



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Trabalho, Questão Social e Serviço Social.

EU, ASSISTENTE SOCIAL, SERVIDORA PÚBLICA, CONSULTORA: TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO, NO CAMPO DO SERVIÇO SOCIAL

Neusa Cavalcante Lima¹

Resumo: Ao abordar a trajetória profissional de uma assistente social, num percurso de 38 anos de atuação profissional, na virada dos séculos XX para o XXI, procura-se apreender as articulações entre a experiência profissional e as transformações no mundo do trabalho, no campo da política social pública, na cidade de São Paulo.

Palavras-chave: Experiência social, Trabalho, Serviço social.

Abstrac: An approach of the professional trajectory of a social worker, in a course of 38 years of professional activity, from the turn of the twentieth to the twenty-first century, seeks to understand the links between professional experience and changes in the world of work in the field of social policy in the city of São Paulo.

Keywords: Social experience, Work, Social work.

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, é apresentado um relato sobre a trajetória profissional como assistente social, abrangendo o período de 1981 a 2019. O percurso desenvolvido é articulado às transformações na formatação das políticas sociais, com desdobramentos no mundo do trabalho para o assistente social, no contexto do capitalismo mundializado e financeirizado.

No âmbito da gestão pública na cidade de São Paulo, esta trajetória transcorre dos anos 1980, quando da atuação próxima aos grupos sociais organizados no contexto da emergência dos movimentos sociais urbanos, aos anos 2010, com a preponderância no trabalho medido por indicadores, atendendo sistemas informacionais e de controle de dados centrados em produtos e não em processos. Foram transformações que se moldaram nas contradições existentes dos espaços institucionais, no contexto das lutas pela implantação dos sistemas universais de direitos e, posteriormente seu desmonte, pela imposição das lógicas neoliberal e conservadora.

2. DESENVOLVIMENTO: Trajetória Profissional e as transformações no mundo do trabalho para o assistente social.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: neusacl@yahoo.com.br.

Voltamos ao final de 1981, por ocasião da conclusão do curso de graduação na Faculdade de Serviço Social da PUC/SP, quando, recém-formada, muitas inquietações e incertezas afligiam uma jovem que ingressava no mercado de trabalho. Em poucos meses, enfrentava o desafio de ingressar no primeiro emprego como profissional da área, em instituição de educação especial, e para isso, contou com a supervisão de profissional, professora referência em sua formação. A busca por supervisão possibilitou a constituição do espaço de reflexão para as primeiras questões que o cotidiano profissional colocava.

Na virada dos anos 1970-1980, as Entidades Sociais eram espaços privilegiados de inserção profissional, sendo possibilidade também para os iniciantes, ainda que com baixos salários. Ao mesmo tempo, a intenção de atuar na gestão pública era posta no horizonte, pois se vivia no contexto de lutas pela democratização e a emergência dos movimentos sociais urbanos que colocava o Estado como destinatário das demandas sociais. Trabalhar na administração pública era atuar na efetivação de direitos.

Ao mesmo tempo, a pressão por implantação de serviços, como creches, teve impactos na ampliação do mercado de trabalho na esfera pública².

Em 1983, fui aprovada em processo de seleção para o cargo de assistente social na Prefeitura do Município de São Paulo na, então, Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social³. - FABES⁴, na regional de Campo Limpo.

A Secretaria, no início dos anos 1980, era responsável pelos serviços de assistência destinados às crianças e adolescentes (creches, creche domiciliar, centros da juventude, apoio a iniciativas da comunidade por convênios e atendimento familiar, constituído de auxílio financeiro para famílias com crianças de 0 a 4 anos de idade); assistência social geral (serviço de atendimento à população com problemas de subsistência; serviço para provisão de documentos, formação e orientação para o trabalho, educação de adultos); atendimento social a vítimas de situações de emergência (incêndios, enchentes, desabamentos), e assistência social comunitária. Este último, contava com item orçamentário (Serviço Comunitário – Sercom) que possibilitava a formatação de projetos a

² Ocorre “o aumento de 600% dos recursos humanos do órgão responsável pela Política de Assistência do Município, que saltaram de 1.334 funcionários, em 1979, para 9.418 em 1981”. (Bortoleto, Apud Lima, 1999, p. 85). Em 1988, a Secretaria, organizada em 17 regionais, contava com 10.971 funcionários. (Lima, 1999, p. 119).

³ As ações de política de assistência social começaram a ser organizadas pelo município de São Paulo, a partir de 1951 com a Comissão de Assistência Social Municipal (Casmu), vinculada até 1965 ao gabinete do Prefeito. (p. 62) O órgão municipal destinado à Assistência, a partir de 1960, como Divisão de Serviço Social, tem definido como sua responsabilidade, pela primeira vez, o Serviço de Habitação Popular, que tinha como foco a atuação em remoção de favelas. Tal perspectiva vinculava-se ao projeto de criação da infraestrutura urbana necessária a um plano de desenvolvimento industrial da cidade (SÃO PAULO, 1992: p. 81-83)

⁴ O órgão municipal responsável pelo desenvolvimento da política de assistência social teve várias denominações: COBES, FABES, SEBES, SAS e, janeiro de 2005, SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

partir das demandas e organização particular da comunidade onde se atuava, não restritos ao “encaixe” nos programas e projetos existentes e pré-definidos.

Ainda, era responsabilidade da Secretaria, a assessoria técnica às entidades que pretendiam se organizar para a prestação de serviços sociais, trabalho realizado também por assistentes sociais.

No que se refere ao atendimento habitacional destinado à população de baixa renda, houve o redirecionamento das ações que priorizavam a remoção das favelas⁵, para projetos de orientação e organização das comunidades no sentido de implantar medidas de melhoria na infraestrutura urbana. Para tanto, em 1979 (Decreto 15.902) atendendo a diretriz de urbanização das favelas, a Supervisão de Remoção de Favelas foi extinta e foram criadas, nas Supervisões Regionais, as Unidades de Atendimento Habitacional e em nível centralizado, criou a Supervisão Geral de Atendimento à População em Habitação Subnormal⁶.

Administrativamente, a organização das equipes era a partir dos programas, com estrutura central na definição das diretrizes e formação dos projetos e serviços e execução descentralizada.

O contexto era de luta pela democratização o que colocava em destaque a perspectiva de entender a dimensão política da gestão pública, reconhecendo o serviço e a participação de usuários e contribuintes na definição das prioridades e no controle da administração, como direito social e político.

(...). A partir da década de 1980, impulsionado por um movimento de ruptura com o conservadorismo profissional, o Serviço Social mobiliza esforços teóricos e políticos para conferir legitimidade social à sua intervenção junto aos sujeitos do trabalho profissional, aliando-se ao movimento de ampliação dos direitos dos grupos e classes subalternas. (RAICHELIS, 2018, p. 27)

Como marco desse movimento na Secretaria pode-se indicar o ano de 1979, com a constituição de Grupo de Trabalho que pretendia o trabalho descentralizado, com autonomia para as áreas regionais e a prestação de serviço segundo a concepção do direito social. A proposta de reorganização enfatizava a democratização da informação e a participação, na perspectiva da educação popular, além de priorizar o trabalho direto e não por meio de convênios (RAICHELIS, 1988).

O início dos anos 1980, o espaço institucional entendido como espaço de contradições, era claramente campo de disputa de projetos políticos, onde se forjava um trabalho profissional comprometido com a população que demandava serviços sociais

⁵ Para a abordagem sobre o trabalho social nos processos de remoção de moradias, ver Vieira, 2018.

⁶ Os programas de habitação seriam transferidos para a Secretaria de Habitação, em 1987, no projeto de desmonte do trabalho intencionado pelo então prefeito Jânio Quadros, que via a Secretaria como espaço de “comunistas”.

públicos. Esse debate também se refletia em propostas de reorganização que confrontava perspectivas técnica e política distintas, havendo idas e vindas das propostas e experiências pontuais que criavam uma cultura profissional próxima da militância.

Assim, teve início minha experiência na Supervisão Regional de Bem-Estar Social – Surbes de Campo Limpo, como técnico da Equipe de Família e Menor, no momento de implantação da organização do trabalho em microrregião. O centro do debate era a natureza do trabalho realizado, entre especialista e generalista. A atuação como especialista, entendida como intervenção exclusivamente nos aspectos programáticos dos projetos e do generalista, na microrregião, o que demandava atuação na diversidade dos projetos desenvolvidos. Cada microrregião era definida a partir da identificação de unidades de vizinhança, diretriz que poderia ser hoje definida como base territorial da política.

A atuação na Surbes de Campo Limpo⁷ possibilitou uma atuação engajada, articulada com as associações de moradores de bairro e entidades vinculadas à luta dos direitos da criança e dos adolescentes e a participação como funcionária, na defesa dos interesses do funcionalismo municipal. Foi um período bastante intenso. Nessa época, além da supervisão de creches, trabalhei com as famílias que estavam inscritas na demanda da creche municipal Jardim Macedônica⁸ na elaboração de um projeto formatado e gerido pelos grupos organizados do bairro (Sociedade Amigos, Associação da Favela e Igreja). Posteriormente, o projeto foi transferido para o acompanhamento da equipe de Assistência Social, pois eu integrava a equipe de Família e Menor, responsável pelo acompanhamento dos equipamentos de atendimento de crianças e adolescentes.

Por participar da greve dos funcionários públicos municipais em 1987, com a equipe de trabalho da qual eu fazia parte, fui demitida, mas logo admitida como técnica em Programa Social do Estado, pois, ao mesmo tempo, a Secretaria do Menor do Estado de São Paulo estava se estruturando e alguns profissionais demitidos do serviço público municipal foram agregados na organização dos seus programas sociais.

Assim, fui contratada para atuar no Programa Creche Pré-Escola, onde participei do planejamento e implantação da rede de equipamentos. A experiência acumulada na Prefeitura Municipal de São Paulo pelos técnicos que compunham a equipe nos inspirava. As então creches pré-escolas possibilitaram o atendimento da melhor qualidade para crianças tanto em função de sua infraestrutura, quanto da qualificação dos profissionais contratados.

A nova Secretaria Estadual passou a organizar serviços e projetos ao largo, de forma

⁷ Como eram denominadas na época as regionais da atual SMADS da PMSP.

⁸ A creche recém-inaugurada era destinada ao atendimento de 120 crianças e tinha cerca de 500 inscritas na demanda.

paralela, da estrutura administrativa existente – as Secretarias Estaduais e Fundações – e a contratar profissionais pelo regime de CLT.

Ao mesmo tempo em que possibilitou agilidade e recursos para a implantação dos projetos propostos, a Secretaria não foi organizada e incorporada à estrutura oficial da Administração Pública Estadual, sendo então desestruturada anos depois e as creches transferidas para a administração por Entidades Sociais, seguindo a tendência que se seguiu nos anos 1990 de redução do papel do Estado na execução das políticas sociais.

Por concurso público, volto a trabalhar na Prefeitura do Município de São Paulo, em 1989, na mesma Secretaria, mas agora em outra região da cidade, sob a gestão democrática e popular da Prefeita Luiza Erundina e no clima da recém-promulgada Constituição Cidadã de 1988. Foram quatro anos de intensos enfrentamentos de projetos, com experiências importantes na implantação de um projeto de gestão participativa⁹.

Dentre as temáticas presentes, naquela conjuntura, estava a questão da reorganização do aparato burocrático estatal. A discussão sobre os limites das estruturas da gestão pública passava por propostas de descentralização e democratização.

Mecanismos de descentralização podiam ser apresentados como alternativa ao centralismo do Estado, sob dois ângulos: descentralizar, num deles, seria organizar estruturas menores que viabilizassem melhora na capacidade administrativa do Estado, pela desconcentração dos serviços, propiciando proximidade com o “usuário”, colocado como consumidor, nessa perspectiva, discute-se práticas gerencias do setor privado, seja por reformas administrativas ou por transferência de atividades do setor estatal para o privado, como possibilidade de agilizar e flexibilizar o setor público. No outro, descentralização colocava-se como possibilidade de consolidar o processo democrático, situando o usuário do serviço público como interlocutor na formulação e no acompanhamento das políticas públicas, fortalecendo assim, instâncias locais de governo. As propostas de descentralização, nesta vertente, tinham como perspectiva, além da eficiência e utilização racional dos recursos, o funcionamento mais flexível e transparente da máquina pública. A argumentação, neste caso, baseava-se na defesa da especificidade da gestão pública, quanto ao seu papel de promotora da equidade social, tese defendida por autores como Bernardo Kliksberg, Fernando Abrucio e Marta Farah em produção nos anos 1990. (Lima, 1999, p. 5).

Na cidade de São Paulo, o que se viveu na administração pública municipal no período 1993-2000 foram anos de retração dos espaços de participação popular,

⁹ Para termos a ideia da efervescência do período pode-se fazer o levantamento de dissertações e teses sobre a gestão Luiza Erundina, no sentido de registrar e analisar as experiências desenvolvidas. No campo da habitação, por exemplo, em fóruns sobre habitação de interesse social ainda sua gestão é lembrada, representando um marco no campo dos projetos por autogestão.

contraditoriamente ao debate de democratização e consolidação de direitos. Projetos foram paralisados ou desmontados. As possibilidades institucionais de acionar recursos e atuar com proximidade aos movimentos sociais organizados eram cada vez mais restritas. Nesse momento, fui trabalhar em outros espaços da administração pública.

No final de 2001, com mudança da gestão, passo a integrar a equipe técnica social da Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação. Até 2004, participamos da equipe técnica social que tinha como responsabilidade a coordenação de atividades que garantissem a unidade da intervenção social, nos diferentes programas e projetos, na diversidade regional.

O foco da minha trajetória nessa fase foram os projetos de urbanização de favelas. Na nova gestão, houve o processo de retomada das ações em assentamentos precários, na perspectiva do direito à moradia e ao acesso a bens e serviços públicos. Assim, a elaboração de projetos por projetistas, em processos licitatórios, para as áreas indicadas pelas regionais. Entre as projetistas, havia a marcada presença das Assessorias Técnicas que atuavam junto aos movimentos de moradia.

Na contratação dos projetos era previsto o processo de participação das famílias na construção dos diagnósticos, no debate das propostas e na escolha do projeto a ser implantado para a urbanização da área. As opções eram construídas a partir das indicações dos moradores e das análises e possibilidades técnicas, sendo na maioria apresentadas duas ou três propostas. Ao final, em assembleias, ou por votação em urna, o projeto era definido com participação.

A possibilidade de composição da equipe projetista, com profissionais de várias áreas do conhecimento, inclusive social, permitia o planejamento conjunto para uma atuação conjunta.

Concomitantemente, exigências dos órgãos financiadores (como Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial) levam a formatação de sistemas de participação, monitoramento e avaliação do trabalho social. Tais exigências demandavam a organização de sistemas informacionais de controle¹⁰ e, ao mesmo tempo, também atuava sobre a perspectiva técnica-política que boicota processos participativos, uma vez que havia a obrigatoriedade de sua implantação.

O trabalho terceirizado ainda não era predominante e o quadro de recursos humanos da administração pública contava com profissionais com experiência acumulada no trabalho direto com os grupos organizados e no acompanhamento social dos projetos.

¹⁰ Essa tendência perpassa todos os campos de trabalho em diversos países a partir do início dos anos 2000. Em *The Guardian Social Care Network*, revista sobre trabalho social na Inglaterra, em artigo público nos anos 2010, uma profissional manifestava as dificuldades com sistemas que demandavam cada vez mais horas de trabalho administrativo, em detrimento do atendimento às famílias.

A partir de meados dos anos 2000, o trabalho social terceirizado ganha maior peso sobre o trabalho realizado por servidores públicos, no campo da habitação social. Assim, a natureza do trabalho social exercido pelos profissionais da administração pública gradativamente vai se transformando em trabalho de supervisão.

O que se consolida no âmbito do trabalho social em habitação de interesse social, no município de São Paulo é a contratação dos serviços, o que desencadeou a discussão sobre o seu acompanhamento. Diretrizes para isso foram definidas no anexo “Referência para o Desenvolvimento do Trabalho Social na Coordenadoria da Habitação da Sehab” para o Plano Municipal de Habitação (SÃO PAULO/SEHAB, 2012).

Considerando que parte da operação do trabalho social nos programas de habitação está a cargo de empresas terceirizadas, contratadas por meio de processos licitatórios, o acompanhamento técnico é realizado com supervisão dos agentes públicos – técnicos do quadro efetivo da Secretaria, que acompanham e controlam a prestação dos serviços e a qualidade dos produtos. Portanto, o processo de supervisão está relacionado a contratos de prestação de serviços.

Neste documento, supervisão na implementação do trabalho social¹⁰ é tratada como função técnica-administrativa, necessária a consecução dos objetivos da instituição, cabendo ao supervisor a função de coordenar as atividades, orientar sua execução, adequar os recursos humanos às exigências do trabalho, avaliar as tarefas e o próprio desempenho dos técnicos.

Nesse processo, os valores envolvidos e os processos de licitação exigem, cada vez mais, a precisão da referência do que está sendo contratado. Nesse sentido, a definição de produtos e seus controles passam a estar na centralidade da discussão do trabalho realizado, o que envolve a discussão da supervisão dos serviços contratados e coloca uma “hierarquia” entre profissionais do social.

Na organização institucional participam, nos mesmos espaços de trabalho, profissionais servidores públicos concursados, contratados em cargos em comissão e por empresas terceirizadas, muitas vezes com funções semelhantes.

Tensionando a relativa autonomia do trabalho profissional na implementação de políticas sociais, observa-se a imposição de estratégias racionalizadoras do aparato técnico-burocrático do Estado, a partir do ideário neoliberal, com a tendência crescente à rotinização de atividades que combinam o fortalecimento de mecanismos de controle do trabalho com a adoção de uma base técnica e conceitual voltada para a padronização dos processos interventivos, apoiada na informatização cada vez mais presente nos processos de trabalho institucional. (RAICHELIS, 2018, p. 58-59).

Dessa forma, o projeto neoliberal vai pouco a pouco se concretizando na conformação do Estado, com linhas de atuação para as políticas sociais, em duas perspectivas, as de transferências da lógica do setor privado para o setor público e da prestação de serviços sociais para o terceiro setor e para o mercado.

O que está na base desse processo são as metamorfoses da “questão social”, reconfigurada e agravada por novas determinações sociais, e a presença ativa e insubstituível do Estado Nacional que, tensionado pelos interesses do capital sem fronteiras e sem amarras, estabelece o marco político e jurídico-institucional que dá suporte à liberalização e à desregulamentação dos mercados de trabalho e às novas formas de mercantilização da força de trabalho de assistentes sociais nas políticas sociais. (RAICHELI, 2018, p. 61-62).

A lógica do setor privado, com projetos de reestruturação produtiva, reengenharia, qualidade total, *just in time*, coloca-se como modelo para a gestão pública.

Esse período de trabalho, com atuação profissional na equipe responsável técnica pela elaboração de documentação técnica para os processos de contratação de serviços, possibilitou maior apropriação sobre procedimentos que envolvem a Lei 8666 de 1993, sobre licitações e contratos da Administração Pública, com suas normas e especificidades técnicas; além do domínio sobre os trâmites técnico-administrativos para prestação de contas aos agentes financeiros, como a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades do Governo Federal.

Esse conhecimento permitiu que, com a aposentadoria no setor público, pudesse prestar serviços como consultora¹¹ na área, para o setor privado, na categoria de profissional autônomo.

Minha experiência como consultora foi construída a partir do conhecimento adquirido na trajetória desenvolvida no setor público, e tornou-se para mim uma oportunidade. Mas temos que entender que ela se insere no contexto de desmonte das políticas sociais públicas e a transferência de sua execução para o setor privado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Apreende-se desse percurso o movimento de transformação no mundo do trabalho do assistente social articulado às mudanças na implantação e execução das políticas sociais públicas.

No campo da habitação de interesse social no município de São Paulo, por exemplo, trata-se da história de uma política que foi forjada no contexto de lutas sociais urbanas nos anos 1970/1980; instituiu-se na Constituição de 1988, na perspectiva dos direitos sociais, enfrentou confrontos para sua regulamentação, em princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (em 2001) e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (em 2005). Concomitante à sua institucionalização, conviveu nos anos 1990 com a emergência e consolidação do discurso e da implantação de políticas de cunho neoliberal.

¹¹ Importante referência para os profissionais foi a instituição em 2001, pelo Conselho Federal de Serviço Social, da Tabela Referencial de Honorários de Serviço Social.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) não se consolidou como política pública de direitos. O financiamento da área foi realizado essencialmente com recursos do governo federal, no primeiro momento, ainda nos anos 2000, com ênfase para a formação da política social destinada aos moradores de assentamentos precários, com fins de propiciar melhoria urbana e habitacional em projetos de urbanização. Nos anos 2010, por sua vez, os recursos foram destinados preponderantemente a obras de reestruturação urbana (Plano de Aceleração do Crescimento – PAC), e provisão habitacional (Programa Minha Casa Minha Vida), mais como instrumento de política de desenvolvimento econômico. Finalmente, após o golpe de 2016, o discurso de criminalização dos pobres pela pobreza, de cunho moral e conservador ganha visibilidade e coloca no vazio o projeto do Sistema de Habitação de Interesse Social como política pública estruturada no tripé: Planos, Conselhos e Fundos Públicos.

No contexto de desmonte das políticas sociais públicas, o discurso do empreendedorismo, também para os assistentes sociais, aparece como resposta individual para o contexto de restrição do mercado de trabalho, o que, para enfrentá-lo, coloca o desafio da construção de alternativas que passem por respostas coletivas¹².

Para os assistentes sociais, no ano da comemoração dos 40 anos do Congresso da “Virada”, temática do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), o retomar uma trajetória profissional pode ser inspirador. Ainda, retomar o contexto desse marco que norteou a construção do projeto profissional para as décadas seguintes é recuperar a paixão e a clareza política do significado social da profissão.

Narrar esse processo é reconstruir a história vivida e propiciar a reflexão sobre os percalços, as possibilidades e limites dos espaços de trabalho, e entender a profissão como produção histórica, que se constitui nas relações sociais, o que no campo da gestão pública, representa disputas pela direção técnico-política do trabalho e pelos recursos para viabilização de bens e serviços públicos.

¹² A “uberização” no setor de transporte de passageiros já encontra estratégias de seus trabalhadores para enfrentar coletivamente às inseguranças no trabalho e exigir reconhecimento de vínculo de responsabilidade pelas empresas de aplicativos.

REFERÊNCIAS

LIMA, Neusa C. **Reforma administrativa da Secretaria Municipal de Bem-estar Social de São Paulo, no período de 1989 a 1992**. Dissertação (Mestrado em Administração e Política Pública)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), São Paulo, 1999.

RAICHELIS, Raquel. **Legitimidade Popular e Poder Público**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. SERVIÇO SOCIAL: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. *In*: RAICHELIS et al. (Orgs.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2018, p. 25-65.

SÃO PAULO (cidade). **O Poder em São Paulo**: história da administração pública da cidade – 1554-1992 – Prefeitura do Município de São Paulo, SP: Cortez, 1992.

SÃO PAULO (cidade) Secretaria Municipal de Habitação (Sehab). **Plano Municipal de Habitação**: a experiência de São Paulo, 2012.

VIEIRA, Núria P. REMOÇÕES DE MORADIAS E TRABALHO DA/DO ASSISTENTE SOCIAL: atualização de antigas requisições. *In*: RAICHELIS et al. (Orgs.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2018, p. 181-202.