

Ursula M. Simon Karsch

# O SERVIÇO SOCIAL NA ERA DOS SERVIÇOS

6ª edição



 CORTEZ  
EDITORA

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	9
<b>Introdução</b> .....	13

## **PRIMEIRA PARTE**

### A CONDIÇÃO DE SERVIÇO E AS FORMAS DO SERVIÇO SOCIAL

<b>CAPÍTULO I</b>	Os serviços e a burocracia dos serviços.....	29
<b>CAPÍTULO II</b>	O Serviço Social e o mundo da grande empresa .....	42
<b>CAPÍTULO III</b>	O Serviço Social e o trabalhador: entre corações e mentes .....	61
<b>CAPÍTULO IV</b>	Burocracia <i>versus</i> eficácia social.....	82
<b>CAPÍTULO V</b>	Vidas e instituições sendo administradas....	113

**SEGUNDA PARTE****AS FASES E AS IDEIAS DA LITERATURA PROFISSIONAL**

<b>Capítulo VI</b>	As perspectivas nos textos de duas décadas.....	135
	1. A periodização da produção escrita .....	135
	2. O significado da reconceituação para os anos 1980 .....	138
<b>Capítulo VII</b>	Dilemas profissionais da atualidade.....	148
	1. A retórica da prática institucionalizada ..	148
	2. A tendência de não falar em “serviço” ....	159
<b>Conclusões</b> .....		187
<b>Referências</b> .....		193

# Primeira Parte

A condição de  
serviço e as formas  
do Serviço Social

A graphic element for the chapter title, consisting of a light gray rounded square with a white diagonal line in the bottom right corner. The text "Capítulo I" is centered within the square in a dark gray font.

## Capítulo I

# Os serviços e a burocracia dos serviços

Cada vez mais o conceito de serviço se amplia e é preciso, então, tratá-lo de modo a permitir uma construção teórica capaz de orientar as análises dos dados da realidade examinada.

Aparentemente, “serviço” é prestação de serviço, portanto, atividade útil, valor de uso. Mas a questão da utilidade termina em si mesma, pois vai desde a satisfação das necessidades básicas do homem até toda e qualquer necessidade gerada pelas formas de adaptação, realização ou exigência de vida numa sociedade. Servir a pessoas, servir a processos, servir à produção, servir a grupos ou servir à sociedade confundem-se, porque a tendência é avaliar o serviço pela atividade que cumpre, pelo seu conteúdo, pelo que faz e como o faz. Fica difícil pretender definir serviço pela homogeneização de atividades, sem recuperar conceitos sobre os ciclos econômicos, as formas do capital e as mudanças ocorridas no interior do próprio sistema capita-

lista, como a passagem do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista.

O critério de trabalho produtivo e trabalho improdutivo de Marx (1975, p. 93), embora facilite a compreensão da metamorfose que se opera nas condições em que o serviço é prestado, subordinando-o ao movimento do capital, já não é definitivo, nem suficientemente claro, porque o papel dos serviços prestados pelo Estado não pode ser totalmente descolado das relações de produção, nem pode ser omitida a consideração da questão do excedente econômico, seja em forma de mais-valia ou como índice de produtividade e riqueza de uma sociedade.

Além da conceituação de serviço como mecanismo produtivo do capital monopolista e, conseqüentemente, marcando sua presença na divisão social do trabalho, os serviços se comportam, nas organizações onde se situam, de modo peculiar e configuram certa especificidade administrativa, que parece apontar para um tipo de “cultura administrativa”, entendida aqui como modo de vida.

Nessa cultura administrativa, alguns elementos fundamentais se transformam, como a autoridade, a responsabilidade, o controle e a avaliação, as atribuições, o tipo de decisões e as prioridades, além da centralização e descentralização administrativa. Em termos mais genéricos, os serviços exercem a função social de controle de diretrizes do capital e do Estado, muito embora não se consiga ter a noção do custo desse controle. Esse prisma do problema desencadeia um constante movimento de emersão e submersão: os serviços surgem e desaparecem, modificam-se ou ampliam-se, em conseqüência de modificações tecnológicas ou ideológicas, com custos nunca claramente mensuráveis, mas em dependência absoluta da composição e do

destino do excedente e da sua magnitude. Sob esse aspecto, os serviços “burocratizam-se” num ato contínuo; exigem no seu processo de organização detalhes técnicos cada vez mais específicos, a fim de que atendam aos interesses do poder e à orientação que esse imprime aos mecanismos que instaura para a obtenção de seus objetivos. A própria tendência oposta de “desburocratização”<sup>1</sup> — entendida como desvirtuamento dos caracteres específicos da burocracia, ou seja, desobediência às normas instituídas e sua conseqüente modificação, tanto para uma ruptura com sistemas disciplinares anteriores, quanto por uma ampliação da autonomia decisória no mesmo sistema — aumenta de tal modo o número de instâncias administrativas, atividades burocráticas e formas de atendimento ao público usuário, que a expansão do serviço e da máquina que os realiza é cada vez menos controlável. Nesses termos, até as diferentes formas de participação nas estruturas de poder, seja na empresa do capital ou do Estado, criam novas instâncias burocráticas, conselhos, comissões, ou assembleias que, além de interromperem o ritmo do processo de trabalho, procuram transformar a cultura instituída, criando alterações na organização do processo do trabalho.

Essas reflexões suscitaram a formulação de algumas hipóteses que orientarão os fundamentos teóricos da análise posterior:

1. em primeiro lugar, os serviços não podem mais ser entendidos como um setor específico na divisão social do trabalho, de tão articuladas que estão as suas formas de produção social com as relações sociais na sociedade;

---

1. Cf. Eisenstadt (1978, p. 85) sobre o desequilíbrio entre autonomia profissional e controle social.

2. por causa de sua produção incorpórea, os serviços são administrados de modo singular, desafiando os pressupostos racionais da eficácia e da eficiência, e respondem mais aos objetivos principais das instituições da sociedade do que aos próprios objetivos como atividade social;
3. isso faz com que os serviços, em condições históricas concretas, desenvolvam uma cultura própria, conforme articulam a sua produção nas relações sociais; tal cultura se expressa através da aceitação dos valores que a sociedade legitima, e assume uma lógica política que os organiza e justifica.

As hipóteses, portanto, procuram desencadear o raciocínio de que os serviços têm traços próprios, marcados pela sua formação organizacional, pelo seu estatuto ideológico e por suas funções no circuito de acumulação do capital no modelo monopolista; descartam, porém, a possibilidade de que essas características permitem a identificação de um critério claro de divisão social do trabalho, ultrapassando a ideia originária de trabalho produtivo e de trabalho improdutivo.<sup>2</sup>

---

2. Trabalho produtivo está sempre em oposição a trabalho improdutivo. Desde Adam Smith, esses conceitos são discutidos. Segundo Napoleoni em *Lições sobre o capítulo sexto (inédito) de Marx* (1981, p. 98-99): “Trabalho produtivo é, evidentemente, o trabalho que produz. Mas o que é que o trabalho produz quando se encontra em situação capitalista? Produz o produto específico dessa situação. Qual é esse produto específico? É a mais-valia. Portanto, trabalho que não produz mais-valia é trabalho não produtivo, no sentido de que não produz, ou seja, não produz nada que seja relevante na situação historicamente dada. Qual é o único produto relevante nessa situação histórica dada? Não, certamente, as coisas úteis enquanto úteis. A única coisa relevante na situação dada é a mais-valia. Portanto improdutivo seria não o trabalho que produz, mas o que não produz mais-valia”.

Ver também Naville (1973, p. 174-75) segundo o qual “improdutivos (embora possam ser úteis e até indispensáveis) são os trabalhos que não concorrem diretamente para a produção de valores (no sentido econômico)”.



Mesmo porque, se o setor terciário gera valores de produção através dos serviços que presta ao setor secundário, ver-se-á que constitui um segmento da economia no mínimo tão produtivo como o secundário.<sup>3</sup>

E a população ativa que aí realiza atividades potencialmente improdutivas ou incidentalmente vinculadas ao processo produtivo não pode ser classificada como mão de obra improdutiva, em que pese o critério de Marx de só considerar produtivos os serviços subordinados diretamente ao movimento do capital.

Na grande empresa, as combinações sociais do processo de trabalho não param de se modificar. Mas nem sempre é oportuno investir o excedente em novas máquinas para substituir o equipamento antigo. Subordinada ao critério permanente da maximização dos lucros, a empresa, às vezes, prefere modificar o ritmo do trabalho coletivo, introduzindo serviços de estímulo aos recursos humanos que, por não serem essenciais à produção, podem ser introduzidos e retirados sem grandes modificações no processo, sempre com a intenção de adiar ao máximo a reposição das máquinas e das técnicas (Baran e Sweezy, 1978, p. 85-116).

Os serviços internos de economia de desempenho ou de controle de diretrizes exercem suas atividades para garantir um equilíbrio entre o homem e a máquina, seja através de estratégias

---

3. Cf. Oliveira (s/d., p. 147): "Porque, do ponto de vista das relações internacionais, o terciário funciona como divisão social do trabalho da circulação e da distribuição, e a utilização massiva de mão de obra nesses serviços responde a uma necessidade do processo de acumulação nessa etapa: a de não competir com os fundos de acumulação destinados à atividade principal, contribuindo para afastar o espectro da queda tendencial da taxa de lucro". No mesmo texto (s/d., p. 148), "[...] por sobre o antigo terciário, destinado a sustentar as funções de circulação e distribuição dos bens exportadores, cria-se agora um terciário, cuja função é sustentar a expressão urbana dos processos de industrialização".

de gestão ou através de controle do processo produtivo. Colocados, nas empresas, como departamentos de serviços para facilitar o funcionamento dos departamentos de linha e de assessoria, os serviços entram e saem dos organogramas. O crescimento da organização, a revisão das competências e a conseqüente mudança na divisão interna do trabalho desencadeiam uma contínua modificação na localização departamental desses serviços, que passam a funcionar ora como atividades de suporte dentro do setor de produção, ora como atividades independentes, organizadas em departamentos funcionais, ora, ainda, como departamentos especializados e centralizados, exercendo autoridade funcional sobre as unidades descentralizadas.

É o tamanho da empresa que vai determinar a necessidade de novas combinações do processo de trabalho, porque o número de funcionários configura a clientela dos serviços desse tipo. Só se justifica um departamento de pessoal se houver muitos operários, assim como só tem razão de existir um refeitório, se o ritmo da produção não puder parar e se for possível estabelecer um sistema de revezamento à máquina e à mesa.

O grau de concentração dos serviços de controle, no interior de uma empresa, depende da política de investimento do excedente, constituindo-se nos custos necessários da produção. Mesmo que seus resultados sejam marcados pelas aparências de maior produtividade, é muito difícil chegar a estimativas sobre a utilidade do serviço instituído. O que se verifica é que os serviços nas empresas tornam-se socialmente necessários, com os seus custos literalmente incluídos como custos de meio de produção.<sup>4</sup> Enquanto se entender que sua produção se cor-

---

4. Koontz e O'Donnell (1974, p. 374) afirmam claramente: "Os custos de operação de um departamento de serviço raramente podem ser postos em fila vertical e somados".

porifica no produto e maximiza os lucros, esses serviços serão mantidos, embora com funções novas ou em posições diferentes. Em contrapartida, como não se tem claro o que os serviços significam como investimento, a tendência é subtraí-los do processo produtivo, tão logo se faça sentir uma depressão nos lucros líquidos e uma conseqüente redução de pessoal.<sup>5</sup> O volume constante de trabalho para os serviços também é um fato que demanda um exame local: dependendo das atribuições que lhes foram delegadas, do tipo de política em ação, dos objetivos a que servem e do poder que lhes é confiado, os serviços cumprem tarefas mais ou menos importantes e de maior ou menor responsabilidade.

O servidor, após um determinado período de ocupação num serviço, sabe avaliar se o seu trabalho é imprescindível para um ou outro departamento ou para o controle de alguma diretriz. Mas, para o público, um novo serviço precisa divulgar como seus préstimos devem ser usados e para quê. É de se esperar que os serviços atuem com presteza e eficiência, e quando isso não ocorre, as críticas são severas e a avaliação impiedosa.

Em um primeiro momento, isso poderá acarretar a descentralização de um serviço já centralizado, subordinando-o a um setor do processo produtivo e estabelecendo um controle mais efetivo. Num plano mais avançado de avaliação, quando resultados esperados não se tornam transparentes, a tendência é abolir o serviço em questão, alegando seu alto custo. Daí ser comum a contratação de serviços de terceiros em forma de con-

---

5. É claro que o critério para a manutenção ou a subtração de serviços no processo coletivo de trabalho numa empresa é a taxa média de lucro. Na pesquisa bibliográfica do material de administração, isso nunca fica muito claro. Mas nota-se que quando a taxa média de lucro começa a cair, providencia-se rapidamente o desligamento dos trabalhadores não diretamente ligados à produção.

sultoria no tratamento de alguma questão interna; em vez de instituir um serviço permanente, as grandes empresas delegam a grupos de serviços de fora uma investigação que resulte em recomendações para treinamento de pessoal, modificações nos meios de produção ou política salarial diversa.

A grande dificuldade na atuação dos serviços é o tipo de autoridade que lhes é delegada. Geralmente, cabe-lhes investigar e recomendar, jamais decidir, mesmo porque suas decisões subordinam-se ao processo produtivo material e às possibilidades de investimento. Não é raro o surgimento de conflitos de autoridade, no caso de os serviços servirem aos setores operacionais. Parece que aí se localiza uma área obscura na cultura empresarial brasileira: a suspeita de que a índole feminina se presta melhor ao exercício das atividades-meio, porque, socialmente, a mulher não decide, apenas fornece elementos para a decisão tomada pelo homem.<sup>6</sup>

A sociedade de classes no capitalismo monopolista cria uma civilização de serviços. A ideia de “prosperidade” desencadeia um avanço nas formas diversificadas que garantem, no mercado, o circuito do capital e das mercadorias. As necessidades exacerbadas pela publicidade justificam novos serviços para novas necessidades que, no mundo moderno, desenvolvem uma proliferação de formas de atendimentos ao homem, administrados por profissionais.<sup>7</sup>

---

6. No Brasil, seguramente, a mulher não é aceita como elemento decisório no meio empresarial, embora alguns casos particulares refutem essa afirmação. Na literatura administrativa ver em Etzioni (1974, p. 119-47) o capítulo sobre “Autoridade administrativa e autoridade de especialistas”.

7. Em Singer (s/d., p. 133) encontra-se “[...] a simples relação descritiva entre crescimento da renda *per capita* e aumento da demanda por serviços engloba várias tendências distintas: o surgimento de novos tipos de serviços por efeito de inovações no secundário; a

O capital, hoje, desenvolve serviços aparentemente organizados, como se fossem do próprio setor produtivo. Jargões administrativos tratam do processo organizacional dos serviços, de acordo com os mesmos princípios da administração de empresas e, pela dimensão como pelo aparato, os departamentos de serviços deixam de ser apenas atividades para se tornarem cooperação na massa indiferenciada do trabalho coletivo.<sup>8</sup>

A administração civil, que o Estado exerce na sociedade, expande-se continuamente, tanto na contribuição que dá para o funcionamento da sociedade através dos serviços de controle (educação, saúde, segurança, partidos políticos, habitação, recreação, sindicatos, instrumentos do poder legislativo, do judiciário e do executivo, e outras modalidades menos conhecidas), como através de grande parte das transferências financeiras que executa, em forma de benefícios aos segurados da Previdência Social (aposentados, acidentados e outros), sem citar as despesas na área de defesa e segurança nacional.

O mecanismo que se instala principalmente nos centros urbanos, onde a concentração de renda é muito maior, não é simples, mas segue uma lógica de correlação de forças, sem pôr em risco a ordem social. Esse mecanismo inclui desde o aparato visível e manifesto — como hospitais, escolas, polícia, estradas,

---

ampliação do acesso a serviços de camadas antes deles excluídas; e a expansão dos serviços de controle que decorre da multiplicação e do aprofundamento de contradições sociais”.

8. Drucker (1975, p. 144) refere: “Nas grandes empresas — e num grande número das pequenas — tem havido um rápido acréscimo de grupos de serviços e funções de serviços como: pessoal, departamentos de pesquisa, grupos de planejamento, coordenadores, sistemas de informações administrativas e assim por diante. São todas instituições de serviço e não unidades operacionais. Não têm nenhuma relação direta com o desempenho econômico e com os resultados da empresa. Embora operem dentro de uma instituição econômica, nenhuma delas produz resultados econômicos diretamente, ou se automantêm economicamente”.

conservação, tribunais e prisões — até a máquina que registra e controla a face oculta da sociedade urbana — como os asilos, os albergues de mendigos, os centros de reabilitação para toxicômanos ou acidentados do trabalho, e instituições de reclusão e controle da delinquência juvenil. Na verdade, esses serviços não resolvem os problemas que justificam a sua existência; administram o atendimento a esses problemas, buscando constantemente aperfeiçoar o seu desempenho sem, no entanto, alcançar resultados, pois não é um atendimento eficaz que vai modificar a própria condição de desenvolvimento da sociedade.

Na medida em que os centros urbanos crescem, expandem-se os serviços não só para dar conta do volume de novos problemas sociais, mas principalmente para inventar novas formas “racionalis” de atendimento.<sup>9</sup> A supervalorização da racionalidade técnica, sobreposta à falta de experiência política, impede a síntese que poderia transformar as necessidades sociais em um projeto comum da população e dos técnicos.<sup>10</sup> Exatamente por não buscarem essa síntese, as instituições de serviços se administram de modo a separar o conhecimento técnico do resto do mundo, montando programas que só se justificam por si mesmos, sustentados na construção burocrática que incorpora princípios como a hierarquia e a interdisciplinaridade, e naturalizando a função controladora do saber sobre o não-saber.

A cultura institucional expressa claramente que se fala e se escreve de modo muito particular, e o regime de consentimentos

---

9. “Racional”, conforme Mannheim (1962, p. 63), corresponde a “[...] uma série de medidas organizadas de forma a levar a um objetivo previamente definido, recebendo todos os elementos dessa série de atos uma posição e um papel funcionais”.

10. Ver discussões a esse respeito, referentes à Grande São Paulo, em Oliveira (s/d., p. 139-68).

e justificativas segue normas não escritas mas reconhecidas, em que o conceito e o preconceito se confundem, embaralhando o racional e o irracional.

A competência fica obscura na medida em que a autoridade conferida por determinado cargo privilegiado legitima a aceitação da decisão sem críticas, contestações ou opiniões contrárias. As atividades técnicas, por conta de uma “adaptação” à própria organização do processo de trabalho, cumprem um ritual burocrático segundo o qual o outro técnico nunca entende bem o que foi feito, mas tudo aceita sem curiosidade e nenhum interesse. Parece que quanto menor o entendimento, mais especializado deve estar sendo o desempenho; é o que espelham os registros, os prontuários, os arquivos, as pastas, os ofícios e os relatórios de cada setor e em cada área.

Toda burocracia cultiva os seus deuses e seus demônios. Mas, como cultura própria, os serviços parecem dar mais ênfase aos seus mitos e aos rituais. As pessoas são conhecidas somente dentro das organizações; quando alcançam o reconhecimento profissional, passam a ter um nome que ultrapassa o juízo organizacional. Como se fosse um universo em si, é só dentro do serviço e da sua categoria que são aplaudidas, admiradas e reconhecidas. Os mitos e os rituais evidenciam as finalidades e as relações da vida coletiva. É através deles que os indivíduos se identificam, se reconhecem e se integram no grupo social em que se encontram pelo trabalho, e em função do qual desenvolvem uma unidade de sentimento que objetiva a sua experiência como seres comunitários. Nesses termos, os serviços, pelas suas características, tendem a criar deuses do discurso, profissionais que elaboram ideias, as quais, na prática, só encontram solo fértil para discussões envolventes.

Uma obra abrangente e profunda, que analisa a atividade profissional do assistente social numa realidade complexa e conflituosa — como é a realidade brasileira —, levando-nos a conhecer os meandros fascinantes do dia a dia do Serviço Social e seus problemas, tanto no campo da empresa privada como no do Serviço Público.

**O SERVIÇO SOCIAL NA ERA DOS SERVIÇOS** é fruto de mais de vinte anos de atividade profissional, cinco deles dedicados exclusivamente a esta pesquisa, contribuindo assim para uma teoria do Serviço Social.

O leitor vai se deparar com desafios diversos nessa abordagem crítica e também autocrítica, proposta pela Professora Ursula M. Simon Karsch, passando por uma investigação da produção teórica dos últimos anos — notadamente a escola da Reconceituação Latino-Americana do Serviço Social —, na perspectiva de, verdadeiramente, repensar o Serviço Social.



**CORTEZ**  
EDITORA