



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS
QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI



A DIMENSÃO POLÍTICA DA INSERÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SUAS RACIONALIDADES E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO

Charles Toniolo de Sousa*

RESUMO

Este trabalho visa apresentar uma reflexão sobre a inserção do Serviço Social no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, enfatizando as determinações políticas, as racionalidades a ela pertinentes e os desafios colocados à profissão no espaço institucional na defesa das políticas públicas.

ABSTRACT

This work aims at to present a reflection on the insertion of the Social Service in the Public Ministerial of the State of Rio De Janeiro, being emphasized the pertinent determination politics, rationalities it and the challenges placed to the profession in the institucional space in the defense of the public politics.

O Serviço Social no Ministério Público desenvolve suas atividades profissionais em duas frentes de trabalho que são demandadas pelas Promotorias de Justiça, sobretudo aquelas ligadas à matéria “Infância e Adolescência”¹: a fiscalização de entidades de atendimento à criança e adolescente e o atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência. Ambas se caracterizam como um processo de investigação e avaliação – que é próprio da natureza institucional do Ministério Público (a investigação do cumprimento ou não da lei). Nesse contexto, a inserção do Serviço Social traz uma outra dimensão para esses processos avaliativos: a de uma nova linguagem, um novo olhar sobre os fenômenos sociais que aparecem na demanda institucional.

* Graduação em Serviço Social. Programa de Pós-graduação em Serviço Social-Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹ Optamos pela utilização desse termo com base na discussão de Iamamoto (2002), que afirma que “no sentido etimológico, segundo Dicionário Caldas Aulete (1958) a matéria diz respeito ‘à substância ou assunto sobre o que particularmente se exerce a força de um agente’”. Temos clareza de que o termo merece uma melhor qualificação, mas ele nos é pertinente uma vez que diferentes Promotorias de Justiça do Ministério Público (e não apenas aquelas diretamente qualificadas como da Infância e Juventude) trabalham com o assunto “criança e adolescente”.

Quando nos referimos a um “novo olhar”, e uma “nova linguagem”, situamos especificamente o Ministério Público, instituição que compõe o chamado sistema jurídico e que tem atuação privilegiada junto ao Poder Judiciário. Chamamos a atenção para esse dado porque observamos, no cotidiano do trabalho da instituição, que as ações por essa desenvolvidas se realizam no âmbito de interpretações de textos legais.

A literatura contemporânea acerca da natureza do Serviço Social² discute que este se funda como profissão no momento em que a “questão social” se torna objeto de intervenção contínua e sistemática do Estado. Contudo, essa intervenção se dá de forma fragmentada e, ao utilizar as políticas sociais como instrumento privilegiado de controle social, despolitiza os fundamentos da “questão social” (a própria contradição entre capital e trabalho) e transforma-os em instrumento de intervenção técnica e burocrática, estabelecendo com eles uma relação essencialmente “instrumental”.

Essa tensão é perfeitamente visível dentro do Ministério Público. Marx, no clássico “Prefácio da Contribuição à Crítica da Economia Política”, já indica a chave para nossa argumentação:

...na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. (...) Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham movido até então. Das formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas transformam-se no seu entrave” (MARX: 1974: 24, 25).

Desta forma, podemos construir uma mediação fundamental para a compreensão do que se quer elucidar aqui: a de que a “questão social”, tal como se manifesta ontologicamente, é muito mais dinâmica do que a superestrutura jurídica e política, e em diferentes momentos ambas as dimensões entram em contradição: as demandas que chegam ao Ministério Público (na condição de instituição jurídica) são fundadas nas relações sociais da ordem burguesa.

O conflito que então se instaura torna-se objeto de uma intervenção que não o reconhece na sua essência – atua sobre sua imediatez, buscando contorná-lo e controlá-lo para fins de conservação e reprodução da ordem social vigente. No Ministério Público, essa atuação se dá sob a forma jurídica, de “enquadramento” das refrações da “questão social” e de suas formas de intervenção sob a forma da lei.

²Guerra (2002), Netto (2004) e Carvalho e Iamamoto (2005).

Podemos, então, visualizar aqui duas formas de racionalidade que se manifestam na ordem social burguesa: a racionalidade instrumental e a racionalidade formal-abstrata.

A racionalidade instrumental pode ser facilmente identificada, posto que a lei é utilizada como um instrumento de controle e enquadramento da população de um modo geral. Para além da essência das demandas sociais que se apresentam ao Ministério Público, a este é requisitada uma solução imediata aos conflitos sociais que aparecem em seu cotidiano.

Entretanto, é a racionalidade formal-abstrata que aparece com maior visibilidade, em razão da própria essência da intervenção do Estado burguês na “questão social”: as demandas sociais, que se fundam a partir das relações sociais ontologicamente estabelecidas, se transformam em demandas lógicas³, enquadradas na “fôrma” da lei – transformando-se em uma espécie de “fetiche da lei”. O resultado imediato dessa contradição é a não-resposta, por parte dessa instituição, de muitas das demandas que aparecem no cotidiano do Ministério Público, uma vez que as questões só são “tratadas” quando traduzidas para as diferentes legislações vigentes.

O Serviço Social, desde os anos 80, adota uma outra postura teórico-metodológica, que busca apreender os fenômenos sociais na sua dinamicidade e totalidade, observados seu caráter singular e universal, capturando as particularidades que os compõem⁴, a tensão instituição/população usuária (Estado/demanda social) rebate diretamente sobre a prática profissional dentro do Ministério Público.

Essa tensão se manifesta de diferentes formas, mas aqui enfatizaremos duas que, para nós, são elucidativas:

1. A não-resposta do MP às questões que são levantadas pelo Serviço Social nos seus processos investigativos e avaliativos, o que culmina no não-atendimento das demandas identificadas por não se enquadrarem na racionalidade burocrática expressa na forma de lei;
2. Contraditoriamente a primeira (e sem dúvida muito mais instigante do ponto de vista da compreensão da dimensão política do Serviço Social dentro do MP) é o reconhecimento, por parte das Promotorias de Justiça, da importância das demandas levantadas pelo Serviço Social – mesmo que elas não se tornem imediatamente objeto de intervenção institucional.

Assim, a inserção do Serviço Social dentro do Ministério Público revela que existe um certo “desconforto” por parte de alguns setores dessa instituição no que diz

³Aqui tentamos recuperar o debate de Lucáks (1979), Pontes (2002) e Guerra (1997).

⁴Pontes (2002) desenvolve uma abordagem muito interessante, pois coloca no marco da inserção institucional do Serviço Social a utilização do método materialista-dialético que aqui nos referimos.

respeito à racionalidade formal-abstrata que lhe é peculiar. Parece-nos que o Serviço Social potencializa uma contradição vivenciada pelos Órgãos de Execução do MP: a das condições de existência da sociedade capitalista e a da superestrutura jurídica e política. Ora, essa contradição não nasce com o Serviço Social. Ela é própria das relações que se estabelecem na ordem social burguesa.

Se do ponto de vista da racionalidade formal-abstrata, o Serviço Social tem conseguido potencializar algumas questões no espaço institucional, no que se refere à racionalidade instrumental, o que identificamos é uma intensa pressão sobre as atividades profissionais. Isto posto, o Serviço desenvolve suas atividades em duas frentes de atuação: a da fiscalização de entidades⁵ e a de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência⁶. Aqui, podemos identificar que o Serviço Social desenvolve atividades “clássicas” da profissão, mas também é demandado para uma função relativamente “nova” na trajetória profissional: aquela que diz respeito à avaliação de programas e projetos sociais.

É importante registrar que o atendimento individualizado – atividade clássica do Serviço Social – revela uma dimensão da profissão que é constituinte de sua inserção na divisão sócio-técnica do trabalho: a de realizar intervenções em funções terminais da política social, uma vez que

Ocupando historicamente funções terminais, a intervenção profissional realiza-se à margem das instâncias de formulação das diretrizes e de tomada de decisões das políticas sociais. Aqui, a cisão entre trabalho manual e intelectual cumpre sua função histórica: limita a compreensão da totalidade dos interesses, intenções e estratégias contidas no projeto de classe ou segmentos de classe que elabora e controla a execução das políticas sociais. A isto acresce-se o fato de que a ação do assistente social se realiza no âmbito das estruturas técnicas, legais, burocráticas e formais e, portanto, da lógica em que se inscrevem as políticas sociais. Ao ser recolocada no âmbito restrito da execução de planos, programas ou projetos, a intervenção profissional pode ser tanto melhor controlada quanto rebaixada a um nível inferior, sendo-lhe atribuídos um estatuto e uma funcionalidade subalternos (GUERRA: 2002; 158).

No âmbito do MP, ambas as frentes se fazem presentes na ação do Assistente Social – e, a partir de múltiplas mediações, é possível articulá-las os dois níveis, uma vez que as políticas avaliadas atendem crianças e adolescentes vítimas de alguma espécie de violação de direitos.

⁵ A “fiscalização” é um termo jurídico, definido em diferentes legislações que tratam das atribuições do Ministério Público – inclusive o ECA. Assim, ao ser demandado para realizar atividades de fiscalização, o Serviço Social é colocado em uma condição de **avaliador** da qualidade de políticas e serviços sociais em suas diferentes dimensões.

⁶ Dados os limites deste trabalho, foge ao nosso escopo a definição do fenômeno da violência, que aqui será tratada como “violação de direitos”.

Contudo, é nítido que a principal demanda pelo trabalho do Serviço Social se dá no plano do atendimento dos “casos”. Isso porque existe uma tendência contemporânea denominada por alguns autores de “judicialização da ‘questão social’”⁷.

Assim, a investigação social de situações de violência contra crianças e adolescentes tem sido a principal demanda colocada ao Serviço Social dentro do MP – e isso requer um conhecimento teórico particular, mas, também, um aprimoramento técnico-interventivo. Entretanto, ao ser demandado a assumir intervenções dessa natureza, a legitimidade profissional, para a instituição, se dá a partir da eficácia e da eficiência⁸ dos **resultados** dessa intervenção – o que, na maioria dos casos, beira a uma mera exigência pragmática. É neste sentido que a racionalidade instrumental do Serviço Social na execução das atividades profissionais ganha uma dimensão fundamental para a análise de sua dimensão política e, conseqüentemente, das possibilidades de ampliação de suas frentes de atuação.

Cabe também ressaltar que a pressão institucional ao trabalho individualizante como fonte de legitimidade não se encontra apenas no Serviço Social do Ministério Público. Essa é uma tendência que se coloca nas relações sociais de um modo geral, expressas na fragmentação da realidade social na sociedade capitalista contemporânea, e que se materializam no campo do conhecimento através de correntes conhecidas como “pós-modernas”⁹.

Tem-se aí uma nova tensão: a necessidade de dar respostas institucionais no campo da instrumentalidade, sem perder de vista a perspectiva da totalidade social – evitando a reprodução subjetiva e objetiva do estatuto de subalternidade da profissão. Assim, faz-se necessário redimensionar o debate sobre a instrumentalidade do Serviço Social, posto que

A instrumentalidade do Serviço Social, dada pela forma na qual a profissão se insere na divisão social e técnica do trabalho e reposta pela dinâmica da realidade social, tanto vincula a profissão a outros ramos de atividade profissional quanto atribui à profissão um status peculiar, já que contempla as ações pelas quais o profissional é reconhecido e requisitado socialmente (GUERRA; 2002; 159).

O centro do debate, portanto, é como responder a essa necessidade sem ser “amarrado nas teias” da racionalidade instrumental pós-moderna. Em outras palavras: como

⁷Cf. Viana (1999).

⁸Todo o trabalho do Serviço Social deve ser apresentado quantitativamente através de estatísticas mensais. Tais relatórios estatísticos são objeto de avaliação e controle constante da “eficiência” do trabalho do Assistente Social.

⁹Sobre pós-modernidade, Anderson (1999), Harvey (2003) e Jameson (1996). Guerra (2001 e 2004) critica as formas como essas correntes têm dialogado com o Serviço Social, apontando que essa onda recoloca a racionalidade instrumental no centro do debate sobre a produção do conhecimento e da prática social.

afirmar a razão dialética que possibilita a identificação das demandas sociais que são atendidas pela instituição e, ao mesmo tempo, respondê-las.

Diante desse debate, situamos a importância dessas reflexões para apreender as possibilidades de uma intervenção qualificadora do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em suas atribuições legais de fiscalização de políticas sociais e na promoção de direitos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.

CARVALHO, Raul de e IAMAMOTO, Marilda. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 2005.

GUERRA, Yolanda. "A ontologia do ser social: bases para a formação profissional". In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 54, jul 1997.

_____. "As racionalidades do capitalismo e o Serviço Social". In: MOURA, H. e SIMÕES, D. (orgs.). **100 anos de serviço social**. Coimbra: Quarteto, 2001.

_____. **A instrumentalidade do serviço social**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. "A força histórico-ontológica e crítico-analítica dos fundamentos". In: **Revista Praia Vermelha: estudos de política e teoria social**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFRJ, nº 10, 2004.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. "Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do(a) Assistente Social na atualidade". In: **Em questão: atribuições privativas do Assistente Social – Brasília, Distrito Federal: CFESS**, 2002.

JAMESON, Frederic. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. São Paulo: Ática, 1996.

LIMA SANTOS, Leila. "Metodologismo: explosão de uma época". In: **Textos de serviço social**. São Paulo: Cortez, 1999.

LUCÁKS, George. "As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem". In: **Revista Temas de Ciências Humanas**. São Paulo: Ciências Humanas Ltda., 1979.

MARX, Karl. "Prefácio". In: **Contribuição à crítica da economia política**. s/d, 1974.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2004.

PONTES, Reinaldo. **Mediação e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2002.

VIANA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan, 1999.