

*Temporalis*

12

TEMPORALIS  
Revista da ABEPSS  
End: Avenida dos Economistas, s/nº  
Bairro Cidade Universitária - Recife - PE  
CEP: 50.740-580  
Telefone: (81) 9921.1766 - FAX: (81) 2126.8860  
E-mail: abepss@hmail.com  
Home-page: www.abepss.org.br

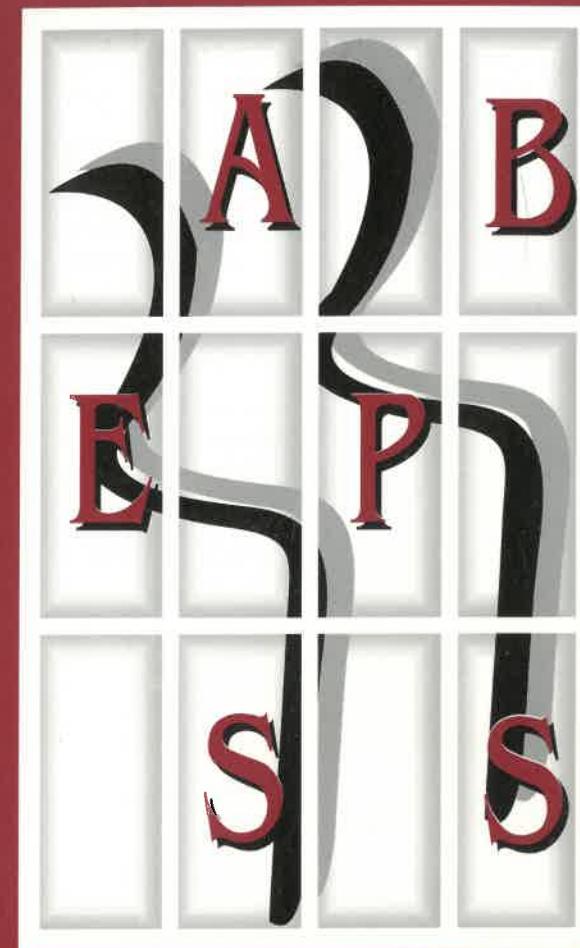
ISSN 1518-7934



TEMPORALIS 12 ANO VI, N. 12 - JULHO A DEZEMBRO DE 2006

**Temporalis**

Revista da Associação  
Brasileira de Ensino e Pesquisa em  
Serviço Social - ABEPSS



Estado e Política Social:  
inflexões e desafios ao Serviço Social

Ano VI, n. 12 - Julho a Dezembro de 2006

12

**ABEPSS**

ISSN 1518-7934

## **Temporalis**

**REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE ENSINO E PESQUISA EM  
SERVIÇO SOCIAL - ABEPSS**

**ABEPSS**

ISSN 1518-7934

## **Temporalis**

**REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE ENSINO E PESQUISA EM  
SERVIÇO SOCIAL - ABEPSS**

**ESTADO E POLÍTICA SOCIAL:  
inflexões e desafios ao Serviço Social**

Revista Temporalis é uma publicação da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social que objetiva divulgar o debate sobre a formação profissional e a produção do conhecimento em Serviço Social nas suas interfaces com outras áreas de conhecimento. Os artigos publicados nesta revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

### Comissão Editorial

Denise Bontempo Birche de Carvalho - UnB  
 Anna Maria D'Ottavi - Roma Tre  
 Jussara Maria Rosa Mendes - PUCRS  
 Maria Carmelita Yasbek - PUCSP  
 Marina Maciel Abreu - UFMA  
 Ivete Simionato - UFSC  
 Edaléa Maria Ribeiro - UFSC  
 Maria Rosângela Batistoni - UFJF  
 Marco Mondaini - UFPE  
 Maria Augusta Tavares - UFAL  
 Maria Alexandra Monteiro Mustafá - UFPE  
 Ana Elizabete Simões da Mota Fernandes - UFPE

Editor: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social-ABEPSS  
 Tiragem: 500 exemplares

Temporalis / Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. - ano 1, n. 1 (jan./jun.2000 - ) - Brasília: ABEPSS, 2000.

Recife, Ano 6, n. 12 (jul./dez.2006).  
 Semestral

Estado e Política Social: inflexões e desafios ao Serviço Social.  
 ISSN 1518 7934

1. Serviço Social – Periódicos. 2. Serviço Social – Política Social. I. Associação Brasileira de Ensino Pesquisa em Serviço Social.

CDU 364.01  
 CDD 361.01

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	9
<b>ESTADO E REGULAÇÃO SOCIAL: perspectiva de uma sociabilidade democrática ou controle das aspirações emancipatórias? .....</b>	<b>13</b>
<i>Cláudia Viana de Melo Malta</i>	
<b>ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: elementos para o debate.....</b>	<b>27</b>
<i>Silene Moraes Freire</i>	
<b>OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO E PORTUGUÊS: entre reformas paramétricas e estruturais.....</b>	<b>41</b>
<i>Odília Sousa de Araújo</i>	
<b>PESQUISA NA ESFERA PÚBLICA: Estado e Sociedade.....</b>	<b>53</b>
<i>Ana Maria Costa Amorosa Lima</i>	
<i>Ana Maria Arreguy Morão</i>	
<i>Auta Iselina Estephan de Sousa</i>	
<i>Edna Evelyn Cassali meireles de Souza</i>	
<i>Deda Maria Leal de Oliveira</i>	
<b>AVALIAÇÃO DOS ATUAIS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: o esgotamento da capacidade gestora.....</b>	<b>67</b>
<i>Bernadete de Lourdes Figueirêdo de Almeida</i>	

<b>BANCO MUNDIAL E A CONTRA-REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: as inflexões da responsabilização da sociedade civil no Programa de DST-Aids.....</b>	<b>79</b>
<i>Raquel Cavalcante Soares</i>	
<b>A POLÍTICA DE QUALIDADE PROFISSIONAL: enfrentamento do desemprego?.....</b>	<b>93</b>
<i>Rose Serra</i>	
<b>PREVIDÊNCIA RURAL: campo de disputa, conflitos e contradições.....</b>	<b>105</b>
<i>Mirella Cavalcante Vilar Lima</i>	
<i>Mônica Regina Gomes da Silva</i>	
<b>INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA PÓS-OCUPAÇÃO EM PROJETOS DE HABITAÇÃO POPULAR.....</b>	<b>117</b>
<i>Rosangela Dias Oliveira Paz</i>	
<b>JUVENTUDE E POLÍTICAS SOCIAIS: uma reflexão sobre o Governo Lula.....</b>	<b>127</b>
<i>Vânia Maria Manfro</i>	
<b>POBREZA E JUSTIÇA SOCIAL: eixos articuladores dos programas de transferência de renda.....</b>	<b>137</b>
<i>Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira</i>	
<i>Maria Virgínia Moreira Guilhon</i>	
<i>Salviana de Maria Pastor Santos Sousa</i>	
<b>A CRIAÇÃO DE GRAUS DE VUNERABILIDADE COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....</b>	<b>151</b>
<i>Carola Carbajal Arregui</i>	

<b>METODOLOGIAS DE TRABALHO COM FAMÍLIAS: reflexões e desafios.....</b>	<b>169</b>
<i>Mariângela Belfio Wanderley</i>	
<b>A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E SUAS INFLEXÕES NA PRODUÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS DA CLASSE TRABALHADORA.....</b>	<b>183</b>
<i>Maria Elina dos Santos</i>	
<i>Silvana Mara M. dos Santos</i>	
<b>MEMÓRIA DA ABEPSS.....</b>	<b>197</b>
<b>CONFERÊNCIAS.....</b>	<b>197</b>
<b>70 ANOS DE PROFISSÃO: fortalecendo o Projeto Ético Político do Serviço Social.....</b>	<b>197</b>
<i>Maria Carmelita Yazbek</i>	
<b>ABEPSS 60 ANOS.....</b>	<b>227</b>
<i>Marieta dos Santos Koike</i>	
<b>NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS TRABALHOS.....</b>	<b>238</b>

## APRESENTAÇÃO

Os artigos deste número da Revista *Temporalis* foram apresentados no X Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), realizado em 2006, na cidade de Recife. Articulados sob o tema Estado e Política Social: inflexões e desafios para o Serviço Social, os textos buscam trazer em cena as tensas e contraditórias transformações ocorridas nas relações entre Estado e sociedade, suas expressões nos marcos do capitalismo contemporâneo e sua incidência no campo das políticas sociais.

Nestes difíceis tempos de contra-reformas, de desresponsabilização do Estado e do setor público frente ao agravamento da pobreza e das desigualdades, assiste-se a um inequívoco retrocesso nos sistemas de proteção social, com a redução de direitos historicamente conquistados e a ênfase em políticas e programas sociais focalizados nas camadas de classe pauperizadas, conforme as premissas dos organismos internacionais e a imperatividade da ordem capitalista. Verifica-se, assim, que as requisições postas pelo capitalismo mundializado e a necessidade de recomposição constante da hegemonia neoliberal vêm sustentando, de forma crescente, uma concepção de Estado com ênfase nas forças do mercado, em detrimento de sua dimensão pública e democrática.

Este eixo de reflexão é o fio condutor de um conjunto de textos aqui apresentados, centrados na tematização das principais tendências dos sistemas de Proteção Social em distintas realidades, com destaque para os rumos das reformas neoliberais, o papel do Estado e a responsabilização da sociedade civil no enfrentamento das expressões da “questão social”. Destaca-se, aqui, a influência do Banco Mundial na reconfiguração das políticas

sociais e no redirecionamento das funções do Estado, na trilha das contra-reformas neoliberais.

O debate sobre o Estado e a sociedade é ainda abordado a partir de formulações teóricas contemporâneas, dos problemas e contradições da crise capitalista, bem como de angulações relativas ao desenvolvimento do Estado brasileiro, seu ethos patrimonialista, a desmontagem do compromisso com a sociedade no campo da consolidação da cidadania e ampliação da esfera pública, através das reformas e contra-reformas neoliberais. Neste cenário, o Brasil não se manteve imune às premissas dos organismos internacionais, as quais atingiram em cheio o tripé da Seguridade Social e ampliaram maciçamente as ações estatais na política assistencial para os pobres, redesenhando, assim, a política de proteção social brasileira.

Nesta esteira, um conjunto significativo de textos percorre os meandros da política social brasileira, mediante reflexões extremamente instigantes no âmbito da Seguridade Social, com recortes nas áreas da saúde, previdência e assistência social, através dos programas de transferência de renda, em larga expansão na América Latina. Tais programas, com nítida orientação no combate à miséria e à pobreza extrema, não têm conseguido, entretanto, alterar o quadro de desigualdade social e concentração da riqueza socialmente produzida. Destacam-se, ainda, neste eixo, análises que abordam a centralidade conferida à família no atual desenho da proteção social brasileira. A família das classes trabalhadoras, a dimensão da diversidade e a relação entre objetividade e subjetividade são temas abordados e remetidos ao contexto sócio-histórico da ofensiva do capital na realidade contemporânea. Outros textos abordam de modo inovador a ênfase que vem sendo atribuída às políticas para a juventude e à política pública de trabalho e renda, decorrentes da precarização das

relações de trabalho nos marcos da reestruturação produtiva.

Compõem ainda o presente volume da Revista *Temporalis* abordagens que trazem em cena diferentes propostas de avaliação de políticas e programas sociais em destaque no campo da gestão pública, especialmente os programas de transferência de renda. E, por último, mas não menos importante, este número contém uma sessão comemorativa aos 70 anos do Serviço Social Brasileiro e aos 60 anos da ABEPSS, realizada durante o X ENPSS. As conferências de Maria Carmelita Yazbeck e Marieta Koike são um convite a revisitarmos a trajetória sócio-histórica da profissão, suas contradições, avanços e rupturas e os desafios frente à conjuntura atual, à defesa e à efetivação do projeto ético-político profissional

Os ensaios reunidos nessa edição contemplam um painel abrangente de pesquisas, revelando o avanço na produção de conhecimentos do Serviço Social, sobre questões de interesse da profissão, mesmo que por veredas e caminhos diferenciados. Temos certeza de que contribuirão, de forma significativa, para instigar novos debates, reflexões e polêmicas acerca de temas tão cruciais e desafiadores presentes na realidade contemporânea.

IVETE SIMIIONATTO  
Membro do Conselho Editorial

**ESTADO E REGULAÇÃO SOCIAL:**  
as respostas do ponto de vista da ordem capitalista e de sua  
superação

***Cláudia Viana de Melo Malta\****

**RESUMO**

Nesse estudo busca-se refletir sobre a temática Estado e regulação social a partir de formulações teóricas contemporâneas que, diante da crise estrutural do sistema capitalista e dos problemas e contradições socioeconômicos e políticos, apresentam respostas divergentes, seja pela via de reformas políticas de gestão estatal, seja de sua impossibilidade nesse sistema regido pelo capital.

Palavras Chave: Estado, Regulação social, sistema capitalista.

**ABSTRACT**

In view of the structural crisis of capitalism and its political and socioeconomic problems and contradictions, this study looked into the thematics State and social structuring from the standpoint of contemporary theoretical approaches. The analyses and propositions brought forth contemplate either government-led political reforms or the perspective of the limits inherent to a system ruled by money.

Keywords: State, Social Structuring, Capitalist System.

Diante das dimensões da crise do capital, a partir da década de 70, que vem afetando até mesmo as economias dos países de capitalismo avançado, e da correlata reprodução da

---

\* Doutora em Serviço Social pela UFPE. Professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas. coordenadora do Núcleo Temático da Criança e do Adolescente NTCA/UFAL.

miséria, têm sido repostas e atualizadas abordagens e tentativas de busca de soluções dirigidas para a reformulação do sistema do capital e enfrentamento dos problemas e contradições socioeconômicos e políticos. Nas circunstâncias de crise estrutural do sistema do capital, o debate e as formulações assumem contornos específicos nas esferas da economia e da ação política de regulação social, nos quais sobressaem referências teóricas inspiradas nos princípios neoliberais em vigor, explícita e implicitamente fundadas na essência desses princípios que, segundo Netto (1993 p. 77), concentram-se na “argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma de democracia” Desse modo, nos processos de reestruturação e recomposição desse sistema, cada vez mais complexos e abrangentes no interior de uma ordem econômica globalizada, evidenciam-se as alternativas de reestruturação produtiva, de reforma do Estado, de globalização da produção e dos mercados e de expansão do capital transnacionalizado, condensando, entre diversos aspectos, um novo tratamento para a “questão social”.

Em relação às graves conseqüências sociais a enfrentar, como o desemprego estrutural, a precarização das condições de trabalho, a informalidade e desproteção trabalhista e a pobreza generalizada, sobressaem propostas de ação concreta imediata, fundadas em noções de justiça, inclusão social, democracia e equidade, que incluem a necessidade de pactos de solidariedade, de gestão e de cidadania. Nessa direção, diversas análises teóricas sinalizam para a prioridade de ações políticas e de novas formas de regulação, tendo como recorrente a qualificação de uma “nova questão social”, a estruturação de um “novo contrato

social”, bem como distintas alternativas de organização da sociedade.

Como condição para o enfrentamento da “nova questão social”, essa qualificada no processo de descompasso que se instala entre as manifestações da pobreza e das desigualdades, precarização do trabalho e das lutas pelas garantias e direitos sociais, o princípio da “coesão social” pela via do Estado Social vem sendo recentemente expresso na base das concepções que defendem uma sociabilidade democrática. No centro dessas preocupações e abordagens teóricas de cunho social-democrata, as teses de Castel e Rosanvallon oferecem um amplo quadro analítico, tomando como ponto de partida a constituição da sociedade salarial e do Estado Providência na realidade francesa, apresentando como grande desafio contemporâneo a reinvenção do Estado Social.

Essas questões são também significativas para outros autores, a exemplo de Salama e Valier. Seus argumentos buscam, fundamentalmente, uma alternativa de política capaz de fazer frente à intensificação dos novos atributos das desigualdades e da exclusão social. Insistem na crítica e recusa às políticas liberais vigentes e nas respectivas opções econômicas e sociais, essas fundamentalmente focalizadas em situações de “extremo risco social”, sob o argumento de que, quando se “aprofundam as desigualdades, a violência é favorecida nas relações humanas”, ou seja, a violência é institucionalizada, impondo como imperativo a necessidade de uma “ética” no combate à pobreza e às desigualdades. Apontam a solução mediadora uma nova política estatal no campo econômico e social que denominam de “neo-estruturalista”, na qual “a questão social consiste numa prioridade (e) constitui uma exigência que pode ser motivada por razões de ordem econômica, como o fizeram no passado os economistas

estruturalistas, mas que o é principalmente por razões éticas” (SALAMA; VALIER, 1997, p.174).

As referências importantes para a discussão e qualificação da “questão social” nessas produções passam, portanto, por propostas de gestão de um Estado Social voltadas para tentar minorar os males que afetam e afligem uma grande maioria da população em estado de “vulnerabilidade social”. Nesse âmbito, os referidos autores reconhecem o Estado como a instância legítima para impor um mínimo de garantia em termos de “coesão e integração social” e de democratização dos processos sociais e, de forma substancial, como o organismo básico de fortalecimento de um sistema de regulação econômica e de controle social frente à pobreza e às desigualdades, sobretudo em função da lógica do “individualismo” que se instala na sociedade contemporânea, com a forte tendência de suplantiar a noção de defesa dos direitos coletivos.

As propostas de regulação têm centralidade na reestruturação do poder público estatal como esfera privilegiada de garantia da proteção social, dando lugar a um Estado, qualificado pelos autores como “estrategista, atuante e protetor” (CASTEL, 1998), “novo Estado Providência”, “ativo”, “Estado Serviço” (ROSANVALLON, 1998), pesando sobre ele as responsabilidades de ampliar e ajustar suas intervenções para a redefinição dos direitos sociais e obrigações “positivas” no âmbito da garantia de empregos e atenuação de tensões e dos conflitos distributivos no interior da ordem constituída. Ou seja, um Estado como instância capaz de mediar os processos de solução das dificuldades, conflitos, contradições e antagonismos inerentes ao sistema capitalista. Na verdade, nas circunstâncias atuais de crise estrutural do capital, as soluções alternativas apresentadas por Castel, Rosanvallon, Salama e Valier, prioritariamente, reconfiguram a

necessidade de uma forma de governabilidade centralizada na regulação das estruturas econômicas capitalistas e da “nova questão social”. Deriva daí o movimento de regulação política sobre os perversos efeitos sociais, cujo quadro de referência essencial continua sendo a ação reformadora do Estado. Em conseqüência, emergem as propostas de *reinvenção* do Estado Providência, de refuncionalização do Estado social-democrata, de reconstrução e aperfeiçoamento do poder político de gestão do Estado pelas vias da interação, do reforço aos vínculos sociais, do consenso, da solidariedade social e da ética da liberdade de todos, articulando assistência econômica e participação social para a inclusão. Por essas vias se desdobram as perspectivas de resolutividade da “questão social”, com acentuações conceituais específicas entre os autores.

Em grandes traços, podemos observar que as reflexões teóricas sinalizam como alternativa de solução para saída da crise, a via política de gestão estatal. Significa dizer, numa regulação do Estado no interior dos processos de acumulação econômica e de controle social privilegiando o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, em função de uma proteção social necessária diante das questões da pobreza e desigualdades sociais crescentes, na direção de tentar remediar os desajustes e desequilíbrios gerados nos processos de acumulação do capital. Significa dizer, numa regulação estatal no interior dos processos de acumulação econômica e de controle social, seja através de uma “ética distributiva”, seja pela instauração de “novo contrato social”, de novas formas de “solidariedade” e de processos democratizantes voltados para propiciar a inclusão e a coesão social. E, assim, inscritas nos limites das estruturas da ordem capitalista, não ultrapassam o próprio caráter de uma reforma limitada e circunscrita à manutenção dessa ordem.

A noção de “*solidariedade social*” que repousa na construção de fortes vínculos entre indivíduos e sociedade seria, como argumenta Montaño (2001, p. 233),

a impulsora de uma nova cultura carregada de valores altruístas, colaboracionistas, onde empresários, trabalhadores e cidadãos em geral estariam percebendo a necessidade de ajuda ao próximo; [...], cada quem se sentindo responsável pela solução das próprias necessidades como dos carecimentos de seu vizinho e da sua comunidade.

Significa, portanto, como analisa o autor, a ocultação no fenômeno de “*auto-responsabilização dos usuários particulares*” do real processo de “*des-responsabilização estatal* (e do capital) com a resposta às seqüelas da questão social”.

De forma diametralmente oposta às respostas apontadas pelos referidos autores, o estudo de Mézáros, *Para Além do Capital*<sup>1</sup>, é uma valiosa contribuição para a compreensão das formas de produção e de reprodução social, dos problemas e contradições que vivenciamos no mundo contemporâneo e, sobretudo, de suas determinações estruturais, que se apresentam nos limites de reformas do Estado e das políticas, no âmbito da ordem capitalista estabelecida. A investigação ontológica sobre a gênese, natureza e desenvolvimento do sistema do capital lhe permite afirmar a tese da incontrolabilidade total desse “*sistema de reprodução sociometabólica*”, das “*determinações alienantes, desumanizantes e destrutivas do capital*” (MÉSZÁROS, 1995,

<sup>1</sup> É importante salientar que a nossa investigação em *Para Além do Capital* recai particularmente nas formulações de Mézáros sobre a questão do Estado no sistema do capital, opção empreendida porque todos os demais temas abordados pelo autor, em sua abrangência e complexidade, iam além dos limites intrínsecos do objeto investigado. O resultado dessa pesquisa transformou-se em minha tese de doutoramento, defendida na Pós-Graduação em Serviço Social na UFPE. (MALTA, 2005)

p.184), dos *limites estruturais relativos e absolutos* do sistema do capital, os quais se constituem, segundo Mézáros, em “razões vitais para se ir além do capital e a necessidade realmente inevitável de fazê-lo no interesse da sobrevivência da humanidade”. (MÉSZÁROS, 1995, p.46). Nesse sentido, empreende em sua pesquisa a análise rigorosa do capital, suas determinações “*categóricas e estruturais*” e as especificidades de formação e desenvolvimento do Estado moderno como uma “*estrutura de comando político*” para “*assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema*” (id. *ibid.*, p.106). Na direção da alternativa de análise oferecida pelo autor, nosso propósito recai na compreensão das determinações subjacentes do modo específico de regulação social empreendido pelo sistema do capital e sua estrutura de “*comando político*”, o Estado moderno, diante dos contraditórios e desiguais processos de reprodução social que vêm configurando uma forma de sociabilidade que condena e subjuga milhares de indivíduos na sociedade a condições desumanas de existência social. Vejamos alguns elementos fundamentais da análise ontológica do autor.

Para Mézáros (1995, p.128 -129), tanto os Estados capitalistas como “*uma série de Estados pós-capitalistas [...] foram constituídos sobre a base material do sistema do capital, conforme ele historicamente se desenvolvia*”, ou seja, emergiram paralelamente ao desenvolvimento das “*estruturas econômicas do capital, complementando-as na forma de estrutura totalizadora de comando político do capital*” (id. *ibid.*, p.106). Sobre essa base material, que tem como *raison d'être* a extração do trabalho excedente, argumenta que “*não é possível [...] restaurar o Estado capitalista apenas pela mudança política*” (id. *ibid.*, p.129).

Ao referir-se especificamente à constituição do Estado, observa que esse, ao surgir no sistema do capital articulado à

“necessidade material da ordem sociometabólica do capital”, nessa condição, afirma-se de forma absolutamente imprescindível para a manutenção e funcionamento do sistema e das necessárias articulações de seu conjunto constituído. E, assim, sobrepõe-se como instância de poder, de caráter totalizador, que “se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico, que a tudo engole, e o *complementa* de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais” (id. *ibid.*, p.98). Assume, desse modo, a forma de ‘estrutura totalizadora’ materializada na exigência fundamental de “assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (id. *ibid.*, p.106). Argumenta Mézáros, que não é por acaso que a crise estrutural do capital no século XX, sinalizando o encerramento da sua “ascensão histórica”, ocorra justaposta à crise do Estado moderno em todas as suas formações, sejam liberais, democratas ou pós-capitalistas, com implicações de fundo em sua estrutura institucional e administrativo - burocrática.

Segundo Mézáros (1995, p. 107), constituído sobre a base material do capital, o Estado moderno “passa a existir [...] para poder exercer o *controle abrangente* sobre as forças centrífugas insubmissas que emanam das unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado”. Trata-se, assim, de um Estado constituído como “estrutura corretiva”, que coexiste intimamente articulado aos parâmetros estruturais do sistema, com a função de “retificar” a falta de unidade nas suas estruturas reprodutivas: a ausência de unidade entre produção e controle, produção e consumo, produção e circulação.

Assevera que essa íntima relação estabelecida entre Estado e as unidades reprodutivas do capital se caracteriza pela “categoria da *simultaneidade* e não pela do antes e depois”. E, quanto à questão das “determinações”, nessa relação entre o

Estado e a esfera socioeconômica, só se pode falar de “co-determinações”. Essa relação recíproca entre estrutura de comando político e o sistema, segundo Mézáros (1995, p. 120-121), permite descrever o Estado moderno como uma “estrutura de comando político abrangente”. Argumenta que,

Na verdade, o Estado pertence à materialidade do sistema do capital e corporifica a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural, orientado para a expansão e para a extração do trabalho excedente. [...] Entretanto, o princípio estruturador do Estado moderno, em todas as suas formas – inclusive as variedades pós-capitalistas – é o seu papel vital de garantir e proteger as condições gerais de extração da mais-valia do trabalho excedente.

Com esse papel fundamental orientado para a extração do trabalho excedente, o Estado se reveste como estrutura essencial de controle político diante das exigências internas de expansão e acumulação e dos antagonismos constantes do sistema, contribuindo, dessa maneira, para a sustentação e funcionamento do mesmo. Portanto, sendo o Estado parte essencial da materialidade do sistema do capital, de acordo com Mézáros (1995), deve “articular sua superestrutura legal e política” de acordo com suas próprias determinações estruturais e funções básicas. Dada essa constituição particular, afirma que a sua superestrutura legal e política pode assumir diversas formas, a depender das próprias exigências postas em diferentes contextos históricos como, por exemplo, as formas “bonapartista, parlamentarista, do tipo soviético pós-capitalista” ou outras, de acordo com as circunstâncias específicas. E, ainda mais, ressalta que numa mesma e determinada estrutura socioeconômica, como a capitalista, o Estado pode mudar seu direcionamento e deixar de

assumir suas funções legais e políticas de cunho liberal democrático, passando a adotar uma forma ditatorial, essencialmente demarcada pela dominação política, sem alteração da base material do sistema do capital. Ao referir-se à relevância desse papel totalizador do Estado, Mézáros (1995, p. 123) sublinha que,

Sem uma estrutura de comando totalizadora adequada – firmemente orientada para a extração do trabalho excedente – as unidades dadas do capital não constituem um sistema, mas apenas um agregado mais ou menos acidental e insustentável de entidades socioeconômicas expostas aos riscos do desenvolvimento deformado ou da fraca repressão política. [...] Sem a emergência do Estado moderno, o modo espontâneo de controle metabólico do capital não pode se transformar num sistema dotado de microcosmos socioeconômicos claramente identificáveis – produtores e extratores dinâmicos do trabalho excedente, devidamente integrados e sustentáveis. [...] Paradoxalmente, é esta completa “ausência” ou “falta” de coesão básica dos microcosmos socioeconômicos constitutivos do capital – devido, acima de tudo, à separação entre o valor de uso e a necessidade humana espontaneamente manifesta – que faz existir a dimensão política de controle sociometabólico do capital na forma de Estado moderno.

Se, nessa “determinação recíproca”, Estado e sistema do capital confluem em direção à expansão e acumulação, nessa relação de reciprocidade também se identifica uma “grande dissonância estrutural” entre o Estado e as estruturas reprodutivas socioeconômicas do capital. Mézáros (1995, p.125) analisa alguns aspectos fundamentais dessa dissonância que, em si, dizem respeito “à ação humana de controle – o sujeito social – em relação à escala cada vez mais extensa da operação do sistema do capital”.

O autor afirma que o sistema do capital “é, na verdade, um sistema de controle *sem sujeito*. As determinações e os imperativos objetivos do capital sempre devem prevalecer contra os desejos subjetivos [...] do *peçoal* controlador que é chamado a traduzir esses imperativos em diretrizes práticas”.

Observa que os indivíduos ocupantes dos altos cargos e escalões de comando no sistema, sejam eles “capitalistas privados ou burocratas do partido”, somente podem ser considerados como “personificações do capital, independente de seu maior ou menor entusiasmo, como indivíduos particulares, ao pôr em execução os ditames do capital”. Como agentes “controladores” têm que executar as próprias regras da ordem estabelecida de expansão e acumulação e, nessa medida, são agentes “controlados” pelo sistema, significando, dessa maneira, que não existe “qualquer representante humano autodeterminante no controle do sistema” (id. *ibid.*, p.126). E é nesse processo que os agentes controladores devem se tornar obedientes e dependentes, no sentido de impedir a destruição da sua coesão como “sistema reprodutivo viável”.

Diante dessa contradição, o Estado assume um papel fundamental, pois a ele cabe a função de controle da “recalcitrância e rebelião potencial” pelos meios jurídicos e políticos que, tanto podem assumir feições de dissuasão como de utilização de meios paliativos, a exemplo dos mecanismos de seguridade social, efetivando, desse modo, o controle dos antagonismos continuamente gerados e das graves conseqüências sociais advindas do “mecanismo socioeconômico produtor de pobreza”. Entretanto, adverte que mesmo o Estado oferecendo ao sistema a garantia de controle através desses meios legais, não é capaz de eliminar totalmente os antagonismos porque são constituintes da própria natureza do capital. A esse respeito afirma: “nem a garantia

dissuasória do Estado contra a potencial rebelião política pode eliminar completamente as aspirações emancipatórias (autocontrole) da força de trabalho. (id. *ibid.*, p.127)

No entanto, segundo Mészáros, “o aspecto mais problemático do sistema do capital, apesar de sua força incomensurável como forma de controle sociometabólico, é a total incapacidade de *tratar as causas como causas*, não importando a gravidade de suas implicações a longo prazo” (id. *ibid.*, p.175). Segundo o autor, essa é uma dimensão estrutural do sistema que, estando essencialmente voltado para a expansão, necessita buscar respostas e soluções diante dos contínuos antagonismos e contradições. Desse modo, o tratamento dos problemas e de todas as dificuldades é restringido aos seus “efeitos e conseqüências” e tratado como “disfunções temporárias”, através de ajustes e modificações parciais que, sem questionar os fundamentos causais, propiciem possibilidades imediatas de remediá-los e corrigi-los. Essa incapacidade do capital de “tratar as causas como causas [...] é a sua própria fundamentação causal: uma verdadeira *causa sui perversa*”. (id. *ibid.*, p.176)

Segundo Mészáros, devido ao limite intrínseco e essencial do sistema de “não tratar as causas como causas”, deriva a prevalência de mudanças “apenas no plano dos efeitos manipuláveis, deixando inalteradas suas bases causais historicamente há muito estabelecidas” (id. *ibid.*, p.177). Nessas condições, concluímos que as perspectivas de reformas e aperfeiçoamento do Estado são projetadas na esfera de mudanças e melhorias limitadas, na realidade marginais, na medida em que se mantém o quadro estrutural desse sistema e a sua direção em operar, de forma restrita, através de ações corretivas nos efeitos e conseqüências dos problemas. E o autor conclui: “as exigências de expansão e as relativas aos custos, ou seja, de “expansão

lucrativa” e de “eficiência econômica”, predominam nas alterações a serem buscadas em termos essencialmente quantitativos” (176-179). Portanto, concluímos que esperar a gestão de uma nova direção social estatal conseqüente, pautada na necessidade social, revela-se como uma impossibilidade. Pois, enquanto a ação estatal, dada a sua natureza, é imediatamente focalizada e parcial e, em extensão, estritamente limitada no nível dos efeitos manipuláveis, as condições de vida aviltantes e desumanas permanecem as mesmas de antes.

## REFERÊNCIAS

MÉSZÁROS, Istiván. **Para além do capital**. trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MONTAÑO, Carlos E. **Terceiro setor e reestruturação do capital**. o canto da sereia. Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2001, tese de doutorado.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993. (coleção questões da nossa época; v. 20).

SALAMA, P. Valier, J. **Pobreza e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

## ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:

elementos para o debate

*Silene de Moraes Freire\**

### RESUMO

O presente trabalho foi elaborado a partir de preocupações profissionais voltadas para desvelar a presença e o enfrentamento, por parte do Estado e da sociedade civil, da questão social no cenário histórico-cultural da sociedade brasileira, evidenciado a partir da década de noventa. Pretendemos discutir de que modo a permanência histórica da desigualdade social, dos limites da cidadania e da democracia serviram como elemento facilitador para a implementação da agenda neoliberal no Brasil.

Palavras-chave: Estado, Sociedade Civil, Questão Social, Cidadania, Democracia

### ABSTRACT

The idea of the present article came from professional concerns towards revealing the existence and the confrontation by the State and civil society, of social matters in the historical-cultural scenery of the Brazilian society, which became evident in the nineties and, above all, when structural reforms of neo-liberal stamp of the Brazilian State promoted the "privatizing mentality". We intend to discuss how the historical permanence of social inequality and citizenship and democracy limits served as facilitative element for the implementation of the neo-liberal calendar in Brazil.

Key-Words: State, Civil Society, Social Matters, Citizenship, Democracy

---

\* Doutora em Sociologia pelo PPG do IFCH da USP. Mestre em Serviço Social pela ESS da UFRJ. Professora Adjunta da Faculdade de Serviço Social da UERJ, Graduação e Programa de Pós-Graduação, Procientista da UERJ, Coordenadora do Programa de Estudos de América Latina e Caribe do Centro de Ciências Sociais da UERJ.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos as dificuldades encontradas pelo país na implementação de uma democracia que amplie a cidadania, ou melhor, que não se restrinja ao pleito eleitoral, e os constantes desafios políticos, econômicos e sociais impostos pelos ajustes promovidos pelas políticas neoliberais demandaram, sem dúvida, um esforço de reflexão que fez com que o eixo das discussões intelectuais priorizasse os estudos de caso, sobretudo dos fatos emergentes, ignorando a totalidade em que se inserem e conseqüentemente negando as particularidades que adquiriram em nossa realidade.

Isto posto, cabe mencionar que a preocupação temática orientadora da proposta dessa comunicação originou-se do nosso interesse em compreender o modo específico de intervenção do Estado brasileiro em face das pressões da chamada questão social no contexto neoliberal, contextualizando esse processo no marco da nova agenda que concede notoriedade à sociedade civil. A escolha dessa temática não é fortuita, mas fruto do reconhecimento de que a especificidade destas intervenções não pode ser amplamente compreendida sem o entendimento das importantes inflexões da história do país.

### ASPECTOS DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA FAVORÁVEIS À ANULAÇÃO DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA

Uma das hipóteses de nossa investigação é a semelhança, não casual, do liberalismo ortodoxo da Primeira República com o neoliberalismo que o Brasil irá enfrentar a partir do final do século XX até os dias de hoje, sobretudo no que se refere à criminalização da questão social. Entretanto, como era

amplamente reconhecido, apesar de todas as condições adversas e do predomínio ideológico do liberalismo, que resultavam na omissão do Estado diante das questões do trabalho, a sociedade brasileira ingressou no século XX tendo já algumas leis que poderiam ser consideradas como compondo um início de direito trabalhista, embora não ultrapassassem o âmbito dos profissionais do Estado. Na verdade, o movimento de 30 veio coroar um caminho inaugurado no início do século XX.

As análises da questão social no período de 1930 a 1945 revelam que, na experiência republicana brasileira, sempre que as elites governantes produziram importantes decisões de política social, quer sob pressão das massas, quer em movimento antecipatório, foram, ao mesmo tempo, capazes de impor retrocessos na ordem política vigente. Assim aconteceu após 1930, 1964 e, particularmente, 1970, como observou Santos (1987).

Os blocos ideológicos que em 1930 e 1964 deram legitimidade à construção do Estado criam, com a assimilação e o aperfeiçoamento da questão social nesses momentos, a imagem de uma espécie de "Leviatã Benevolente". Tudo isso explica porque muitas vezes as medidas de segurança e a repressão operam em conjunto com o avanço da legislação social. Os mesmos interesses dominantes acionam diferentes técnicas sociais em distintas situações para garantir suas medidas modernizantes.

A análise da questão social em nossa sociedade tem autorizado a alguns estudiosos do assunto a afirmação de que no Brasil, durante os governos ditatoriais e centralizadores, tem-se verificado significativos avanços na legislação trabalhista e previdenciária, meios eficazes de arrefecimento das tensões sociais. Apesar do regime ditatorial inaugurado em 1964 constituir um excelente caminho para o entendimento do enfrentamento da questão social no Brasil, são várias as indagações que persistem

com relação a esse aspecto. Também é importante sublinhar que não existe um consenso sobre a caracterização do Estado e do regime brasileiro desse período. A massa crítica produzida nesse terreno também deixa em relevo a dificuldade para tal caracterização.

Quando pensamos os efeitos perversos do neoliberalismo, já nítidos no final do século XX, no Brasil, por exemplo, não podemos esquecer que ele se apresenta como o caldeamento de uma arraigada sociabilidade autoritária na nossa sociedade com os processos de globalização. O que não significa ignorar que, nos locais onde tal sociabilidade foi menos autoritária, o neoliberalismo não tenha sido portador de um altíssimo grau de letalidade social. Nessa perspectiva, convém observar que o autoritarismo é uma linha constitutiva da formação institucional brasileira.

A tradição política autoritária ou, na definição de Lamounier, a feição hobbesiana que marca o exercício do poder político antidemocrático em nosso país, desde os tempos do Império, encontra suas raízes no conservadorismo sócio-cultural e político inerente à constituição da nossa ordem burguesa.

De modo diferenciado de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder, especificamente social, e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia historicamente acostumou-se a fazer política sem ter criado instituições próprias de poder. Por isso, ela convergiu para o Estado e fez sua unificação no plano político antes mesmo de converter a dominação sócio-econômica, no que Weber entendia como “poder político indireto”. (FERNANDES, 1975, p. 204) O fato da burguesia brasileira fazer política sem ter criado suas próprias instituições de poder, ao longo do período de sua constituição, fez com que ela não tenha gerado seus próprios

ideólogos. Em outras palavras, como a ordem em que se afirma a revolução burguesa, em nosso país, está marcada pela provisoriedade, precariedade - a burguesia, carente de hegemonia, construiu a si e ao seu mundo, pragmática e instrumentalmente, rondando e escapando de uma ruptura democrática. (VIANNA, 1986 apud FREIRE, 2006).

É interessante observar que a “ideologia de Estado”, no sentido que Bolívar Lamounier atribui à expressão, que se abre com a “Revolução de 30”, traz, juntamente com a concepção instrumental da democracia, um pressuposto político que poderia ser resumido na célebre metáfora de Gramsci sobre os países orientais: o Estado era tudo e a sociedade, inarticulada e gelatinosa, era nada. Como Weffort (1984 apud FREIRE, 2006) ressaltou,

nenhum intelectual brasileiro traduziu melhor do que o conservador e pró-fascista, Oliveira Vianna, esta concepção ‘oriental’, rigidamente autoritária. É a idéia do Estado demiurgo [...] a sociedade era lembrada não como esforço para a política, mas pelo seu suposto amorfismo, pela sua suposta incapacidade de organização e de representação.<sup>1</sup>

A tese da incompetência ou fragilidade da sociedade civil subsiste e ressurgue ao longo de nossa história. “Sob vários aspectos, a ideologia das classes dominantes, [...] da conciliação pelo alto, alcança e envolve diferentes correntes intelectuais e políticas”. (IANNI, 1984, p. 34) Ao perder de vista a história social

<sup>1</sup>Segundo Octávio Ianni (1984, p. 34), é antiga a idéia de que o povo brasileiro e as formas de atuação política que ele tem desenvolvido são débeis, incapazes de fazer frente ao aparelho estatal autoritário, à força dos grupos e classes dominantes, nacionais e imperialistas. “Esse pensamento vem de longe e permeia interpretações bem diversas: conservadores, fascistas, liberais, social-democratas e marxistas. São muitos os que acabam por aceitar, por implicações ou de forma explícita, a idéia de que a sociedade é amorfa”. Daí a “necessidade” da primazia do Estado sobre a sociedade.

do povo, acaba-se por estabelecer que o povo, o “cidadão” precisam ser tutelados, tudo isso indica a anulação da cidadania, um traço freqüente da história da sociedade brasileira.

### **A RECENTE NOTORIEDADE DA SOCIEDADE CIVIL E A TRADIÇÃO HISTÓRICA AUTORITÁRIA**

Num país com esses traços históricos, a recente notoriedade atribuída à sociedade civil, no contexto neoliberal, deve no mínimo causar espanto. Entretanto, se ampliarmos os horizontes de nossas análises, veremos que as armadilhas promovidas por essa recente valorização da sociedade civil em nosso país, em realidade continuam perpetuando uma tradição histórica autoritária que mantém a anulação da cidadania mencionada anteriormente<sup>2</sup>.

As imprecisões conceituais contidas na recente notoriedade da sociedade civil evidenciam que, sob o impacto das mudanças decorrentes da implementação das políticas de cunho neoliberal, o debate acerca do campo da sociedade civil, os atores que o constituem e as relações que a atravessam têm apresentado uma dinâmica cuja velocidade e complexidade colocam desafios significativos aos seus protagonistas e àqueles que se empenham na sua análise. Alguns desses desafios têm implicações fundamentais para o processo de construção e desenvolvimento da democracia, no caso em tela, no Brasil.

Desse modo, não se trata apenas de analisar os “deslizes” conceituais contidos nesse debate, mas de avaliar os

<sup>2</sup> A necessidade de reconhecer tais limites ajuda a compreender por que em muitas ocasiões, o conceito de sociedade civil tem aparecido automaticamente reduzido a ONGs ou a Terceiro Setor. Esses fatores determinam não apenas as armadilhas dessas novas definições como também evidenciam as características dos limites políticos promovidos pelo reducionismo gerado pelo aprisionamento da sociedade civil dentro da agenda dos organismos internacionais, em consonância com a hegemonia internacional na atualidade.

estragos contra a democracia promovidos pelo mesmo. Assim sendo, cabe lembrar que a modernidade construiu uma profunda articulação entre cidadania e democracia. Democracia é sinônimo de soberania popular. Por isso, como menciona Coutinho (1997), “podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em conseqüência, no controle da vida social”. Como adverte o autor, é fundamental destacar que a cidadania é fruto da capacidade conquistada por alguns indivíduos, em casos de uma verdadeira efetivação da mesma por todos os indivíduos, “de apropriarem-se dos bens socialmente criados, de atualizarem em cada contexto histórico as mais amplas potencialidades de realizações humanas abertas pela vida social” (idem). Daí, como alerta Coutinho, a necessidade de sublinharmos a expressão historicamente para destacarmos o fato de que soberania popular, democracia e cidadania (expressões que, em última instância, designam a mesma coisa) devem sempre ser pensadas como processos históricos aos quais são atribuídos permanentemente novas e mais complexas determinações.

Assim sendo, não é coincidência que as organizações estimuladas pelas agências multilaterais estejam voltadas para a ação social, mas que, efetivamente, não possuam capacidade de promover elementos que alterem as regras do jogo, ou seja, não são capazes de acirrar o debate, de trazer novos elementos para reflexão, de mostrar a desigualdade como um ponto fundamental na disputa política e, conseqüentemente, garantir e universalizar a cidadania. Essas organizações, em sua grande maioria ONGs, parecem atuar apenas como uma espécie de mediação que remedia situações limite da pobreza. Com a oficialização desse debate, o que temos assistido no Brasil é uma espécie de Políticas Pobres para Pobres. O Estado não funciona como regulador, o

mercado funciona segundo sua própria lógica e o espaço dos direitos 'foi para o brejo' porque é justamente a regulação entre a ação de mercado e as necessidades de cidadania, provida essa regulação pelo Estado, que define qual é arena da política, da disputa dos recursos<sup>3</sup>.

Assim sendo, não apenas é correto afirmar que a cultura brasileira do século XX representou um forte indício do profundo divórcio entre o povo e a nação, tornando, assim, particularmente difícil o surgimento de uma autêntica consciência democrático-popular, como também é correto reconhecer que essa herança chega ao século XXI sendo aprofundada em plena consonância com os interesses do capital financeiro, efetivados pelo neoliberalismo.

É importante atentarmos para o fato de que, para universalizarmos a cidadania e aprofundarmos a democracia, é fundamental não apenas repensarmos o Estado e as políticas públicas em particular; faz-se também necessário atentarmos para a necessidade de uma prévia discussão a respeito dos conceitos atribuídos à sociedade civil. A "nova" problematização da relação mercado x sociedade x Estado faz ressurgir, com muito vigor, traços extremamente conservadores, incompatíveis com o equacionamento das questões que limitam o exercício da cidadania e, conseqüentemente, da democracia.

Tais deslizes referentes à definição da sociedade civil não são recentes; no momento da transição brasileira eles contribuíram para obscurecer o caráter contraditório das forças sociais que formavam a sociedade civil brasileira, as quais, como

<sup>3</sup> Não é que nosso Estado tenha diminuído de tamanho, "no Brasil nos últimos dez anos a receita pública cresceu 50%, o Estado cresceu 22% do PIB para 31,32% do PIB (Francisco de Oliveira fala em 35%), o Estado não tem nada de mínimo, ele mudou o perfil" (CAVA apud DAGNINO; ALVAREZ, 2001, p.:41).

observou Coutinho (1997), apesar da contraditoriedade, convergiam objetivamente na comum oposição à ditadura; entretanto, também não podemos negar, diz o autor que tal obscurecimento, sem dúvida, "facilitou a hegemonia das forças liberais no processo de transição, que Florestam Fernandes não hesitou em chamar de 'transação conservadora'".

O amálgama da crise estrutural do Estado com o discurso satanizador do setor público diminuiu a capacidade desse para formular e executar políticas. "A burguesia, que no passado apoiou sua acumulação privada na gestão estatal e nas políticas Keynesianas, hoje se desdobra para amputar ao Estado toda sua capacidade regulatória". (BORON, 1995 apud FREIRE, 2006). Sua estratégia de dominação - articulada nos diferentes cenários nacionais com a das frações hegemônicas do capital imperialista - foi facilitada, conforme registrou Boron, pelo fenomenal retrocesso experimentado pelo movimento operário em escala planetária. Tal situação "precipitou uma ofensiva sem precedentes, destinada a desviar o caminho iniciado com a Grande Depressão de 1929, deslocando o centro de gravidade da relação Estado-mercado em direção deste último" (BORON, 1995 apud FREIRE, 2006). Nesse contexto observamos uma clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas - de abrangência universal - no trato das necessidades sociais em favor de sua privatização.

Vemos, assim, que as recentes definições da sociedade civil não são aleatórias, pelo contrário, fazem parte de uma decisão política sustentada na necessidade de gerar uma profunda redefinição do papel do Estado e uma redistribuição regressiva do poder em favor dos setores mais poderosos da sociedade. A dinâmica de delegação de responsabilidades públicas precisa do Estado e, de forma mediata, o fortalece. Assim, o que está em jogo não é o "afastamento" da ação estatal, mas sua reconfiguração.

Nesse sentido, conforme assinala Pablo Gentili (2000 apud FREIRE, 2006), as políticas sociais focalizadas, promovidas hoje pelos governos neoliberais, constituem-se numa das dimensões que assume o processo privatizador no campo social. Sob a influência dessas políticas, lembra o autor, estimula-se uma série de ações delegatórias à sociedade civil, consagra-se o discurso oficial acerca das virtudes do Terceiro Setor, incentivando-se atividades de voluntariado, e promovem-se iniciativas de filantropia empresarial destinadas a substituir ou a complementar as responsabilidades que os governos recusam ou assumem apenas parcialmente.

Melhor dizendo, o que chamamos de recente notoriedade da sociedade civil tem promovido a emergência de novas formas institucionais que conduzem a uma redefinição do espaço público (como esfera não-estatal), do sentido atribuído ao direito social como direito universal, tanto quanto da própria noção de cidadania e democracia. Ou seja, estamos diante de um sintoma muito mais grave que o tão mencionado efeito neoliberal de redução do gasto público.

Com a continuidade dessas políticas reféns das ações delegatórias à sociedade civil, o debate oficial e a ação governamental “permanecerão restritos a alternativas pobres para pobres sem produzir efeitos sequer compensatórios efetivos nem muito menos tocar na estrutura que gera a desigualdade social e a pobreza em nosso país”. (SOARES, 2000, p. 3) Em suma, continuaremos longe da cidadania e distantes da democracia.

A conseqüência desta recente notoriedade da sociedade civil na atualidade, cultivada com esmero pelos representantes políticos e ideológicos, nacionais e internacionais, do capital financeiro e os monopólios, é uma espécie do que Atilio Boron definiu como harakiri estatal. Essa tendência potencializa a

regressão antidemocrática de que sofrem os estados da América Latina que caminham vazios de seus conteúdos democráticos e debilitados de sua capacidade de intervenção. (BORON, 2004 apud FREIRE, 2006). Nesse contexto, mais uma vez concordamos com Boron ao mencionar que hoje as forças de esquerda, no governo como na oposição, vêem-se diante de desafios. “A esquerda opositora é desafiada a honrar a proposta gramsciana de construir partidos, movimentos e organizações genuinamente democráticos e participativos como forma de traçar a natureza do futuro que pretende construir” (BORON, 2004 apud FREIRE, 2006) É preciso revermos a utilização de determinados conceitos para redefinirmos os termos dos enfrentamentos sociais, na medida em que as referências centrais mudam de sentido. Estado, sociedade civil - entre outros - são conceitos que, no marco dos grandes enfrentamentos das forças sociais do capitalismo, merecem todo o rigor em função de sua particularidade histórica. Uma visão ambígua e reducionista, como a de que se valem as agências multilaterais, pode significar um alinhamento de classe muito diferente daquele originalmente visado pelas forças de esquerda de nosso país.

O modo como ocorre o enfrentamento da questão social no Brasil possui particular importância quando percebemos a utilização que as classes dominantes fazem dessa questão em cada momento de nossa história. Por isso, faz-se mister apreendermos as determinações históricas da questão social, complexificadas nas suas formas de expressões, tendo claro que, no cenário atual, a “velha questão social” metamorfoseia-se, assumindo novas roupagens. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o sustentam.

De posse dessas análises, podemos constatar que o exercício autoritário do poder político não foi exceção e sim uma regra na história do Estado brasileiro e o mesmo permanece até os dias atuais. Nesse sentido, faz-se necessário aprofundarmos, o mais rápido possível, num constante diálogo com a história passada e recente, a verdadeira essência da democracia que temos vivenciado ao longo dos anos em nosso país. Ao reconstruirmos o movimento de longo prazo e da conjuntura podemos perceber a existência de uma cultura política brasileira com traços bastante autoritários, posto que essa cultura é historicamente produzida, não sendo uma abstração meramente pressuposta que dispense mostrar como se constrói.

## CONCLUSÃO

Nesse sentido, cabe registrar que sempre nos pareceu claro (FREIRE, 2002) que para entender o Serviço Social de forma histórica é preciso compreender a sociedade nos marcos políticos onde ele não apenas se engendra como também opera. Desse modo, a preocupação que guiou a elaboração deste estudo visa refletir algumas questões pertinentes ao debate contemporâneo que perpassam todos os campos de atuação dos assistentes sociais e, conseqüentemente, evidenciam-se em sua prática profissional. Concordamos com Iamamoto (2001) que é de suma importância o conhecimento criterioso dos processos sociais e sua vivência pelos indivíduos sociais, pois somente o mesmo poderá alimentar ações inovadoras capazes de propiciar o reconhecimento e atendimento às efetivas necessidades sociais dos segmentos subalternizados, alvos das ações institucionais. Tal conhecimento é pré-requisito para impulsionar a consciência crítica e uma cultura pública democrática para além das mistificações.

## REFERÊNCIAS

- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O Longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre Cidadania e Modernidade. **Revista Praia Vermelha**. Estudos de Política e Teoria Social. UFRJ, PPGESS, Vol.1, 1ºsem. de 1997,p.145-165.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FREIRE, Silene de M. "Estado, Democracia e Questão Social no Brasil". In: BRAVO, Maria Inês S. ; PEREIRA, Potyara A. P. (orgs). **Política Social e Democracia**. 2.ed., São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- \_\_\_\_\_. "Análise das 'Novas' Expressões da Questão Social no Brasil Contemporâneo". **Revista de Ciências Sociais**, n. 22, Ano XVIII. *Desigualdades Persistencias en America Latina: Democracia y Exclusión Social*. Uruguay, Montevideo: Universidad de la Republica / Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Sociologia, Setembro 2005.
- \_\_\_\_\_. "As Armadilhas da Recente Notoriedade da Sociedade Civil no Brasil". In: FREIRE, Silene de M. , FREIRE, Lúcia M. B. e CASTRO, Alba T. B. **Serviço Social, Política Social e Trabalho**. São Paulo: Cortez, 2006.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. A Questão Social no Capitalismo. **Revista Temporalis**, n. 3, Ano 2. Brasília: ABEPSS, Graffline, 2001, p. 9-32.
- IANNI, Octávio. **O Ciclo da Revolução Burguesa**. Petrópolis, Vozes, 1984.

LAMOUNIER, Bolívar. Perspectivas da Consolidação Democrática: caso brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, n. 4, v. 2. São Paulo: ANPOCS, junho de 1987.

SEMERARO, Giovanni. **GRAMSCI e a Sociedade Civil**. São Paulo: Vozes, 2001.

SOARES, Laura T. R. **O Desastre Social**. Os porquês da desordem Mundial. Rio de Janeiro: Record, 2003.

## OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO E PORTUGUÊS:

entre reformas paramétricas e estruturais

*Odília Sousa de Araújo\**

### RESUMO

No final da década de 1980, com as transformações no mundo do trabalho, o Banco Mundial entra em cena instaurando uma “nova ordem”, impondo estratégias de estabilização e reformas estruturais dos sistemas de proteção social. O Brasil e Portugal vêm reformando os seus sistemas, sob a justificativa de que o envelhecimento da população tem aumentado as despesas com aposentadorias e pensões, tornando-os inviáveis. O modelo estrutural desmonta os fundamentos da previdência social e a opção por reformas paramétricas possibilita uma associação entre os modelos, restringe os direitos sem desmontar o regime de repartição simples de solidariedade intergeracional garantido pelo Estado.

Palavras-chave: Estado. Reformas paramétricas e estruturais. Sistemas de Proteção Social. Previdência Social.

### ABSTRACT

In the end of the decade of 1980, with the transformations in the labor world, the World Bank comes in scene, restoring a “new order”, imposing stabilization strategies and structural reforms of the social protection systems. Brazil and Portugal have been remodeling their systems, under the justification of that the population aging has increased the expenditures with retirements and pensions becoming them impracticable. The structural model disassembles the beddings of the social welfare, and the option for parametric reforms makes possible an

---

\* Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora do Departamento de Serviço Social: da Graduação e do Programa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pesquisadora da área de Seguridade Social

association between the models, restricts the rights without disassembling the regimen of simple distribution of intergenerational solidarity, guaranteed by the State.

Key-words: State. Parametric and structural reforms. Systems of Social Protection. Social Welfare.

## INTRODUÇÃO

Com o avanço da política neoliberal no início da década de 1990, os Governos que aderiram ao Consenso de Washington foram pressionados a promoverem um ajuste estrutural, adotando estratégias de estabilização, privatização de empresas públicas e reformas institucionais, dentre elas, a da previdência social. O Brasil, naquele momento, ainda não tinha implementado o Art. 194 da Constituição de 1988, inspirado no conceito beveridgeano de Seguridade Social, no qual a previdência e a assistência médica e social passaram a ser garantidas como direitos de cidadania, compensando um atraso de cerca de mais de 40 anos em relação a alguns países do norte da Europa. A base econômica da previdência social, desde a sua criação, foi construída através de um pacto de sustentação envolvendo o capital, trabalho e o Estado.

Com a regulamentação da Constituição de 1988 foram definidos dois regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), público, contributivo, constituído pelo pilar capital trabalho, mediado pelo Estado e ancorado no emprego formal e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) abrangendo o dos servidores públicos civis e o dos militares, também contributivo, financiado pelas duas categorias de servidores, com a participação do Estado que, na qualidade de empregador, é responsável pela sua manutenção.

A saúde e a assistência social são financiadas por receitas do orçamento fiscal do Estado e de outras fontes e, no caso da saúde, foi criada uma contribuição provisória, transformada em contribuição permanente sobre a movimentação financeira das pessoas físicas e jurídicas.

Em Portugal, a questão do equilíbrio entre receita e despesa também está intrinsecamente relacionada com variáveis de natureza econômica, política e administrativa que repercutem nos sistemas de proteção social. Assegurados pelo Estado, têm como função substituir a renda dos cidadãos em situação de risco social, evitando que resvalam para a miséria. Durante o período essencialmente contributivo de acumulação de fundos os dois sistemas permaneceram seguros e confiáveis até o enunciado da crise no final do século passado.

## OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM QUESTÃO: constituição, crises e reformas

As políticas sociais são respostas do Estado às situações de pobreza e desigualdade social e os sistemas de proteção social brasileiro e português têm um importante papel tanto no que diz respeito à questão da preservação da previdência social, enquanto sistema de base securitária, como com relação à seguridade social que inclui a assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado. Com a globalização e o aumento do desemprego, os sistemas enfrentam dificuldades para a sua manutenção e buscam soluções estruturais para os impasses surgidos, abrindo para o mercado a parte mais substancial, a previdência dos servidores públicos e a parcela do regime geral, cujo salário excede o *plafon* contributivo estabelecido.

Com efeito, o papel do Estado se reduz às políticas compensatórias, aos programas de combate à pobreza e à desigualdade social que hoje tem novos significados. Para Estivil (2003, p.10), a palavra 'pobre' expressa três tipos de carências: "ter pouco", 'valer pouco', 'ter pouca sorte'. Esta carência pode ser estrutural: 'ser pobre'; circunstancial: 'estar pobre'; excludente: 'não ser rico'; voluntária: 'tornar-se pobre' e fingida: 'fazer-se pobre'".

O estudo da OIT, BIT (2003) apresenta outras abordagens da pobreza baseada nos trabalhos de vários autores.

Amarthya Sen desenvolve os conceitos de capacidades e funções e situa a pobreza centrada no indivíduo na sua incapacidade de enfrentar a vida com liberdade, dignidade e respeito por si próprio e pelos outros.

A abordagem centrada nas consequências ao nível da exclusão social se baseia em Peter Townsend, que vê a pobreza como falta de recursos materiais e de condições para participar da vida cultural e social. Discute a pobreza pela ótica da cidadania, da participação na vida social.

No que diz respeito ao conceito de exclusão social utilizado mais recentemente na literatura, é, segundo (CASTEL, 1998), um conceito estanque porque designa estados de privação e, embora seja bastante utilizado hoje, ele prefere utilizar o termo "desfiliação" para designar o desfecho desse processo porque "pertence ao mesmo campo semântico que a dissociação, a desqualificação ou invalidação social". A inclusão, significando o amparo coletivo aos riscos sociais, situa-se no conceito de previdência social.

As estratégias de combate à pobreza e exclusão social remontam às formas primitivas de amparo através da solidariedade, do mutualismo, até a complexa burocracia do Estado

de Bem-estar contemporâneo em que os Estados e as sociedades buscam desenvolver programas de combate à pobreza como forma de corrigir as assimetrias e promover a inclusão social.

No Brasil e em Portugal as intervenções do Estado, por meio da política de seguridade social, têm sido fundamentais na prevenção da pobreza absoluta, pois busca suprir as necessidades humanas básicas do trabalhador e de sua família nas situações de risco social causadas pela doença, invalidez, velhice e morte. A previdência social é o pilar fundamental dessa política e não pode ser dissociada das relações de trabalho. Entretanto, a assistência social independe de cotizações sobre a remuneração do trabalho. No Brasil, embora regulamentada tardiamente, só em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, a assistência social é concebida pelo atual Governo como uma política de inclusão social. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ora em fase de implementação, redesenha novas estratégias de participação dos usuários na política de assistência Social no Brasil, consolidando o sistema de proteção social brasileiro em moldes universalistas.

No entanto, o processo de globalização da economia e a adoção de novas tecnologias nas indústrias têm trazido desemprego com reflexos para a política de seguridade social. Desde a década de 1980 foi implementado um ajuste estrutural, através das políticas econômicas e programas recomendados pelos detentores do poder econômico internacional (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano e Organização Mundial de Comércio), no Terceiro Mundo e no Segundo Mundo (ex-mundo socialista) com o apoio dessas organizações, por meio de empréstimos. Segundo Burke, essas instituições estão sob o domínio dos países ricos que compõem o

centro da economia mundial e que têm contribuído para a dependência e o endividamento e pobreza cada vez maior dos países em desenvolvimento. Assim, criaram um ciclo vicioso do endividamento: altas taxas de juros, fuga de capitais, queda de preços das exportações, depressão, déficit e desequilíbrio contábil dos sistemas de proteção social. A geração de trabalhadores combativos que contribuiu para a criação dos sistemas agora se depara com a ameaça de descumprimento do contrato, sob a justificativa da crise.

Quando emergiu a crise do modelo, países como Portugal e Brasil, que apenas haviam construído tímidos sistemas de proteção social e que ainda não haviam alcançado a plenitude das políticas sociais do *Welfare State*, começaram a recuar e a defender a reversão dos direitos sociais, eximindo-se do seu papel de provedor das proteções e da responsabilidade assumida quando da criação dos sistemas de proteção social em que os riscos sociais deixaram de ser um problema individual e passaram a ser um problema de responsabilidade social e um dever do Estado. Apesar da investida neoliberal para uma reforma radical, os sistemas de proteção social brasileiro e português conservaram o padrão, embora tenham sido efetuadas modificações substanciais diante do contexto de reformas do Estado.

### **A NATUREZA DAS REFORMAS NO BRASIL E EM PORTUGAL**

As reformas nos países desenvolvidos têm sido cuidadosas, pois não se tem constatado a erradicação do modelo original, preservando-se o sistema público. Os diagnósticos da situação dos sistemas de proteção social nos dois países apresentam problemas semelhantes aos dos *Welfare States* e as

opções de reformas podem ser, segundo Mesa-Lago e Mueller (apud ANFIP, 2003, p. 7), estruturais e paramétricas:

as reformas que transformam radicalmente o sistema de seguridade social público, seja substituindo, oferecendo como uma alternativa ou complementando este por meio de um sistema privado de contas individuais, são classificadas de estruturais. Por outro lado, as reformas que preservam o sistema público reforçando suas finanças e/ou modificando as condições de elegibilidade (aumentando as contribuições, cortando benefícios, aumentando a idade limite para a aposentadoria, alterando as fórmulas de cálculo dos benefícios) denominam-se paramétricas.

No Brasil e em Portugal, apesar da pressão por reformas estruturais, têm implementado reformas paramétricas com aumento de contribuições e cortes de direitos, a partir da década de 1990. O desmonte na estrutura básica dos regimes (Regime Geral da Previdência Social – RGPS e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), sem o crescimento do emprego formal, tornaria a previdência social ainda mais vulnerável. Se a reforma continua sendo uma palavra de ordem nos países capitalistas industrializados que atingiram o patamar de Estado-Providência (termo de origem francesa utilizado para caracterizar o desenvolvimento das intervenções sociais no pós-Guerra) ou Estado-Social (termo utilizado para designar os mecanismos de proteção social nos demais países em desenvolvimento), esse modelo apenas se esboçou sob tipologias diferenciadas no Brasil e em Portugal, observando-se avanços e recuos em determinadas áreas da política social. A evolução da política social em Portugal pode ser analisada a partir dos seguintes marcos históricos:

Antes da revolução de 25 de Abril de 1974 sobressaem as políticas sociais desenvolvidas nos últimos anos do Estado Novo (o chamado 'estado social' de Marcelo Caetano). A partir de 1974, evidencia-se a importância do processo democrático e, em 1986, a adesão à Comunidade Económica Europeia, com impactos no domínio da protecção social. (RAMOS, 2003, p.66).

No Brasil o conceito de previdência social tem um significado semelhante ao da segurança social, pois remete à questão do seguro criado em todas as sociedades em processo de industrialização para garantir a sobrevivência dos trabalhadores e de suas famílias nas situações de risco social: doença, invalidez, velhice e morte. O seguro implica contribuição retribuição.

A Ajuda social remete ao campo da caridade, da filantropia e da assistência social. Os "desfiliados" pelo desemprego, que resvalam para a miséria, formam um contingente de trabalhadores que transita do espaço das proteções, da segurança social, pela via do seguro, e caem no abismo dos sem nada, um lugar indefinido para uns, à margem da sociedade para outros, mas, tão presente no interior da sociedade, que se torna o seu paradoxo, o seu maior desafio.

A reestruturação produtiva traz um aumento gradativo do desemprego, da pobreza e da exclusão social de parcelas da população em idade ativa formando um exército de reserva que jamais é recrutado porque, além das mudanças mencionadas, a instabilidade dos empregos não é mais temporária, mas definitiva em todos os países. A única alternativa para essa população desempregada é o mercado informal. O problema é complexo e nas sociedades brasileira e portuguesa apresenta múltiplas dimensões, nas quais se mesclam questões económicas, políticas

e éticas que repercutem no desequilíbrio fiscal nos sistemas de protecção social em face da redução dos contribuintes.

Os sistemas de protecção social dos países desenvolvidos que serviram de modelo para o Brasil e Portugal alcançaram, nas décadas de 1970 e 1980, uma maturidade suficiente para uma avaliação e reforma, embora não se possa afirmar que as reformas por eles realizadas tenham modificado radicalmente as suas tipologias ideais, pois apenas associaram alguns recortes estruturais às reformas paramétricas.

Cientistas sociais que vêm participando do debate sobre os sistemas de protecção social chamam atenção para a sua reversibilidade. Esta varia consoante as diferenças entre os modelos adotados, com suas classificações e tipos ideais. Segundo (MISHRA, 1995, p.xi) resumem-se em:

(i) tônica na gestão keynesiana da procura e na prevenção do desemprego, (ii) tendência para uma cobertura total, isto é, que estende o alcance dos programas sociais à classe média, não se detendo apenas na classe operária e (iii) preocupação com os direitos sociais e condições mínimas de vida como aspectos da cidadania.

Esping-Andersen (1995), com base em estudos da UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), analisa as tendências das reformas nas políticas de bem-estar social e conclui que estas apresentam problemas e necessitam de ajustes e que, no modelo escandinavo, pairam ameaças de conflitos entre o princípio igualitário universal e a estrutura populacional, com dificuldades em restaurar o pleno emprego. Numa Conferência proferida em maio de 1998, em Portugal, sob o título "A Sustentabilidade dos Estados-Providência no Séc. XXI", afirmou

que “[...] o modelo nórdico tornou-se insustentável do ponto de vista fiscal [...] o modelo liberal, não tanto devido aos baixos custos, mas antes devido à desregulação, dificilmente consegue enfrentar as desigualdades e a pobreza crescentes [...]” (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 17). Na França, o Estado-Providência é originário de uma sociedade-providência (EWALD, 1996) e por esse motivo o debate é mais acirrado quando se trata de retrocesso nos direitos sociais. Segundo Rosanvallon (1997, p.8), “A equação econômica dos anos 70 não pode, nos anos 90, encontrar resposta exclusivamente no campo financeiro. É no nível da sociedade e das relações sociais que ela se resolve. O verdadeiro desafio é o de um novo contrato social entre indivíduos grupos e classes”.

Em Portugal, o diagnóstico da Segurança Social produzido pela Comissão do Livro Branco possibilitou o encaminhamento das reformas em 1998. No Brasil, estudiosos da Seguridade Social têm realizado pesquisas de grande importância para pensar as reformas, destacando-se: (ARAÚJO, 2004), (WERNECK VIANNA, 1998), (STEPHANES, 1993 e 1998) (MOTA, 1995), (MACEDO; LEITE, 1993), (TEIXEIRA, 1991). As últimas reformas, uma delas com longa duração, empreendida através de Medidas Provisórias, foi consolidada em 1998 com a aprovação da Emenda Constitucional Nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Essa emenda possibilitou a modificação dos direitos dos trabalhadores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e também os do Regime dos Servidores Públicos. A reforma mais recente foi empreendida pelo atual Governo, por meio da Emenda Constitucional Nº 41, de 2003, e complementada pela Emenda Paralela Nº 47. Cortou direitos dos servidores públicos e criou uma contribuição sobre as aposentadorias para os dois regimes a partir de um teto limite, suscitando um debate na Academia e na sociedade.

## CONCLUSÕES

As conquistas sociais do século XX, orquestradas pelo reformismo social-democrata, não foram capazes de articular o vetor econômico e social, permanecendo sem solução o velho dilema posto por Alfred Marshall, revisitado por T. H. Marshall quando analisa a evolução dos históricos direitos de cidadania, civis, políticos e sociais. No entanto, o *Welfare State*, seu produto, ampliou direitos sociais e operacionalizou políticas sociais inclusivas durante um longo período, o suficiente para integrar os trabalhadores na lógica da acumulação capitalista.

A política de seguridade social conquistada pela reivindicação das classes trabalhadoras ou outorgadas pelo Estado ou, o que é mais comum, pela combinação de interesses do capital, trabalho e Estado continua desempenhando um importante papel na proteção social e no combate à pobreza e exclusão social e a complexidade do panorama econômico e social no mundo contemporâneo exige sólidos sistemas de proteção social, com estratégias voltadas para as novas expressões da questão social, numa articulação do Estado e sociedade para o seu enfrentamento.

A política de seguridade social é uma resposta do Estado às situações de risco social, de pobreza e exclusão social, mas, sem uma política econômica eficaz, os seus objetivos não alcançarão efetividade.

As reformas e ajustes dos sistemas de proteção social brasileiro e português são necessários no que diz respeito à modernização dos mecanismos de controle para evitar sonegação, fraudes e para a preservação dos sistemas públicos de previdência social como um patrimônio do trabalhador.

A questão social neste século exige, cada vez mais, nos dois contextos, uma política pública de seguridade social universal

que garanta segurança social para todos os cidadãos em face das transformações do capitalismo e do avanço do processo de globalização que repercute nos sistemas de proteção social dos dois países com novas demandas e desafios.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, n.8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 1993.

BURKE, Melvin. **Estabilização e Ajuste Estrutural: a nova ordem mundial na América Latina**. Tradução, Getúlio Nóbrega. Natal: Cooperativa Cultural, 1993.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

ESTIVIL, Jordi. **Panorama da luta contra a exclusão social: conceitos e estratégias**. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2003.

MISHRA, Ramesh. **O Estado-Providência na Sociedade Capitalista**. Tradução Ana Barradas. Oeiras: Celta, 2000.

## A PESQUISA NA ESFERA PÚBLICA: estado e sociedade

**Ana Maria Arreguy Mourão<sup>1</sup>**  
**Ana Maria Costa Amoroso Lima<sup>2</sup>**  
**Auta Stephan de Souza<sup>3</sup>**  
**Édina Meireles de Souza<sup>4</sup>**  
**Lêda Maria Leal de Oliveira<sup>5</sup>**

### RESUMO

O trabalho trata da apresentação do Grupo de **Pesquisa Políticas Públicas, Gestão e Cidadania** da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora e sua vinculação à linha de Políticas Sociais e Gestão Pública do Mestrado desta instituição elucidando seus objetivos de investigar, desvendar e aprofundar a formação e desenvolvimento do Estado brasileiro no que se refere ao seu compromisso com a sociedade no campo da consolidação da cidadania por meio das políticas públicas. Apresenta, ainda, as pesquisas realizadas e em andamento até o ano de 2006, bem como as produções acadêmico-científicas efetivadas até o referido período.

Palavras-chaves: Estado - Políticas Públicas - Gestão Pública - Cidadania.

### ABSTRACT

The work deals with the presentation of the Group of **Research Public Politics, Management and Citizenship** of the College of Social Service of the Federal University of Juiz de Fora and its entailing to the line of Social Politics and Public administration of the Post Graduation of this institution, elucidating its objectives to investigate, to unmask and to deepen the formation and development of the Brazilian State, as for its engagement with the society in the field of the consolidation of the citizenship, through the public politics. It still presents, the research carried through and in progress until the year of 2006, as well as the accomplished academic-scientific productions until the related period.

1 Professora M.S. Adjunta - FSS - UFJF

2 Professora Dra. Associada - FSS - UFJF.

3 Professora Dra. Adjunta - FSS - UFJF

4 Professora Dra. Associada - FSS - UFJF.

5 Professora Dra. Adjunta - FSS -UFJF.

Key words:

## INTRODUÇÃO

O Grupo de Pesquisa *Políticas Públicas, Gestão e Cidadania* da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora foi criado por professores pesquisadores e docentes interessados em desvendar e aprofundar a intrincada formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, notadamente no que se refere ao seu comprometimento com a sociedade e com a ampliação das condições de vida e participação dos cidadãos nos processos de gestão da coisa pública. Para tanto, o Grupo estabeleceu como objetivo conhecer o papel do Estado brasileiro na definição das políticas públicas identificando as determinações sociais, políticas, culturais e institucionais que interferem na sua implementação.

A gênese do Estado brasileiro é marcada pela presença dos colonizadores portugueses e a consequente implantação vertical da estrutura administrativa da Coroa. Do período colonial até a ditadura militar permaneceu a institucionalização da Administração Pública Patrimonialista, ressaltando-se as características da modernização administrativa, da gestão pública na “república populista” e da gestão técnico-burocrática como sementes do modelo gerencial.

A Reforma Neoliberal do Estado brasileiro trouxe as particularidades dos governos civis após o período militar, os quais importaram para o interior das estruturas governativas do Brasil um arremedo de mudanças administrativas em que permaneceram práticas de gestão consideradas como neopatrimoniais.

No entanto, Vieira (1997) avalia que com a Constituição de 1988 houve o reconhecimento de diversos autores de que estes últimos foram tempos em que a centralidade das Políticas Sociais tornou-se destacada e reconhecida.

O debate sobre a Política de Saúde intensificou-se nessa década destacando-se a VIII Conferência Nacional de Saúde e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual estabeleceu novas formas de organização do trabalho na saúde. A atual organização do Sistema de Saúde, ao mesmo tempo em que atende algumas reivindicações do movimento sanitário, não supera as contradições existentes, dentre as quais constam a exclusão, a precariedade dos recursos, a qualidade e a quantidade quanto à atenção, à burocratização e à ênfase na assistência médica curativa.

Iniciou-se também uma reformulação da formação profissional das profissões que, juntamente com a medicina, realizam trabalhos na área da saúde. Estas passaram a demonstrar interesses em ampliar e aprofundar sua formação a partir do modelo de diferentes estratégias de cursos de pós-graduação, entre eles as Residências a partir do trabalho coletivo e interdisciplinar.

Na essência dessas ponderações reside o debate acerca da relação Estado-sociedade que se reveste integralmente de um conteúdo político-ideológico e que, por sua vez, rebateria diretamente na configuração das Políticas Sociais e, conseqüentemente, da gestão das mesmas. Nessa direção, o que pretendemos ressaltar é que a definição do modelo do Estado é responsável pela orientação da forma e conteúdo da gestão pública das Políticas Sociais onde, nesses termos, também duas direções se destacam: o modelo gerencial e o modelo societário.

Estudos realizados por Paula (2005) indicam que o modelo gerencial reforça os princípios da descentralização, da

privatização das estatais, da terceirização dos serviços públicos, da regulação estatal sobre as atividades públicas conduzidas pelo setor privado e pela utilização de idéias e ferramentas do setor privado na esfera pública. Ocorre, aqui, a prevalência única do mercado como instituição fundamental para o estabelecimento da regulação dos recursos econômicos, das relações sociais e da sociabilidade em geral. O grande perigo dessa concepção está na constituição de uma relação de exterioridade (esfacelamento) da relação Estado-economia-sociedade mantendo presente a perda da identidade dos direitos sociais e a restrição da concepção de cidadania.

Na contramão surge o modelo societal que propõe uma concepção de gestão democrática capaz de permitir a criação de organizações administrativas permeáveis à participação e com autonomia para defender os interesses públicos, a descentralização do processo decisório e o respeito à complexidade das relações políticas, além do fortalecimento da esfera pública.

Trata-se, na verdade, de retomar a dimensão sócio-política da gestão pública para além de modelos e instrumentos gerenciais “adaptáveis”. Na linha proposta por Grau (1998), significa reafirmar o Estado democrático, público e financiador/defensor da ampliação dos direitos sociais. Para tanto, será necessária a construção de um “modelo institucional de administração que transcenda o enfoque burocrático como o de mercado e que considere o caráter público da administração”. (GRAU, 1998, p.236).

O conjunto de docentes e discentes integrantes do Grupo de Pesquisa **Políticas Públicas, Gestão e Cidadania** compactua com a definição de políticas públicas como sendo “uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e

garantidos em lei” (PEREIRA, 1996, p.130) e que tem no Estado a primazia pela responsabilidade de sua condução enquanto resposta às necessidades sociais originadas na sociedade e incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal).

As pesquisas que integraram as propostas para a mesa coordenada “**A Pesquisa na Esfera Pública: Estado e Sociedade**”, todas já concluídas, vêm ao encontro do objetivo de contribuir para a já elevada plataforma de debates e discussões da área do Serviço Social no campo estatal, semi-estatal e as interfaces desse fenômeno com a gestão social e a gestão privada.

## DESENVOLVIMENTO DAS PESQUISAS REALIZADAS

### A Desconstrução do Estado Brasileiro e a Universidade Pública

A pesquisa realizada entre 2003-2005 compreendeu uma investigação acerca da constituição e desenvolvimento do Estado brasileiro. Teve como requisição principal a elaboração de minha tese de doutoramento junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/ESS/UFRJ, sob o título **Administração Pública Brasileira e o Sistema Universitário Federal – A Ética Deformada do Patrimônio**.

Um dos eixos da pesquisa que aqui destaco para fins de apresentação no ENPESS (dezembro/2006 – Recife) corresponde à análise da **função pública** da Universidade e do enfraquecimento dessa responsabilidade estatal no cenário das políticas públicas brasileiras. Nesse aspecto focou-se a política de educação brasileira para o ensino superior retratando a sua realidade nos bastidores da Administração Pública brasileira ao

longo dos tempos governativos até a contemporaneidade do Projeto de Reforma Universitária do governo Lula da Silva, já em sua quarta versão, sob análise do Congresso Nacional.

A consulta à história trouxe para a conjuntura um quadro expansionista do ensino superior privado, enfaticamente demarcado na década de 1990, cuja consequência foi a da disseminação, Brasil afora, da modalidade mercadológica da formação universitária. A função pública da Universidade permanece como o grande enigma a ser decifrado pelo Estado Brasileiro. Isto é, se houver vontade política, projeto democrático e real interesse de se criarem espaços verdadeiramente públicos e produtores de conhecimentos socialmente transmissíveis.

#### **Avaliação da Gestão Pública da Política de Assistência Social na Micro-Região de Juiz de Fora - MG**

A referida pesquisa, apoiada pela FAPEMIG, foi desenvolvida em 09 (nove) municípios da micro-região de Juiz de Fora, com população variável entre 2.500 a 5.000 habitantes, e objetivou construir uma metodologia de investigação para municípios de pequeno porte que permitisse retratar a gestão pública da política de assistência social abordando os gestores da mesma que, na nossa interpretação, envolve o poder executivo, representantes do poder legislativo, em face da sua expressividade no âmbito do poder local nessas realidades, e os conselheiros municipais.

Nossa hipótese foi a existência de um enorme hiato entre a formalização da gestão pública da política de assistência executada pelos gestores e o cumprimento das diretrizes e definições estabelecidas pela Lei Orgânica de Assistência Social, o que por sua vez compromete a implementação de uma política

descentralizada, democrática e participativa, empenhada em enfrentar a pobreza e a desigualdade segundo a realidade local.

Foram aplicados 09 (nove) questionários em cada município - o prefeito; 02 (dois) representantes do poder legislativo (um da situação e um da oposição); 02 (dois) representantes (um governamental e um não governamental) dos Conselhos Municipais, preocupando-se em abordar: o processo de formulação e construção da política de assistência; a existência dos instrumentos de gestão (Plano Municipal, Conselho Municipal, Fundo Municipal); o conhecimento dos gestores acerca desses instrumentos e recursos disponibilizados.

Importa ressaltar que no período de desenvolvimento do processo investigativo - agosto de 2004 a julho de 2005 - os municípios alvos da pesquisa não estavam envolvidos ainda com a implantação da nova Política Nacional de Assistência Social e haviam implantado, portanto, suas políticas dentro das orientações da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

Para além das questões apresentadas, traçamos um breve perfil dos gestores dessa política a partir de alguns pontos principais.

Inicialmente quanto à escolaridade, a investigação demonstrou que a grande maioria dos prefeitos possuem somente o primeiro grau e, entre os vereadores, no máximo o segundo grau completo. Entre os conselheiros municipais, os da Assistência Social também são possuidores de até o segundo grau completo, já os da Criança e Adolescente, encontramos de segundo grau completo a superior.

Todos os investigados têm larga experiência política anterior e as principais filiações partidárias são ao PFL e PMDB.

A questão relativa à existência de uma política de Assistência Social é completamente desconhecida entre prefeitos

e vereadores, mas a confirmação da existência do Plano Municipal é reconhecida por todos os entrevistados, com exceção de 60% dos conselheiros da Criança e Adolescente.

Em todos os municípios encontramos constituídos e com reuniões mensais os Conselhos de Assistência e os da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, com exceção de um município que constituía o do Idoso, mas não foi objeto de nossa investigação.

Entretanto a existência desse canal de participação pareceu-nos bastante comprometido uma vez que a unanimidade dos conselheiros foi indicação direta e principalmente do executivo.

Sobre os atores participantes do processo de construção dos Planos Municipais, somente os prefeitos indicaram-nos, sendo apontada especialmente a significativa participação da Assistente Social.

Os principais problemas apontados pelos prefeitos e vereadores foram: desemprego, pouca participação da sociedade, falta de recursos, despesas com medicamentos, crianças que não frequentam a escola, tempo ocioso e drogas e bebidas entre os jovens.

Entre os conselheiros 50% não responderam e os demais afirmaram a excessiva centralização do poder executivo sobre as decisões, a falta de participação da população e ausência de apoio financeiro.

Por fim, a questão relativa ao Fundo Municipal é quase unanimemente desconhecida pelos entrevistados. Desde o ponto se o mesmo foi instituído ou não até o valor do mesmo.

Concluindo, afirmamos que inexistente uma política de Assistência Social nos municípios investigados segundo os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social e que a constituição dos Planos Municipais, dos

Conselhos e dos Fundos Municipais são instrumentos construídos formalmente para atender às exigências do governo federal, mas não são constituídos de forma descentralizada, democrática e participativa.

**Acolhimento em Saúde:** reorganização do processo de trabalho e a qualidade do atendimento

O Programa Saúde da Família constitui-se na principal proposta de reorganização do modelo de atenção à saúde, significando uma alternativa de consolidação dos princípios do Sistema Único de Saúde. Constituindo-se numa estratégia do Ministério da Saúde propõe ações de promoção, proteção e recuperação da saúde dos indivíduos a partir da efetivação de suas diretrizes operacionais.

As ações de saúde centradas na lógica da proteção e promoção da saúde se traduzem em um compromisso com a qualidade de vida e com o direito do cidadão. Traduzem-se, dentre outros, no compromisso com um trabalho orientado aos problemas, às necessidades e à qualidade de vida do usuário. Num compromisso técnico, ético e político, com o acolhimento dos usuários dos serviços de saúde.

Reconhecendo o acolhimento como uma diretriz operacional do PSF é que propomos a discussão sobre sua implantação em uma Unidade Básica de Saúde de Juiz de Fora/MG. Propomos debater a questão buscando caracterizar as mudanças ocorridas ou não na organização e produção das ações de saúde e sua repercussão na qualidade do atendimento.

O estudo foi desenvolvido na Unidade de Saúde da Família de Progresso – Juiz de Fora. Os sujeitos da pesquisa constituem-se nos profissionais e usuários que freqüentam a

referida Unidade. A abordagem a esses sujeitos tem sido realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas, sendo que as direcionadas aos trabalhadores são orientadas no sentido de captar informações sobre a relação trabalhador x usuário, o envolvimento da equipe de saúde em todo o processo de acolhimento, a estruturação e mudanças operadas no cotidiano do trabalho e, ainda, as repercussões na qualidade da atenção prestada. Quanto aos usuários ainda não iniciamos as entrevistas, porém pretendemos abordá-los também por meio de entrevistas semi-estruturadas, sendo que estas devem informar sobre como o usuário avalia o atendimento na perspectiva do acolhimento.

Os resultados ainda são preliminares, tendo em vista que o estudo está em andamento. Os dados têm sinalizado que, embora o acolhimento seja uma prática reconhecida e vivenciada pelo conjunto dos trabalhadores no cotidiano do trabalho, constitui-se em tema de conflitos e contradições expressos, por exemplo, no (a): **significado atribuído** – serviço específico x processo que perpassa todas as ações de saúde desenvolvidas; **representação para a intervenção profissional** – aumento excessivo da demanda por atendimento médico x prática que tem possibilitado a emergência e valorização de saberes de profissionais, até então subjugados à ordem médica; **relação trabalhador/usuários** – espaço de interação e diálogo x triagem; **significado para os usuários** – ampliação da autonomia e direito à saúde x reforça uma atitude de busca por atendimento “sem necessidade.”

Em que pesem as divergências/conflitos, as ponderações tecidas pelos entrevistados têm sugerido que o acolhimento tem oportunizado uma humanização do atendimento, um estreitamento das relações profissionais-usuários e intra-equipes e uma maior visibilidade às ações desenvolvidas pelos diferentes profissionais.

## ESTUDO DA REGIONALIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE NA MACRO-REGIÃO SUDESTE DE MINAS GERAIS

Esta pesquisa financiada pela **FAPEMIG** teve como tema a organização dos serviços de saúde, apoiando-se nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) O enfoque é a reorganização da atenção no hospital universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora, devido sua inclusão na rede SUS como unidade assistencial de média e alta complexidade, na macro-região sudeste de Minas Gerais, de acordo com o Plano Diretor de Regionalização (PDR/MG).

A pesquisa contribuiu para a elaboração de modelo de gestão com base na integralidade e democracia e de modelo assistencial, definido por profissionais dos serviços e componentes dos nove cursos da área da saúde oferecidos pela UFJF e teve como objetivos: Identificar as necessidades de assistência de média e alta complexidade em função das características demográficas e epidemiológicas da área de influência dos serviços de saúde do município de Juiz de Fora; compreender a concepção de regionalização implícita no PDR praticado na macro-região sudeste de Minas Gerais e nas micro-regiões Centro-Sul e Médio Paraíba/RJ; identificar processos de natureza cultural e social que orientam o acesso dos usuários na busca por assistência de média e alta complexidade segundo fluxo natural e considerando o entorno de Juiz de Fora e construir um modelo de gestão para o Hospital Universitário da UFJF a partir da captação da teia de relações macro e micro-institucionais, tendo em vista o processo de regionalização da assistência à saúde.

A complexidade do problema requer esforços e investimentos epistemológicos de natureza interdisciplinar na área

de Saúde Coletiva envolvendo tanto as ciências sociais, a epidemiologia e a geociência.

Utilizando abordagens metodológicas complementares para identificar os fluxos dos usuários em busca de cuidados de média e alta complexidade no SUS, atualmente sob a égide dos PDR.

Serão estudados, paralelamente, a procedência e o percurso dos usuários dos serviços de média e alta complexidade de Juiz de Fora por meio de pesquisa por amostragem de usuários desses procedimentos.

Dentre as atividades realizadas, destacam-se levantamento da literatura relevante; levantamento de natureza histórico-documental do fluxo migratório em busca de cuidados em outro município, elaboração de questionários e roteiros para as entrevistas semi-estruturadas a serem realizadas com motoristas de ambulância, conselheiros de saúde, gestores e administradores de serviços públicos. A análise dos aspectos sócio-culturais que orientam os trilhos e rotas é investigada com apoio de fotografias panorâmicas dos três municípios, considerando suas relações de vizinhança interna e externa aos limites geográficos-administrativos.

## CONCLUSÕES

A título de conclusão gostaríamos de destacar as produções acadêmico-científicas efetivadas até o ano de 2006 pelos integrantes do Grupo de Pesquisa que se desdobraram em Dissertações de Mestrado vinculados à linha de investigação; Monografias de Especialização; Trabalhos de Conclusão de Curso; publicação de capítulos de livros e artigos em livros e revistas como *Libertas*, *Atenção Primária em Saúde (APS)*, *Interagir*; trabalhos aprovados e publicados em Anais de eventos científicos como

CBAS, ENPESS, CALLAS, Congresso Nacional de Trabalho Social, entre outros.

## REFERÊNCIAS

CECÍLIO, Luiz Carlos de O. As necessidades de saúde como conceito estruturante na luta pela integralidade e equidade na atenção à saúde. In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben Araújo. **Os Sentidos da Integralidade**: cotidiano, saberes e práticas em saúde. Rio de Janeiro: IMS-UERJ-ABRASCO, 2001.

FRANCO, T.B., BUENO, W. S.; MERHY, E.E. O Acolhimento e os processos de trabalho em saúde: o caso de Betim, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n.15, p. 345-53, 1999.

GRAU, N. **Repensando o público através da sociedade**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo; Rio de Janeiro: Hucitec, 1994.

PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, A P. "Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania". **Revista Temporalis**, Brasília, ABEPSS, ano 2, n. 3, jan./jun., 2001.

PINHEIRO, R.; BARROS; MATTOS, R. (orgs) **Trabalho em equipe sob o eixo da integralidade**: valores, saberes e práticas. Rio de Janeiro: IMS/UERJ: CEPESC: ABRASCO, 2007.

SOUZA, C. Políticas Públicas e Orçamento Público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M. V.; VANUCHI, P. ; KERCHF (org). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

VIEIRA, E. As políticas sociais e os desafios no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 53, ano 18, 1997.

## **AVALIAÇÃO DOS ATUAIS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL:** o esgotamento da capacidade gestora

*Bernadete de Lourdes Figueirêdo de Almeida\**

### RESUMO

A avaliação dos programas sociais ganha centralidade investigativa no atual processo de esvaziamento da capacidade gestora das políticas sociais no Brasil. Trata-se de uma pesquisa de campo junto a onze instituições de João Pessoa/PB, cuja análise dos dados encontra-se em andamento. Para tanto, adotou-se o Sistema de Indicadores de Avaliação dos Programas Sociais mediante o uso de metodologias quali-quantitativas. Os resultados revelam o esgotamento da gestão institucional com a predominância de programas sociais temporários (77,7%); redução dos recursos financeiros (55,5%) e pulverização dos recursos destinados aos usuários (33,3%). Traduz-se em profundas limitações que dificultam o acesso das parcelas da população usuária aos programas sociais.

Palavras-chave: Avaliação – Proteção Social – Gestão Institucional

### ABSTRACT

The evaluation of social programs gets an investigative centralization in the present process of dismantling the managerial ground of social policies in Brazil. This is a field research with eleven institutions in João Pessoa/Pb, and the data analysis is now, in process. The methodology applied is based on the Sistema de Indicadores de Avaliação dos Programas Sociais and focuses on quality and quantity. The results have shown the end of the institutional management mainly those temporary social programs (77,7%); the reduction of financial resources (55,5%); the pulverization of the resources addressed to the users (33,3%). These factors, cause deep limitations and difficulties for the social program users.

Keywords: Evaluation – Social Protection – Institutional Management

---

\* Pós-doutora em Serviço Social e Docente. Pesquisadora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social /UFPB. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Análise de Conjuntura e Políticas Sociais (SEPAOCPS). Pesquisadora do CNPq.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, a **avaliação dos programas de proteção social** adquire relevância em face da centralidade que passa a ocupar nas análises investigativas, em virtude do gradativo esvaziamento da capacidade gestora das instituições de políticas sociais, no âmbito governamental que se vive no Brasil. Decorre do ajuste neoliberal, marcado, sobremaneira, por uma crescente fragmentação da gestão social, derivada da diminuição da máquina estatal que se expressa na pulverização dos programas, na contenção dos gastos públicos, nos cortes dos recursos humanos (técnicos e administrativos) e investimentos sociais ante o aumento das demandas populares por serviços sociais.

Em decorrência da redução do espaço do Estado, dá-se a valorização de bens e serviços oferecidos pela iniciativa privada para os que podem pagar, enquanto que o amparo às situações de vulnerabilidade passa a ser de inteira responsabilidade da sociedade civil. Ao Estado cabe apenas garantir o mínimo para atenuar os índices de pobreza.

Durante os governos FHC (1995 – 1998 / 1999 - 2002), períodos de consolidação do projeto neoliberal brasileiro, efetivase um retrocesso social severo em que as desigualdades sociais, dentre essas as desigualdades na distribuição de renda, geram níveis estarrecedores de empobrecimento da população.

No governo Lula (2003-2006), segundo dados apresentados pelo Conselho Federal de Serviço Social (2005, p.1), tem-se a continuidade da subordinação da política econômica brasileira, de forte orientação neoliberal, ao capitalismo financeirizado que se fundamenta na:

- elevação progressiva dos juros, o que permitiu aos bancos obterem lucro de R\$ 20,8 bilhões em 2004 e enfraqueceu o setor produtivo, gerando baixos índices de crescimento, aumento do desemprego e precarização do trabalho;
- ampliação do superávit primário (diferença entre arrecadação e gastos, utilizada para pagamento dos juros da dívida pública), que saltou de 3,19% do PIB em 1999 para 4,61% em 2004, vem superando a meta estabelecida pelo próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) que, em 2004, foi de 4,5% do PIB.

Essa política econômica de cunho recessivo que prioriza o pagamento de juros da dívida e reduz investimentos em políticas públicas agrava o “risco social”, provocando, dentre outros aspectos, “[...] a redução dos gastos sociais que, em 1995, correspondiam a 85% da arrecadação federal e passaram a corresponder a apenas 75% em 2004”. (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2005, p.1). Em decorrência dessa redução, no ano de 2005

[...] o total de gastos com saúde, educação, assistência social, organização agrária, segurança pública, urbanismo, gestão ambiental, habitação, cultura e saneamento foi de R\$ 70 bilhões, enquanto a despesa com o superávit primário foi de R\$ 81 bilhões.

A proposta orçamentária do Governo tem apresentado sérios comprometimentos, dentre eles a questão de os gastos sociais não poderem ser negligenciados diante do aumento da pobreza.

[...] de um lado há o aumento do desemprego, da pobreza e de outro, os gastos sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social não aumentam na dimensão que seria necessária para arrefecer os impactos da política econômica perversa sobre a parcela mais vulnerável da população. (id. ibid.)

Diante do baixo investimento no atendimento das necessidades dos segmentos populacionais mais vulneráveis, comprova-se que a ação governamental na área social não se insere no rol de suas prioridades.

Sem dúvida, o descaso do governo em relação às políticas sociais traduz-se na adoção de uma postura privatizante ao distanciar-se de sua implementação e delegar o trato da questão social à sociedade civil e ao mercado que passam a desenvolver ações sociais com o apelo da solidariedade ou da responsabilidade social, respectivamente.

Essa caracterização vem provocar mudanças nas práticas de gestão das políticas sociais no Brasil e apresenta como fatores preponderantes a desregulamentação e descentralização das ações públicas governamentais que têm se caracterizado pela mera transferência da responsabilidade sobre os serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo. Assim, tornam-se agentes das novas formas de gestão: o Estado (via descentralização ou municipalização), a sociedade civil e o mercado.

Em face de tais determinantes conjunturais, a avaliação dos programas sociais adquire interesse investigativo por atentar analisar os contornos, as mediações e as tendências que os marcam, visto que guardam em si múltiplas complexidades e especificidades que vão “[...] desde sua decisão, implementação

e execução e estão permeadas por valores, pautas culturais, demandas e pressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes, sejam eles gestores, executores e/ou beneficiários”. (BARREIRA, 2000, p.40).

## DESENVOLVIMENTO

Diante da atual importância que o objeto desta pesquisa passa a ter no sentido de analisar as decisões de planejamento (avaliação do contexto), as decisões de estruturação (avaliação dos insumos), as decisões de implementação (avaliação do processo) e as decisões de monitoramento (avaliação do produto), justifica-se a necessidade investigativa em avaliar os Programas Sociais segundo a visão dos gestores das instituições de Políticas Sociais existentes na cidade de João Pessoa/PB.

Na tentativa de melhor se aproximar da captura do real, que é complexo, contraditório, dinâmico e multifacetado (ALMEIDA, 2002), recorreu-se a uma metodologia múltipla de **pesquisa avaliativa** com adoção de diversos procedimentos, indicadores, instrumentos e técnicas.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi feita a opção pelo modelo não experimental, o que subentende aquele em que os sujeitos, no caso os gestores dos atuais Programas de Proteção Social, não possuem parâmetro comparativo, ou seja, não são comparados com um grupo-testemunha ou de controle.

Para tanto, recorreu-se ao Sistema de Indicadores de Avaliação dos Programas Sociais (SIAPS), criado pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Bernadete de Lourdes Figueirêdo de Almeida, enquanto uma metodologia investigativa de avaliação utilizada pelo Setor de Estudos e Pesquisas em Análises de Conjuntura e Políticas Sociais (SEPACOPS), ao qual esta pesquisa se vincula, sob a coordenação

da referida professora.

O SIAPS compõe-se de 03 (três) medidas avaliativas (ALMEIDA, 2002) em que se articulam instrumentos e técnicas quantitativas e qualitativas:

- a) **Análise Contextual** – trata-se da construção de um quadro macrosocietário da realidade brasileira, no qual se elabora a contextualização histórica das Políticas Sociais Brasileiras. Consiste num processo avaliativo crítico, predominantemente qualitativo, inspirado na metodologia de análise de conjuntura em torno das categorias: acontecimentos, atores, cenários, correlação de forças e a relação estrutura e conjuntura;
- b) **Relação Objeto/Sujeito da Avaliação** – busca-se captar a relação dialética entre o objeto que problematiza a ação do sujeito e do sujeito que se torna problematizado pelo objeto. Nesta pesquisa o objeto é a avaliação dos atuais Programas de Proteção Social e os sujeitos consistem nos gestores institucionais de tais programas. A análise dos traços identitários dos gestores e dos dados cadastrais das instituições pesquisadas processa-se quantitativamente, mediante a utilização da tabulação, gráficos, curvas;
- c) **Avaliação dos Programas Sociais pelos Gestores** – dá-se através de 3 (três) indicadores: acessibilidade, qualidade e efetividade. Para tanto, recorre-se à articulação entre as metodologias quantitativa e qualitativa, mediante o uso da tabulação, gráficos e curvas e da análise de conteúdo por categorização temática.

Configura-se como uma metodologia múltipla de avaliação por envolver diversos procedimentos, indicadores, instrumentos e técnicas, de modo a se aproximar da captura do real, que é complexo, contraditório, dinâmico e multifacetado. (ALMEIDA, 2002).

Os procedimentos para avaliação da capacidade gestora assemelham-se tanto à luz de uma perspectiva quantitativa como qualitativa. No entanto, na ótica quantitativa a mensuração estatística ou numérica é imprescindível, enquanto na qualitativa prioriza o atendimento e o nível de satisfação das necessidades dos sujeitos pesquisados.

Dentro desse enfoque arrolam-se como procedimentos: a avaliação de necessidades; a avaliação da cobertura; a avaliação da implementação e a avaliação do produto (dos resultados).

As metodologias da Pesquisa recorridas possuem um procedimento em comum: a interlocução entre a análise subjetiva e a teoria, que se concretiza pela articulação “[...] entre as impressões captadas pelo pesquisador através da observação, anotações no diário de campo, dados empíricos e outras formas de captura do real investigado e as análises teóricas de autores que trabalham o objeto de estudo pesquisado”. (ALMEIDA, 2002, p.21).

A pesquisa desenvolvida junto a 11 (onze) instituições gestoras de políticas sociais, na cidade de João Pessoa/PB, revelou, entre os resultados analisados, os seguintes:

- a) A análise desses dados inicia-se com a **duração dos programas sociais** e demonstra a predominância dos temporários (77,7%) sobre os programas permanentes. A temporalidade dos programas sociais tem sido uma característica do Sistema de Proteção social brasileiro, contudo, torna-se predominante, nos últimos anos, com

o arrefecimento desse Sistema em decorrência da Reforma do Estado, levada a efeito sob a égide do discurso neoliberal. “Foi sob uma nova agenda que, nos anos 90, passaram a se redefinir os termos da reforma do sistema brasileiro de proteção social” (DRAIBE, 2002, p. 2);

- b) A identificação das **principais dificuldades encontradas para implementação dos programas sociais** apontadas pelos gestores entrevistados foi: a redução dos recursos financeiros (55,5%), restrição do corpo técnico (22,2%), aumento das demandas sociais (22,2%) e redução do espaço físico (11,1%). Sem dúvida, tais dificuldades sempre foram constantes na gestão dos programas sociais governamentais, contudo, atualmente, tais programas fragilizam-se em decorrência dos cortes significativos nos gastos sociais, que não apenas reduzem a cobertura e a qualidade dos programas sociais como, conseqüentemente, provocam o acúmulo das demandas sociais diante do seu não atendimento;
- c) Quanto aos **motivos pelo não atendimento das demandas dos usuários**, segundo os gestores institucionais entrevistados foram: pulverização dos recursos destinados aos usuários (33,3%), limitações do espaço físico (22,2%), recursos específicos para determinada demanda (11,1%) e não responderam (33,3%);
- d) Os dados seguintes demonstram as **formas de acesso dos usuários aos programas sociais**, segundo os gestores institucionais entrevistados. As respostas sinalizaram os seguintes mecanismos:

inscrição (55,6%), necessidade imediata (22,2%), critérios de seletividade (11,1%) e não especificaram (11,1%). Embora a perspectiva democrática seja predominante sobre as demais formas de acessibilidade aos programas sociais pelos usuários, a inscrição (55,6%) registra-se uma incidência significativa das formas antidemocráticas por não garantir a universalidade do acesso enquanto direitos sociais, quais sejam: atendimento diante da necessidade imediata (ou emergência ou situação de risco social) apresentada pelo usuário ao procurar o serviço da instituição (11,1%) bem como destaca-se a incidência de 11,1% que revelam formas mais excludentes à acessibilidade, que se expressam ora pelo “tráfego de influência”, ora pela prática da seletividade (11,1%).

## CONCLUSÃO

Decerto, avaliar os atuais Programas de Proteção Social governamentais – principalmente no atual contexto de ofensiva neoliberal que se concretiza na Reforma do Estado, cujo alvo central foi o desmonte de sua base social – trata-se de uma atividade árdua pelo fato dessa se complexificar diante da ambigüidade do Sistema de Proteção Social brasileiro que, ao invés de ser destinado a todos, é excludente e sequer consegue contribuir para a elevação dos níveis de vida das parcelas da população usuária de seus programas.

Dentre as múltiplas contradições que o Sistema de Proteção Social brasileiro contém, destaca-se a cruel incompatibilidade nas formas de acesso aos seus programas. Se de um lado esse sistema conforma-se num misto de seguro e

seguridade, constituído pela tríade: Previdência Social, Saúde e Assistência Social, de outro sabe-se que não impede a deterioração dos níveis de vida, principalmente das parcelas populacionais mais empobrecidas.

Reconhece-se que a dimensão do atendimento e da cobertura não se concretiza de forma universal, uma vez que o critério da universalidade está relacionado ao exercício da cidadania e, no Brasil, tem-se um contingente de pessoas que estão imersas na condição de miseráveis, sem qualquer ligação com os direitos. Nesse contexto de desrespeito à cidadania assiste-se à manutenção da cultura conservadora perversa: o que está previsto nas leis é aplicado por práticas clientelistas e seletivas, demarcando o caráter antidemocrático dos programas sociais.

#### REFERÊNCIAS

ALMEIDA, B. L. F. **Avaliação dos Atuais Programas de Proteção Social segundo a Gestão Institucional e Técnica**. João Pessoa/ PB: UFPB/ CCHLA/ DSS/ PPGSS/ SEPACOPS, 2006. (Projeto de Pesquisa).

\_\_\_\_\_. Sistema de Indicadores de Avaliação dos Programas Sociais. **João Pessoa: UFPB/ CCHLA/ DSS/ PPGSS/ SEPACOPSS, 2002.**

BARREIRA, M. C. R. N. **Avaliação Participativa de Programas Sociais**. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2000. (Série Livros Textos; 2).

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. CONSELHOS REGIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL. **Carta de Manaus** - Por uma Política Econômica a Serviço dos Direitos Sociais. 2005. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br>> Acesso em: 10 out. 2005.

DRAIBE, S. Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista. In: **CONSCIENCIA (Revista Eletrônica)**. n. 36, out/2002. Disponível em: <<http://www.consciencia.br>> Acesso em: 10 out. 2002.

SPINK, P. A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional. In: RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999.

## **BANCO MUNDIAL E A CONTRA-REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO:**

as inflexões da responsabilização da sociedade civil no  
Programa de DST/AIDS

*Raquel Cavalcante Soares\**

### RESUMO

O presente trabalho discute o papel do Banco Mundial no processo de contra-reforma do Estado brasileiro, através de financiamentos que dão prioridade à focalização da seguridade social e à responsabilização da sociedade civil e suas inflexões sobre o Programa de DST/Aids.

Palavras-Chave: Contra-reforma do Estado, Banco Mundial, Programa de DST/Aids, responsabilização da sociedade civil.

### ABSTRACT

The present work, discuss the role of the World Bank in the process of counter-reform of the brazilian state through financings that give preference to the focalization of the social security and the civil society responsabilisation, and its reflexs in STD/Aids Program.

Keywords: State counter-reform, World Bank, STD/Aids Program, civil society responsabilization.

---

\*Assistente Social. Professora do Departamento de Serviço Social da UFPE e integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho (GET). Doutoranda da Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui-se na síntese de alguns resultados de pesquisa documental, iniciada em 2005, sobre o Banco Mundial e seus projetos de financiamento na seguridade social brasileira. A referida pesquisa encontra-se em andamento e subsidia, atualmente, nosso projeto de tese.

O interesse por esta temática é resultado da nossa experiência profissional no Hospital Universitário Oswaldo Cruz, em que atuamos por oito anos, na execução da política de DST/Aids, política essa que tem financiamento do Banco Mundial, desde 1993 até dezembro de 2006 (Projetos DST/AIDS I, DST/AIDS II e DST/AIDS III), junto ao Ministério da Saúde. Questionávamos, então, a falta de recursos, alegada pelo governo brasileiro, para investimento na seguridade social - por priorização dos encargos da dívida externa - agravada pela necessidade do Estado de contrair mais empréstimos, via Banco Mundial, para financiar projetos nessa área.

Além disso, tais projetos trouxeram uma “inovação” no âmbito das políticas de seguridade social, especificamente nas de saúde: a criação de uma unidade, dentro do Ministério da Saúde, que coordena a seleção, avaliação e financiamento de subprojetos executados por Organizações Não-Governamentais, as denominadas ONGs Aids, expressando as tendências de desresponsabilização do Estado e de responsabilização da sociedade civil que compõem o ideário neoliberal.

Mais do que uma função econômica, o Banco Mundial exerce um papel político-ideológico importantíssimo para a disseminação e legitimação das respostas à crise do capital em todo o globo, configuradas na propagação do ideário das “reformas” e ajuste fiscal dos diversos Estados-Nações. Para além dos

financiamentos de projetos – que, por si só, são muitíssimo rentáveis ao Banco – seus representantes participam da discussão e elaboração dos mesmos, prestando assessoria, inclusive durante sua execução, nas mais diversas áreas, impondo ou negociando o seu conteúdo – a depender do nível de subalternidade econômica do país.

Atualmente, dos oito projetos em execução no país, com financiamento do Banco Mundial na área da seguridade social, quatro referem-se diretamente à Saúde, representando um montante de 298 milhões de dólares, fora a contrapartida brasileira. Dentre os diversos programas do governo brasileiro que foram ou são financiados pelo referido Banco, podemos destacar: Programa Bolsa Família; Programa Nacional de DST e Aids I, II e III; Programa de Apoio à Reforma Previdenciária nos Municípios; Projeto de Vigilância e Controle de Doenças – VIGISUS II; Projeto de Assistência Técnica para a Previdência Social; Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência – PARSEP; Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde; Sistema Nacional de Vigilância em Saúde – VIGISUS; Programa Saúde da Família. (BANCO MUNDIAL, 2005)

Todos eles fundamentados na “Estratégia de Assistência ao País” que destaca a necessidade de racionalizar e concentrar os recursos sociais para o enfrentamento da pobreza, defendendo a focalização das políticas de seguridade social.

Neste artigo discutiremos, principalmente, as inflexões e resultados que se referem ao Programa Nacional de DST/AIDS, através de financiamentos que estimulam a responsabilização da sociedade civil.

**MUITO ALÉM DE SIMPLES FINANCIAMENTOS:** a importante influência do Banco Mundial na política pública e a responsabilização da sociedade civil

As atuais tendências da seguridade social brasileira e, mais precisamente, das políticas de saúde, apenas podem ser compreendidas se analisadas no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo e da “dominante ideológica cultural do período”. (BEHRING, 2003, p.74).

Tais transformações constituem-se num conjunto de respostas do capitalismo mundial frente à crise instalada a partir da década de 70 e caracterizada pelo desequilíbrio na produção e circulação de mercadorias, cuja origem está nas contradições inerentes ao capital – tendência à queda da taxa média de lucro e à superacumulação – evidenciando a saturação do regime fordista-keynesiano de acumulação.

As iniciativas de superação da crise materializam-se, desde então, nos processos de reestruturação produtiva (marcados por uma revolução tecnológica e organizacional na produção), de mundialização do capital (configurado na reorganização dos mercados internacionais, redivisão internacional do trabalho e constituição de um mercado mundial predominantemente financeiro), disseminação de uma cultura neoconservadora (caracterizada pelo racismo, violência, hiper-individualização, pragmatismo, consumismo) e pelo ajuste neoliberal do Estado (com um novo perfil de políticas públicas e um “*novo padrão de relação Estado/sociedade civil*”). (CHESNAIS, 1996); (BEHRING, 2003, p. 34).

No conjunto desses processos o capital financeiro adquire uma hegemonia sem precedentes, atribuída principalmente a duas séries de mecanismos: uma primeira, relacionada às transferências de riquezas para o capital financeiro, como o serviço

da dívida pública; e uma segunda, que refere-se ao “*crescimento de ativos, cujo valor é largamente fictício*”, isto é, capital financeiro fictício. A transferência sistemática de riquezas, particularmente o serviço da dívida pública, traz, para os países de capitalismo periférico, um alto nível de endividamento dos seus Estados, deixando-lhes mais vulneráveis aos interesses do grande capital internacional, em especial o capital portador de juros. (CHESNAIS, 1996, p.245).

Segundo Chesnais (2001, p. 8), “as formas mais concentradas do capital – capital financeiro predominantemente industrial ou capital financeiro puro – beneficiam-se, então, de um campo de operações e de um espaço de dominação que se estende sobre grande parte do planeta [...]”.

Nesse contexto, as instituições financeiras multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm grande relevância na produção e divulgação do ideário neoliberal, na medida em que estabelecem acordos de financiamento para países pobres ou considerados “em desenvolvimento”, negociando como contrapartida a reestruturação e “reforma” desses Estados.

Segundo Behring (2003), o processo de “reforma” do Estado em curso, preconizado pelas agências multilaterais e incorporado, com as devidas mediações, nas agendas dos governos nacionais, constitui-se numa contra-reforma do Estado, pois, ao contrário de representar a ampliação de conquistas e direitos sociais, tal processo tem um conteúdo extremamente conservador e regressivo em relação aos direitos sociais conquistados nesses países.

De fato, no Brasil, só a partir da Constituição de 1988, como resultado da intensa mobilização dos movimentos sociais e do processo de redemocratização do país, no período pós-ditadura

militar, é que se dá a institucionalização legal do conceito de seguridade social, englobando as áreas de saúde, previdência e assistência social. Ocorre, então, uma significativa ampliação da seguridade social, com a incorporação da universalidade do acesso na política de saúde.

Nos anos 90 inicia-se o processo de desmonte ou inviabilização efetiva de muitas dessas conquistas, principalmente no período de oito anos de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo Netto (2004), nesse período, como em nenhum outro na história brasileira, os representantes do capital financeiro puderam satisfazer, de forma exponencial, a sua voracidade especulativa.

A centralidade desse processo está no ajuste fiscal do Estado, concretizado, no caso brasileiro, sobre os seguintes aspectos: *“perda da soberania – com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa”*; incapacidade do Estado de implementar políticas de crescimento e retomada do emprego e *“parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre a iniquidade social”*. (BEHRING, 2003, p. 213).

Mesmo na gestão do Presidente Lula, denominada, inicialmente, de democrático-popular, há claros sinais de continuidade do processo de contra-reforma do Estado brasileiro, seja no âmbito da política econômica seja no espaço das políticas de seguridade social.

A partir do anos 1990, o Banco Mundial intensifica o financiamento de projetos fundamentados na concepção de “desenvolvimento integrado”, envolvendo a sociedade civil, governo e setores privados dos países mutuários. Tais projetos, com um conteúdo fortemente neoliberal, têm como principais diretrizes: a focalização das políticas públicas e a descentralização com desresponsabilização do Estado e responsabilização da sociedade civil.

Assim, a participação da sociedade civil ganha relevância no discurso do Banco e no conteúdo de seus projetos. Mas, é importante ressaltar que essa participação configura-se na simples transferência de responsabilidades do Estado para as Organizações Não-governamentais, não envolvendo, portanto, poder algum de participação efetiva e decisória dos movimentos sociais no conteúdo desses projetos.

Segundo Toussaint (2002), o Banco Mundial apropriase, de forma mais intensiva, do discurso de enfrentamento à pobreza no mundo para compensar a sua crise de legitimidade e retomar estrategicamente a sua ofensiva, tendo em vista que mantém o aprofundamento das medidas neoliberais. A interlocução e o financiamento de microcréditos para as ONG's fazem parte também dessa estratégia. De acordo com Stein (2003), no período entre 1987 e 1999 a parceria entre Banco Mundial e ONG's ocorreu em 3.227 projetos no mundo, sendo que 673 só na América Latina.

Montaño (2003) analisa que todos esses aspectos fazem parte de uma estratégia global que objetiva retirar do Estado as conquistas sociais da classe trabalhadora *“sem criar um processo de convulsão social que pudesse levar a uma profunda crise e provável quebra institucional”*. Essa estratégia, segundo o referido autor, seguiria um *“triplo caminho”*: para ocultar a desregulamentação dos direitos trabalhistas, a regulamentação da terceirização e da flexibilização do contrato de trabalho em paralelo ao desenvolvimento dos direitos do consumidor; para encobrir o esvaziamento da democracia, a globalização política, via organizações transnacionais como FMI, BID e Banco Mundial, atinge em cheio o poder, a autonomia dos Estados Nacionais, principalmente os dos países pobres e “em desenvolvimento”; *“para legitimar o esvaziamento dos direitos sociais e, particularmente, o recorte das políticas sociais, fomenta-se, a partir de parcerias, o crescimento da atividade do chamado terceiro setor, essa*

*miscelânea de indivíduos, empresas e ONG's.*" (MONTAÑO, 2003, p. 225).

Nos diversos documentos e relatórios publicados pelo Banco Mundial sobre a Saúde no Brasil fica evidenciada uma apropriação da nomenclatura de princípios basilares da reforma sanitária brasileira, mas com um conteúdo completamente distinto. Num desses documentos conclui-se que a pobreza influencia negativamente os indicadores de saúde da população e que, portanto, o foco da política pública de saúde deve ser os segmentos populacionais mais pobres. Defendendo uma *equidade pervertida*, o Banco Mundial recupera o discurso do enfrentamento da pobreza com a finalidade de defender a focalização da saúde pública, sem explicitar os seus reais interesses de ampliação do mercado privado. (BANCO MUNDIAL, 2005)

Tal fato nos remete ao papel crucial desempenhado pelas agências multilaterais e, aqui especificamente, pelo Banco Mundial, que vai além do financiamento de projetos propriamente, atuando como inteligência ou mesmo como intelectual orgânico do grande capital. Na área de saúde o Banco Mundial ganha destaque internacional ao ser o maior investidor de programas de saúde do mundo, com o comprometimento de US\$1,3 bilhão em novos empréstimos a cada ano para projetos populacionais de saúde e nutrição. (BANCO MUNDIAL, 2005)

No Brasil, os Projetos DST/AIDS I, DST/AIDS II e DST/AIDS III, vinculados ao Programa de DST/AIDS brasileiro, são importantes exemplos da influência do Banco Mundial na política pública, mais particularmente no que se refere à responsabilização da sociedade civil e desresponsabilização do Estado.

De acordo com publicação do Ministério da Saúde, entre 1993 e 1997 foram repassados 23 milhões de dólares para 559 subprojetos executados por ONG's. A partir de 1998 (no DST/AIDS

II), o Banco financiou, junto ao governo brasileiro, 1.100 subprojetos de ONG's, sendo que a meta para o DST/AIDS III foi de investir 12,8 milhões de dólares nesse tipo de subprojetos. (BRASIL, 2001); (BANCO MUNDIAL, 2005).

Os projetos financiados pelo Banco Mundial totalizam o montante de US\$ 746,5 milhões, sendo que, destes, US\$ 325 milhões foram de contrapartida do governo brasileiro (BANCO MUNDIAL, 2003)

São inegáveis os importantes resultados da Política de Saúde para DST/AIDS. A própria Coordenação Nacional de DST/AIDS cita os mais significativos: como o relevante aumento de instalações para tratamento ambulatorial especializado de serviços de prevenção e testagem, a universalização da cobertura medicamentosa da terapia antiretroviral<sup>1</sup>, queda no número de internamentos e de óbitos, entre outros. No entanto, há graves problemas que necessitam ser enfrentados, como: pouco investimento dos municípios e estados, repercutindo, entre outros fatores, na falta de medicamentos complementares ao tratamento, de responsabilidade destes níveis federativos; as tendências de feminização, crescimento da transmissão vertical, interiorização e pauperização da epidemia, que expressam a precarização, a falta de integralidade e a iniquidade da cobertura não só da política de saúde, mas, também, das demais políticas sociais.

O Ministério da Saúde e o Banco Mundial defendem a execução de projetos pelas ONG's com a justificativa de que a atuação dessas tem um alcance mais expressivo ao atingir diretamente segmentos populacionais considerados de maior risco e "vulnerabilidade social" e de difícil acesso.

<sup>1</sup> O conhecido coquetel de medicações que combatem e controlam o vírus HIV.

Todavia, ressaltamos que os inúmeros projetos executados pelas ONG's Aids têm grandes limitações, pois, invariavelmente, estão situados no espaço do direito privado, deslocando do setor público a sua execução. Nesse sentido, apesar de reconhecermos a seriedade e o empenho dos muitos profissionais que atuam nesses projetos, sabemos também que a cultura que os perpassa deixa de ser a do direito universal e torna-se a da "capacidade e disponibilidade" de cada ONG.

Porém, mesmo com uma cobertura social reduzida e limitada na execução desses projetos, as ONG's Aids tornaram-se, em grande parte do Brasil, centrais principalmente na assistência social a pessoas vivendo com HIV/Aids. Isso evidencia, de fato, a responsabilização da sociedade civil e o contínuo processo de desresponsabilização do Estado, resultante dos projetos consensuados entre Banco Mundial e o Ministério da Saúde Brasileiro.

Além disso, outro agravante é o fato de que em todos os projetos (DST/AIDS I; DST/AIDS II; DST/AIDS III) há uma clara preocupação em se estimular a sustentabilidade das ONG's Aids, deixando-se explícito o limite desse financiamento. Dessa forma, são oferecidos inúmeros cursos de capacitação sobre gerenciamento, geração de renda, promoção de serviços e captação de recursos, com a finalidade de que estas ONG's "*ganhem sustentabilidade política, institucional e financeira*". (BRASIL, 2006, p.46).

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, vislumbra-se a intensificação do processo de transferência da responsabilidade do financiamento e execução das políticas sociais para a sociedade civil, a que

Montaño (2003) denominou de "autoresponsabilização dos necessitados", em que setores carentes da classe trabalhadora de média e baixa renda responsabilizam-se pelo financiamento de serviços e programas sociais.

A contínua e crescente aproximação das ONG's Aids com o Estado, na forma de parcerias e convênios, é denominada por Góis (2000) de "governamentalização das ONG's/Aids", o que também ganhou a denominação de industrialização da epidemia. Esse processo tem claras vinculações com o financiamento do Banco Mundial, comprometendo a política pública e também a autonomia dessas entidades em relação ao poder público. É importante lembrar, pois, que a origem histórica dessas organizações está nos movimentos sociais de luta pelo acesso e pela qualidade do direito à saúde pública e universal em toda a sua integralidade. Essas mesmas ONG's tornaram-se parceiras de um Estado sobre o qual exerciam uma pressão política crítica e autônoma. Além disso, o Estado, através de seus governos, dá sinais evidentes de que se ausentará, por completo, do financiamento de novos projetos.

Cabem aqui as observações de Amaral (2004, p. 1) sobre o que ela denominou de discurso apologético da sociedade civil:

tenta-se eliminar, ou, no limite, reduzir as possibilidades que têm os mecanismos de ampliação do Estado de se constituírem em meios estratégicos de fortalecimento da sociedade civil e, em substituição a essa perspectiva, desloca-se a questão para a criação de mecanismos de subordinação que retiram o caráter contraditório da sociedade civil e resgatam elementos de colaboração e consenso que determinam a natureza e o conteúdo da sua intervenção na sociedade.

Evidenciamos, dessa forma, uma ordem internacional socialmente perversa que insere, de forma passiva, os países de capitalismo periférico no sistema financeiro internacional, influenciando diretamente as suas políticas públicas, desmobilizando setores organizados da sociedade civil, reproduzindo o ideário neoliberal sob o enfoque do enfrentamento da pobreza, da necessidade da focalização e da participação social, via desresponsabilização do Estado.

Recuperando os fundamentos marxianos, Soto (2003, p.11) afirma que a pobreza “é efeito do regime de acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, condição determinante desse processo de acumulação.” Parece-nos que, além de efeito e condição determinante para a acumulação, ela também é utilizada pelo Banco Mundial como elemento mistificador dos seus fundamentos ideo-políticos nas mais diversas áreas de investimento, dentre elas, a seguridade social e, aqui, mais especificamente, na saúde.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Ângela. A Categoria Sociedade Civil na Tradição Marxista e Liberal. In: Ana Elizabete Mota. (Org.). **O Mito da Assistência Social**. Recife: Editora Universitária, 2006, v. 1, p. 47-86.

BANCO MUNDIAL. Brasil – **Projeto de Controle de Aids e DST III**, 2003.

\_\_\_\_\_. **Health and poverty in Brazil**: estimation by structural equation model with latent variables. Washington, 2005.

\_\_\_\_\_. **Projetos em atividade no Brasil**. Disponível em: [www.obancomundial.org](http://www.obancomundial.org). Acesso em 11/12/05.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Controle do HIV/Aids**: a experiência brasileira. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. **Aids e sustentabilidade**: sobre as ações das organizações da sociedade civil. Brasília, 2001.

CHESNAIS, François. Mundialização do capital. **Revista Outubro**, n.5. São Paulo, Instituto de Estudos Socialistas, 2001.

\_\_\_\_\_. A mundialização do capital. **São Paulo: Xamã, 1996**.  
GÓIS, João Bosco. **A Constituição das ONG's / Aids brasileiras**: histórias, idéias e auto-representações. São Paulo: Revista Ser Social, n. 7, 2000.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, José Paulo. A conjuntura brasileira. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, n. 79, 2004.

SOTO, Sílvia F. El concepto de pobreza em la teoría marxista. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 73, Ano 24, São Paulo, Cortez, 2003.

STEIN, Rosa Helena. Capital social, desenvolvimento e políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, n. 73, 2003.

TOUSSAINT, Eric. **A dívida externa do terceiro mundo**: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

## **A POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: enfrentamento do desemprego?**

**Rose Serra\***

### RESUMO

A crise da década 1970 e as respostas do capital: a econômica, a reestruturação produtiva e a base ídeo - política, o neoliberalismo têm provocado o desemprego e a precarização do emprego. A Política Pública de Trabalho e Renda é uma das respostas do Estado para enfrentar essa conjuntura. Este trabalho discute a atual Política Pública de Qualificação Profissional através do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) que tem papel estratégico ao pretender responder ao desemprego, visando à inserção ou reinserção do trabalhador no mercado de trabalho e/ou a geração de renda através de projetos de formação profissional.

Palavras-Chaves: Política pública, Trabalho e renda, Qualificação profissional

### ABSTRACT

The 70's crisis and its accordingly responses of capital, economy, productive reorganization, ideo-politic basis and the neoliberalism, have provoked the unemployment and job precarization. . The Public Work and Income Politics is one of the answers from the State to face this conjuncture. This work argues the current Public Politics of Professional Qualification through the National Plan of Qualification of Working Class (PLANFOR) and its strategical role in trying to give an answer to the unemployment and aiming the insertion or re-insertion of the workers in productive forces – as well as raising income through projects of professional qualification.

Words keys: Public politics, Work and income, Professional qualification.

---

\* Doutora em serviço social. Profa. adjunta da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro Coord. do Programa de Estudos do Trabalho e Reprodução Social.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho discute a Política Pública Federal de Qualificação Profissional a partir de estudos e pesquisa bibliográfica e documental, tendo como base o Projeto de Pesquisa “A Política Pública de Trabalho e Renda no Governo do Estado do Rio de Janeiro – A Qualificação Profissional e a Economia Solidária”, de natureza teórico-empírica, em fase de desenvolvimento, a partir de agosto de 2005.

O desemprego constitui-se, hoje, o principal determinante das graves expressões da questão social no contexto econômico e sócio-político a partir da década de 1970, quando as economias centrais começaram a apresentar sinais de esgotamento do padrão de produção vigente até então. Em decorrência do novo padrão produtivo, várias alterações no mundo do trabalho ocorreram e, desde a década de 1980, em escala mundial, vem ocorrendo um processo de substituição dos empregos formais por novas modalidades de inserção no mercado de trabalho, guardando, tal processo, diferenças e peculiaridades entre os países centrais e o resto do mundo, os chamados países periféricos como o Brasil.

A partir de 1990 o Brasil passou a registrar novas tendências nas ocupações profissionais como resultado do processo de reconversão econômica. Daí, que compreender a questão do emprego no Brasil exige, necessariamente, que se proceda uma análise do tipo de ocupação. Nessa ótica, a grande alteração foi a dramática queda de empregos industriais e o forte crescimento de postos de trabalho nos serviços, setor em que o informal é mais típico.

De acordo com Mattoso (1999, 17-8), o Brasil perdeu nessa conjuntura 3,3 milhões de postos de trabalho formais numa

realidade de cerca de 18 milhões de assalariados, num total de 70 milhões de população economicamente ativa.

A principal conclusão é que, numa década, houve uma alteração da ocupação do mercado de trabalho, do tipo formal para o tipo flexível, havendo uma explosão do trabalho informal ou flexível nas metrópoles brasileiras.

Na década de 1990 os serviços passaram a absorver mais postos de trabalho, configurando já a alteração no setor industrial, em termos de seu encolhimento inicial. Atualmente, início do século vinte e um, o aumento do desemprego aberto refletiu justamente a incapacidade da economia brasileira de gerar expressivos postos de trabalho, não obstante o setor de serviços continuar absorvendo uma parte dos trabalhadores que anualmente ingressam no mercado de trabalho ou que são demitidos dos setores industrial e agropecuário. Para Pochmann (2001, p. 60-1):

A classe de serviços que aumentou fundamentalmente a sua participação relativa no Brasil foi a de distribuição, já que os serviços sociais mantiveram sua participação relativa e as classes de produção e de serviços pessoais regrediram relativamente [...] na classe de serviços de produção, que deveria expressar os esforços de adoção do novo paradigma técnico-produtivo, há queda na participação ocupacional. Isso parece ocorrer fundamentalmente porque o enfraquecimento do setor industrial, com a desintegração e desnacionalização de algumas cadeias de produção, inviabiliza o avanço dos serviços de produção.

Na atualidade, governos nos níveis federal, estadual, municipal e segmentos do empresariado de muitos países vêm estimulando os trabalhadores a terem seu próprio negócio, o emprego autônomo e o cooperativismo, com objetivos muitas vezes

diferentes dos trabalhadores, ou seja, utilizam estratégias para viabilizar o ajuste do capital e/ou para neutralizar as reações dos movimentos populares frente aos efeitos negativos das políticas neoliberais, por eles implantadas, que resultaram em desemprego, emprego precarizado e baixa remuneração do trabalho.

Nos últimos anos tem havido um progressivo envolvimento com essas políticas de geração de trabalho e renda de múltiplos agentes, com uma variedade enorme de possibilidades de colocá-las em prática, ocupando lugar de destaque nos órgãos públicos afins à mesma, nas entidades de organização sindical dos trabalhadores, em diferentes movimentos sociais populares, nas universidades e, de maneira geral, nas comunidades. No âmbito da investigação acadêmica as experiências de pesquisas empíricas sobre essa temática ainda são incipientes, sobretudo pelo pouco tempo de implantação dessas políticas nessa nova roupagem e que possam ter significado relevante para efeito de estudos empíricos.

Outro elemento é que tais iniciativas estão carregadas de um sentido novo enquanto experiências populares e solidárias no interior dos movimentos populares, sobretudo a reinvenção do cotidiano dos processos de trabalho, colocando os componentes desses processos, em particular, os meios e produtos do trabalho, a serviço dos trabalhadores e da comunidade e criando outras relações de mercado que também assegurem a eficácia desses empreendimentos, em termos de sucesso econômico. É conveniente lembrar que, nas décadas setenta e oitenta do século passado, tais empreendimentos, de ordem econômica, assumiam um lugar secundário nos movimentos populares, tendo em vista que os objetivos desses estavam voltados para a conscientização e organização política, objetivando as lutas de enfrentamento do Estado militar e a reconquista da democracia política brasileira.

## DESENVOLVIMENTO

Considerando os limites deste trabalho, entre os vários eixos da política pública de trabalho e renda, quais sejam, Políticas de Assistência Financeira Temporária, Políticas de Colocação, Políticas de Qualificação e Políticas de Crédito, abordarei tão somente a Política Pública de Qualificação Profissional enquanto uma das respostas ao enfrentamento dessa realidade do trabalho, enfocando alguns aspectos relativos à mesma. Utilizarei aqui parte das análises realizadas no Relatório do Trabalho da Parceria Acadêmica da Faculdade de Serviço Social com o Núcleo Superior de Estudos Governamentais da UERJ (NUSEG), relativo à assessoria desenvolvida no Projeto de Geração de Trabalho e Renda da Secretaria de Estado de Integração Governamental do Rio de Janeiro, em 2004 e 2005, sob minha coordenação

O primeiro aspecto diz respeito à relação entre a qualificação profissional e as possibilidades de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Essa é uma questão que, hoje, tendo em vista o alto nível de desemprego, torna-se muito candente nessa área de trabalho do Serviço Social.

Frigotto (1998, p. 36) aponta as análises que buscam ligar, de maneira mecânica, a educação e a formação profissional às possibilidades do trabalhador vir a se integrar, de maneira mais vantajosa, ao processo de reestruturação produtivo em curso. Para ele, essa perspectiva parte de “uma visão de desenvolvimento, ciência e tecnologia despida de relações sociais e no pressuposto do pleno emprego”. São análises desprovidas de fundamento real, limitadas e adaptativas, que não vêem as novas tecnologias como “produto de relações sociais excludentes” e que negam, em si, a absorção de grande massa de trabalhadores, mesmo que estejam altamente qualificados pelos cursos em andamento. Além disso, essa concepção culpabiliza o trabalhador pelo desemprego, pois

identifica sua “má-qualificação profissional” como causa, ao mesmo tempo em que transmite a ilusão de que basta o curso para sua inserção. Quando essa inserção não ocorre, mais uma vez a culpa torna-se do indivíduo, que não está apto por outras razões.

Hoje, a qualificação e/ou requalificação profissional está mais do que nunca colocada como necessária para a questão do desemprego. Para Amaral (2001, p.31), o capital tem reforçado a necessidade dos cursos profissionalizantes e, a partir dos fundamentos da necessidade dos “ajustes”, quais sejam “desemprego, recessão, precarização do trabalho, desregulamentação dos direitos do trabalho [...] converte a formação profissional em um dos alvos principais de sua intervenção, dando-lhe estatuto de política de emprego”.

Nesse processo, o desemprego, a precarização, a ausência de políticas de emprego reais e concretas são deslocados para o âmbito da qualificação/requalificação profissional do trabalhador enquanto um “indivíduo portador do problema”. O Estado assume a coordenação das ações de qualificação/requalificação, sempre tendo como “referência as diretrizes de organismos internacionais, como o Banco Mundial para as economias periféricas” (id., *ibid.*, p.34).

Também as Centrais Sindicais, nessa perspectiva, trocam a organização da luta coletiva contra o desemprego por verbas do Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT) para montar cursos profissionalizantes. As Centrais justificam que esses processos são necessários em função de “uma nova sociabilidade requerida face às profundas transformações no mundo do trabalho” (id., *ibid.*, p.33). Na verdade, um dos elementos presentes na sociabilidade do trabalhador na sociedade do capital é a culpabilização pelos problemas vividos por ele e sua família, uma vez que os mesmos são individualizados. Assim, o problema do desemprego não se funda no exército industrial de reserva, mas

na capacidade familiar, educacional, emocional e/ou moral do indivíduo vir a obtê-lo, em face da concorrência com os demais nas mesmas condições.

O segundo aspecto diz respeito ao conteúdo ideológico dos cursos profissionalizantes, o que tem relação com os caminhos percorridos pela educação em geral e pela educação para o trabalho, em particular. Sabe-se que muitos são os limites da educação no conjunto das práticas sociais na sociedade capitalista para os trabalhadores, os quais não são engendrados por si mesmos. A sociedade do capital, cuja lógica atravessa toda a vida em sociedade, lógica esta que subtrai dos trabalhadores seu trabalho e condições de vida materiais e espirituais, é que os produz. Nesse tipo de sociedade, a sociabilidade do trabalhador é construída de dentro para fora e de fora para dentro das fábricas e locais de trabalho diversos. Numa relação de sinergia, fragmenta e dissocia conhecimentos e práticas e unifica tudo pela ideologia dominante, impondo a todos, como verdade universal, aquilo que só o é, realmente, para a classe dominante

Na educação para o trabalho, as propostas pedagógicas que se tornam dominantes são determinadas pelas condições materiais de produção, engendradas nas diferentes etapas de desenvolvimento das forças produtivas, as quais participam da construção de uma cultura do trabalho afirmativa da divisão social do trabalho e seu conteúdo hierárquico.

Entretanto, para o capital, a incorporação passiva do trabalhador deve ser relativizada em função da necessidade da produtividade. Para resolver essa questão, a burguesia utiliza-se da formação profissional, tendo como objetivo aumentar a produtividade do trabalho e determinar o poder nos espaços de trabalho e na sociedade. Essa concepção de educação, funcional ao capital, tem formado a consciência de gerações e gerações de trabalhadores, construindo uma determinada cultura do trabalho.

Tal cultura do trabalho castra o potencial dos trabalhadores devido ao enclausuramento em especializações / divisões do trabalho; à fragmentação dos processos, esquadrinhamento e homogeneização do tempo e de horários e ao estranhamento ao produto final e aos meios de produção.

Quais, entretanto, as possibilidades de uma formação profissional ocorrer fora dos parâmetros do capital, em um trabalho dentro do Estado? Talvez a resposta esteja nas condições contraditórias da própria dinâmica da sociedade, pois, não obstante todos os mecanismos de dominação ideológica, há contestações e resistências a essa lógica geradas ao nível das práticas sociais e pretendem situar-se *fora da ideologia* dominante, seguindo as coordenadas de um campo ideológico com *outros conteúdos*, formando o que se costuma denominar de *contra-hegemonia*. São práticas sociais carregadas de conteúdo educativo, as quais buscam desconstruir o modo de trabalhar, de pensar, de sentir e de viver em sociedade, uma nova cultura que se gesta na contramão da cultura dominante. As experiências de luta sindical, de economia popular, economia solidária, de auto-gestão, etc. podem significar esse movimento.

Tiriba (1998, p.191) observa que:

Considerando os movimentos contraditórios e os limites impostos pela própria sociedade, é possível perceber que, no vasto e diversificado mundo da economia popular, as organizações econômicas populares — OEPs — como iniciativas coletivas e solidárias, podem muitas vezes representar os germes de uma nova cultura do trabalho, apresentando-se como alternativa à crise do emprego [mas também] como parte integrante do projeto maior de transformação da sociedade.

A Associação Nacional das Empresas Autogestionárias e Participação Acionária (ANTEAG) insere-se nesse esforço, pois, por meio de seus Centros de Excelência de Auto Gestão (CEAGs), a educação para o trabalho é pensada como um todo, ou seja, desde o *layout* da fábrica até os valores culturais construídos na vivência do trabalho na sociedade capitalista são discutidos com os trabalhadores nos cursos desenvolvidos. Isso porque, segundo a Associação, em nossa sociedade os trabalhadores não foram educados para a liberdade, mas para a submissão.

O terceiro aspecto que aponto refere-se aos tipos de cursos propostos na grade desses cursos profissionalizantes que tradicionalmente são ofertados pelos órgãos públicos ou instituições privadas aos trabalhadores, não acompanhando, na sua grande maioria, as mudanças no mundo do trabalho. Seriam realmente esses os cursos necessários ao mercado, hoje, se o principal objetivo é a inclusão social através do trabalho? Daí, que uma questão ganha relevância: essa tendência de apenas instituírem-se cursos tradicionais não reforça o elemento da sociabilidade que culpabiliza o trabalhador pelos seus problemas?

Um dos problemas identificados que levam a essa pouca inovação na grade de cursos é a metodologia para a sua definição. Não há um levantamento sistemático das potencialidades locais, regionais ou estaduais que subsidie esses projetos de criação de trabalho e renda com o conhecimento empírico da realidade que assegure, minimamente, a possibilidade de absorção dos egressos desses cursos. Os grupos e organizações populares da comunidade que demandam tais cursos baseiam-se em observações insuficientes da realidade, sem sistematização ou sem o apoio de profissionais que são especialistas em determinadas atividades ocupacionais. A observação dos moradores é importante, mas deve mesclar-se com um

conhecimento mais sistemático das potencialidades e necessidades da região e/ou do Estado.

De outro prisma, faz-se premente, sob vários aspectos, a integração dos diversos programas existentes de cada governo, seja no nível interno de Estado e de cada Município e/ou de ambos entre si, no tocante a essas estratégias de geração de trabalho e renda, à luz das orientações dessa Política Federal, que provocariam maior efetividade na consecução de seus objetivos e racionalização dos gastos públicos.

## CONCLUSÃO

As Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda, nessa conjuntura de crise econômica, são imprescindíveis para atender à população carente dessa proteção social. Além disso, o contexto atual exige dos trabalhadores novas competências como a capacidade de interpretar instruções, de utilizar equipamentos mais sofisticados, de ações polivalentes, de capacidade de comunicação oral e escrita, de resolução de problemas, criatividade, etc., necessidades essas que vão muito além de suas competências ocupacionais. Tais cursos podem atender a essas demandas.

É nessa realidade que essas políticas públicas de geração de emprego e renda adquirem atualmente importância, pois constituem um meio de atender às necessidades dessas demandas da população, em termos de um atendimento emergencial para enfrentar o desemprego estrutural, propiciando a possibilidade de inserção ou reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, além de poder ser um meio de subsistência, pois também podem contribuir para a elevação ou geração de renda.

Finalizo afirmando que, apesar dos limites estruturais e conjunturais na perseguição dos objetivos de obtenção de emprego e de geração de renda para populações de baixa renda e escolaridade, aspectos quase sempre entrelaçados, é uma necessidade premente a existência de programas e projetos de geração de trabalho e renda, de natureza governamental, que poderão ter algum impacto na vida desses contingentes populacionais, tão desamparados socialmente e que dependem da atuação do poder público, em seus vários níveis, para o enfretamento e melhoria das suas condições de trabalho e de vida.

## REFERÊNCIAS

A AUTOGESTÃO e a Associação Nacional das Empresas Autogestionárias e Participação Acionária. São Paulo: ANTEAG, s/d.

AMARAL, Ângela S. do. Qualificação, sociedade civil e desidentidade de classe. **Revista Outubro**, São Paulo, Instituto de Estudos Socialistas, n. 5, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito" In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

MATTOSO, Jorge E. L. **O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

POCHMAN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

SERRA, Rose; MARCONSIN, Cleier. **Relatório do Trabalho -** Parceria Acadêmica da FSS / NUSEG / UERJ no Projeto Geração de Trabalho e Renda da SEIG- 2004/ 2005.

TIRIBA, Lia V. Economia Popular e produção de uma nova cultura do trabalho: contradições e desafios frente à crise do trabalho assalariado. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século.** Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

## PREVIDÊNCIA RURAL: campo de disputa, conflitos e contradições.

*Mirella Cavalcante Vilar Lima\**  
*Mônica Regina Gomes da Silva\*\**

### RESUMO

A extensão dos dispositivos previdenciários aos trabalhadores (as) rurais a partir da Constituição de 1988 mostra-se como tentativa de promover uma redistribuição de renda para uma parcela da população que vivenciou uma vasta história de exclusão em relação aos avanços sociais no Brasil. Tal universalização vem beneficiar mais ainda as mulheres trabalhadoras rurais, que passaram a ter o acesso aos seus direitos reconhecidos. É nessa perspectiva que este trabalho se propõe a analisar o protagonismo do movimento sindical rural e do movimento de mulheres nesse campo de disputa, contradições e conquistas. Os procedimentos metodológicos envolvem a pesquisa qualitativa, a análise de documentos produzidos pelo Movimento Sindical Rural e levantamento de dados no banco de dados da Previdência Social.

Palavras-Chave: Previdência Social, trabalhadoras (as) rurais e movimento sindical.

### ABSTRACT

The majority of the welfare resources available for the agricultural workers from the Constitution of 1988 until now, reveals itself as an attempt to cause a redistribution of income to a parcel of the population that has been forsaken for too long, in relation to the social improvements in Brazil. Such action came to bring even more benefits to the female agricultural workers, which have acquired the right to have their rights acknowledged. It's in this perspective that this study is meant to analyze the protagonism of the agricultural syndical movement, and the actions of women in this challenging field of contradictions and conquers. The procedures and methodology that have been used include the qualitative research, the document analysis produced for the Agricultural Syndical Movement and data-collecting in the data base of the Social Welfare.

Keywords: Social Welfare, female agricultural workers and Syndical Movement.

## INTRODUÇÃO

Desde a universalização da Previdência na Constituição de 1988, com a inclusão dos(as) trabalhadores(as) rurais, surge um novo cenário de questões relativas às políticas sociais no campo. No âmbito institucional observa-se um processo de disputa e negociações envolvendo três atores: movimento sindical rural, movimento de mulheres trabalhadoras rurais e Previdência que, com discursos e proposições adversas, possibilitam a apreensão da Previdência Rural como política social dentro das relações de classe e gênero postas na sociedade. Nesse contexto torna-se necessária a produção de pesquisas que teçam reflexões críticas acerca do modelo previdenciário vigente, da tardia inclusão do setor rural no sistema e das lutas dos (as) trabalhadores (as) rurais por direitos sociais.

Este trabalho tem como objetivos: analisar as reivindicações dos trabalhadores rurais por Previdência Social, verificar como o movimento sindical rural tem encaminhado as demandas das mulheres rurais por salário-maternidade e observar os processos de conflito-concessão entre o Estado e o movimento sindical e seus rebatimentos na legislação da Previdência.

Esta pesquisa de cunho qualitativo teve como procedimentos metodológicos a análise de documentos domínio público. Os documentos dizem respeito aos anais dos Congressos Nacionais dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e os Gritos da Terra Brasil. Foram analisadas as reivindicações por Previdência Social no período referente aos anos de 1991 a 2006. Também foram extraídas informações do banco de dados da Previdência Social.

**PREVIDÊNCIA RURAL:** campo de disputa, conflitos e contradições.

O atendimento às demandas sociais no campo é um palco interessante de análise que desvela a relação existente entre Estado, sociedade e de atores sociais no processo de construção da cidadania dos (as) trabalhadores(as) rurais sempre alijados dos modelos e projetos de desenvolvimento escolhidos para o país.

Para entender a Previdência Social Rural na atualidade é necessário contextualizar o debate sobre política social. Para isso, é importante realizar uma incursão nas definições de política social.

As políticas sociais se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados. Esta reprodução, quando estruturada pelo Estado capitalista, é um mecanismo distributivo de renda ou riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços, sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalistas. Os mecanismos distributivos exprimem a correlação de forças existentes na sociedade e no próprio aparelho estatal, mas tem uma dimensão legitimadora do próprio Estado e do governo. (FALEIROS, 1999, p.43).

Sposati (1985), reconhecendo a correlação de forças expressa por Faleiros, vai além ao constatar que ao mesmo tempo em que reside nas políticas sociais um caráter controlador e legitimador da ordem social vigente, reside também a possibilidade de questionamento do que é posto a partir do aporte deixado pelas satisfações imediatas. Configura-se, assim, a política social como um campo privilegiado de pressões dos movimentos populares e da conseqüente luta de classes.

A forma como as políticas sociais foram implementadas no campo antes da Constituição de 1988, de modo assistencialista, fragmentada e excludente, leva-nos a crer que visavam à cooptação da organização dos trabalhadores<sup>1</sup>. Sob a ótica do Estado desenvolveu-se a pura coerção e sua legitimação junto aos trabalhadores, mas sob a ótica dos trabalhadores, que vêem suas reivindicações, mesmo que de forma pontual serem atendidas, reside a possibilidade da negação do próprio assistencialismo, pois percebem nesse jogo “benevolente” do Estado a possibilidade de ampliação da cidadania, haja vista as campanhas desenvolvidas pelo movimento sindical no processo de redemocratização<sup>2</sup> do país.

O texto da Constituição Federal de 1988, produto de um período marcado pela forte pressão dos movimentos sociais, traz a universalização da previdência social. Os (as) trabalhadores (as) rurais são inclusos (as) no sistema, com ênfase no segurado especial, agricultor familiar que, dada a natureza de seu trabalho, não contribui, é incluído mediante a comprovação da atividade rural. Esse fato abre um novo cenário no rural brasileiro<sup>3</sup>, sobretudo para as mulheres, agora vistas como trabalhadoras e não mais como dependentes dos maridos/companheiros<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Haja vista ao PRORURAL e FUNRURAL, primeiros programas direcionados aos trabalhadores rurais, executados em período de regime militar, com claros fins assistencialistas e eleitoreiros. Coincidiam, não ao acaso, com a formação de sindicatos burocratizados “que sugeriam a necessidade de manter sob controle as entidades que congregam trabalhadores rurais”. (ARAUJO, 1990, p. 41).

<sup>2</sup> Campanha: “Não somos meio trabalhadores para ter direito a apenas meio salário”, referindo-se à quantia de meio salário mínimo prevista pelo PRORURAL.

<sup>3</sup> Os trabalhadores e trabalhadoras tiveram acesso a um benefício de um salário mínimo, os agricultores familiares foram incluídos sem a contrapartida da contribuição, mediante a comprovação do exercício da atividade rural, como segurados especiais e, em algumas regiões do país, o benefício dinamizou as economias locais.

<sup>4</sup> Apesar de a mulher trabalhar tanto quanto seu companheiro na agricultura familiar, seu trabalho não era reconhecido pela previdência, ficando os benefícios a cargo dos chefes de família.

Em 1991, com as leis 8.212 e 8.213, ocorre a regulamentação e efetivação dos novos dispositivos da Previdência num contexto de práticas e discurso do neoliberalismo presentes nos governos. Nesse sentido, os órgãos representativos dos(as) agricultores(as) assumem a vanguarda das reivindicações por efetivação e ampliação das medidas<sup>5</sup>. Paralelo a isso, a lei 8.213 de 1991 estabelecia um limite prazo para que os trabalhadores rurais tivessem acesso aos benefícios sem a contrapartida da contribuição, que seria até julho de 2006.

É fato que a contribuição previdenciária dos trabalhadores rurais num contexto de falta de incentivos à agricultura familiar e do advento do modelo agroexportador é inviável. Tal inviabilidade se dá, pois a produção nas unidades familiares, sobretudo nas regiões menos favorecidas no país, configura-se como de subsistência.

Então, o movimento sindical, dentro da lógica de campo de conflitos e disputa, formula um projeto-lei com suas reivindicações para Previdência, partindo para pressões em prol da negociação governamental. Esse Projeto-lei (6.548/02) propõe a retificação nas leis 8.212 (Lei Orgânica da Seguridade), nos itens que dispõem sobre a organização e plano de custeio da Previdência e 8.213 que, por sua vez, dispõem sobre os planos de benefícios da Previdência Social, ambas de 1991. O referido projeto sintetiza reivindicações históricas do movimento sindical.

Em negociações recentes com o Governo Federal pontos centrais do projeto-lei foram aceitos, como: o acesso aos

<sup>5</sup> Na década de 1990 alguns mecanismos são utilizados no sentido de restringirem o acesso dos (as) agricultores(as) familiares aos benefícios da previdência. É instaurada uma fase de represamento dos benefícios, com exigências documentais que passaram a caracterizar a burocracia do INSS, além da não regularização do salário-maternidade que, apesar de garantido pela Constituição, só é regularizado em 1994 e efetivado em 1997, depois de muita pressão do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais.

benefícios previdenciários mediante a comprovação da atividade rural; a contratação do auxílio de terceiros por tempo de até 120 dias pelos agricultores, sem que percam sua condição de segurado especial; permissão para o segurado especial trabalhar em outra atividade em períodos de entressafra por prazo de até 120 dias; relação de parceria e meação outorgadas; a contribuição dos segurados continuará sendo sobre a comercialização da produção rural nos moldes atuais e permissão para associar-se em cooperativas.

O sucesso das negociações do Projeto-lei 6.548/02 configurou-se como uma grande vitória para o movimento sindical rural, porém destoa dos moldes de Previdência propostos pelo atual governo. A proposta da Reforma da Previdência do governo federal é assentada no enfraquecimento da noção de seguridade social como um direito. Há o fortalecimento da idéia de seguro, de capacidade individual de poupança para ter acesso aos benefícios da seguridade. Na nossa compreensão essa lógica beneficia bancos, seguradoras e o mercado financeiro<sup>6</sup>, deixando de fora grande parcela da população brasileira. Certamente, a emergência do ano eleitoral tenha suscitado no Governo a necessidade de concessões, porém, para o movimento sindical rural fica o aporte para novas reivindicações e a confiança na organização de suas lutas.

### AS REIVINDICAÇÕES DOS (AS) TRABALHADORES (AS) RURAIS POR PREVIDÊNCIA

Para analisar as reivindicações do movimento sindical para Previdência Social priorizamos os anais dos encontros do

<sup>6</sup> Como diz Guacira César de Oliveira em seu artigo "Previdência: uma (re) forma de exclusão".

movimento; esses encontros trazem um forte caráter contestativo e reivindicativo e representam a voz do movimento sindical rural, no que diz respeito à formulação de políticas sociais para o campo. O período escolhido para a análise abrange a década de 1990 e os anos de 2000 a 2006, reporta ao início da efetivação das leis de universalização da Previdência, momento em que o movimento sindical rural, pelo próprio comprometimento com a administração legal dos benefícios no campo, assume a vanguarda das lutas por Previdência. Agrupamos as reivindicações nas seguintes temáticas: **humanização do atendimento, mudanças nos critérios, ampliação do acesso, reafirmação de direitos conquistados e mudanças na legislação**. De forma sucinta e geral, podemos dizer:

No que tange à *humanização do atendimento*, as reivindicações giram em torno de melhorias na infra-estrutura dos postos do INSS, da abertura de novos postos, do combate ao preconceito contra os (as) trabalhadores (as) rurais e do desrepesamento<sup>7</sup> dos processos de benefícios e de capacitação dos funcionários do INSS, no que diz respeito ao bom conhecimento das leis e dos direitos dos trabalhadores rurais.

No tocante às *mudanças nos critérios*, parte mais expressiva da análise devido ao grande número de reivindicações, observamos grande discordância do movimento sindical nos itens previstos pela legislação previdenciária. O movimento aponta erros de interpretação do que vem a ser a vida no campo e o trabalho na agricultura familiar. Como exemplo, foi proibido ao agricultor familiar exercer qualquer atividade na área urbana, mesmo que

<sup>7</sup> O termo está ligado aos benefícios que ficam represados nos postos do INSS, são indeferidos por algum motivo geralmente ligado à não comprovação da atividade rural por parte do agricultor nos moldes exigidos pela Previdência.

sazonalmente; contar com o auxílio de mão-de-obra de terceiros, mesmo em época de colheita; estabelecer relações de parceria e meação outorgadas e associar-se em cooperativas, além das exigências documentais acompanhando a declaração sindical. Há uma forte burocracia do INSS e um conjunto de exigências comprobatórias do exercício da atividade rural. As entrevistas se caracterizam como um interrogatório constrangedor para os (as) trabalhadores (as), com critérios baseados na aparência. Os discursos dos (as) trabalhadores (as) rurais se contrapõem a essas exigências. Há uma clara defesa de identidades e de modos de vida no campo que se confronta com a concepção da Previdênc

As questões relacionadas à *ampliação do acesso* se preocupam com a inclusão dos trabalhadores assentados, dos trabalhadores ainda não inscritos e da formalização dos contratos de trabalho no campo para fins de aposentadoria. Na categoria *reafirmação de direitos* é mais presente a questão da identidade de trabalhador (a) do campo e o discurso contra-hegemônico, no que tange às reformas neoliberais prejudiciais aos direitos dos trabalhadores. O item *mudanças na legislação* contempla as reivindicações por mudanças nos critérios e ampliação do acesso. Os (as) trabalhadores (as) desejam mudanças em vários artigos da legislação previdenciária.

Como já comentamos anteriormente, várias reivindicações históricas do Movimento foram sintetizadas no Projeto-lei 6.548/02 que depois de algumas modificações resultou numa nova proposta (6.852/2006). O projeto veio no sentido de tornar as medidas de inclusão dos trabalhadores (as) rurais mais concernentes com a realidade vivida no campo.

Quanto às reivindicações para as mulheres trabalhadoras rurais presentes nos anais dos congressos, destacamos: eliminação do preconceito existente; a reafirmação

de sua inclusão no sistema Previdenciário como trabalhadoras rurais e não como domésticas; a inclusão das mulheres dos assalariados rurais devido à atividade do companheiro e a diminuição do limite de idade, para fins de aposentadoria, dos 55 para os 50 anos. Acreditamos que essas reivindicações são frutos, sobretudo, do papel do movimento de mulheres trabalhadoras rurais nas lutas do campo.

A questão do salário-maternidade aparece de forma pontual nas reivindicações. Reafirma-se o que já é previsto por lei desde 1997: que seja concedido o benefício às trabalhadoras rurais que se tornem mãe aos 16 anos.

## AS LUTAS DAS AGRICULTURAS PELO SALÁRIO – MATERNIDADE

O movimento de mulheres trabalhadoras rurais desempenha um importante papel no campo de organização e articulação das mulheres rurais nas lutas por seus direitos. A inclusão das agricultoras no sistema Previdenciário só foi possível graças às pressões do Movimento. Antes da universalização, as mesmas só tinham acesso aos benefícios se fossem chefes de família, o que dificilmente ocorria na área rural. Tais mulheres eram vistas aos olhos da lei como domésticas, dependentes, sendo os benefícios delegados apenas aos chefes de família.

Após a Constituição de 1988 as trabalhadoras rurais foram incluídas na Previdência enquanto trabalhadoras. Na esteira de conquistas das mulheres tem-se o benefício salário-maternidade, regularizado apenas em 1997, apesar de sua aprovação desde a Constituição de 1988. Benefício que demandou mais tempo para efetivação, pois, vetado pelo governo Collor, exigiu bastante pressão e articulação das mulheres organizadas.

Ao analisar os dados coletados no Banco de Dados do Ministério da Previdência sobre o salário-maternidade, podemos observar que foi no período entre 2000 e 2002 que houve maior acesso das trabalhadoras rurais ao referido benefício, sendo o índice mais elevado no ano de 2002, quando foram concedidos cerca de 539.925<sup>8</sup>. Tal aumento se deu pelo fato de que foi concedido às mulheres que tiveram filhos no ano de 1997 um período de carência de até 5 anos para requererem o benefício.

Outro fator importante no que diz respeito ao salário-maternidade é a idade a partir da qual pode ser acessado tal benefício, sendo permitida a inscrição das mulheres a partir dos 16 anos e, no caso da adolescente aprendiz, a partir dos 14 anos. Em dados coletados no site do Ministério da Saúde fica claro o número elevado de meninas entre 10 e 14 anos que já foram mães<sup>9</sup>. Na Região Nordeste esse número toma proporções alarmantes, como nos mostra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Número de nascidos com mães entre 10 e 14 anos.

ANO	QUANTIDADE	PERCENTAGEM(%)
1997	8.261	12,2
1998	8.806	13,0
1999	9.250	13,7
2000	10.249	15,2
2001	10.284	15,2
2002	10.198	15,1
2003	10.258	15,2
<b>TOTAL</b>	<b>67.306</b>	

<sup>8</sup> Tais dados dizem respeito às trabalhadoras rurais em geral, englobando seguradas especiais, assalariadas, autônomas, entre outras.

<sup>9</sup> Os dados coletados junto ao Ministério da Saúde somam meninas da área rural e urbana.

## CONCLUSÃO

A Previdência Social é uma grande bandeira de luta do movimento sindical rural. No discurso da categoria os benefícios são requeridos numa lógica de concepção de direito arraigada à própria subjetividade do “ser trabalhador rural”.

Os dados apontam que é crescente o número de meninas entre 10 e 14 anos que já tiveram filhos tanto no campo como na área urbana, tornando o índice de gravidez cada vez mais alto nessas idades. De acordo com a legislação que garante o benefício do salário-maternidade a partir dos 16 anos, tais mulheres ficam fora da cobertura previdenciária. Na nossa compreensão é urgente a adoção de políticas sociais no campo que atendam às especificidades das jovens que são mães antes do 16 anos.

As lutas e conquistas das mulheres junto ao arsenal de conquistas dos trabalhadores rurais merecem destaque especial devido à desigualdade de gênero presente nas relações do campo e no país como um todo.

A vitória da aprovação do Projeto-lei 6.852/2006, mesmo que venha somar ações eleitoreiras em face do descaso com a seguridade social pública do atual governo, não esvai o caráter de conquista da concessão governamental, haja vista o ganho simbólico para as lutas do Movimento.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Lia Corrêa de. **Na margem do lago: um estudo sobre o sindicalismo rural**. Recife: Fundaj, Massangana, 1990.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política Social no capitalismo tardio**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002, 175p.

DELGADO, Guilherme ; CASTRO, Jorge Abrahão Financiamento da Previdência Rural: situação atual e mudanças. **Bases de Financiamento da Previdência Social**: alternativas e perspectivas, Brasília: Ministério da Previdência, 2003.

FALEIROS, Vicente. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. 1999.

IWAKAMI, Kaizô. **A população rural e a previdência social no Brasil**: uma análise com ênfase das mudanças constitucionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

OLIVEIRA, Guacira César. Previdência: uma (re)forma de exclusão. **Democracia Viva**. v. 17, p. 7-10, 2003.

SPOZATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1985, 33p.

## INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA PÓS-OCUPAÇÃO EM PROJETOS DE HABITAÇÃO POPULAR

*Rosangela Dias Oliveira Paz\**  
*Maria do Carmo Brant de Carvalho\*\**

### RESUMO

Trata dos resultados de pesquisa e consultoria desenvolvidas pelo Instituto de Estudos Especiais (IEE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) para a construção de matriz de avaliação da fase de pós-ocupação dos projetos do Programa Habitar Brasil-BID. As avaliações de programas e projetos sociais são momentos importantes do ciclo do planejamento e da intervenção pública. As avaliações de programas habitacionais apresentam particularidades, pois tem o desafio de formular objetivos sintéticos que garantam unidade a empreendimentos diversos em realidades e contextos regionais diferenciados.

Palavras-chave: Habitação. Indicadores. Projetos sociais.

### ABSTRACT

It is a question about results of research and consultation developed by Special Studies Institute (IEE) of São Paulo Pontifical Catholic University (PUC-SP) for the building of an evaluation matrix on the postal-occupation phase of Brazil Habitat Program-BID project. The evaluation of programs and social projects are important moments on planning and public intervention cycles. The habitation programs evaluation programs present certain particularities since they hold back a challenge to formulate synthetic targets that may warrant to several enterprises the unity of differentiate realities and regional contexts;

Key words: Habitation. Indicators. Social Work.

\*Doutora. Assistente social. Professora da PUCSP, pesquisadora do IEE, Rua Raul Pompéia.

\*\*Doutora. Assistente social. Professora da PUCSP. Pesquisadora do IEE.

## INTRODUÇÃO

Esta investigação é resultado da consultoria realizada no período 2004-2006 pelo Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – IEE-PUCSP - ao Programa HABITAR BRASIL da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades para a formulação de uma Matriz Avaliativa da Pós-Ocupação dos Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS e Programa HABITAR BRASIL/BID – HBB<sup>1</sup>.

A proposta foi construída conjuntamente com a equipe de coordenação e técnicos do HBB a partir de um processo de estudos, levantamentos, discussões<sup>2</sup>, capacitações com técnicos de prefeituras, universidades e empresas prestadoras de serviço que atuam na execução dos diversos projetos nos municípios.

## PRESSUPOSTOS E CONCEPÇÕES PARA A AVALIAÇÃO

As avaliações de programas e projetos sociais são momentos importantes do ciclo do planejamento e da intervenção pública. Significam oportunidades de reflexão crítica sobre os resultados e impactos da ação realizada e sobre os rumos dos projetos, programas e da própria política pública.

As avaliações não têm um valor em si mesmas, são produtos históricos, inserem-se em determinados contextos e

<sup>1</sup> A avaliação da pós-ocupação dos projetos UAS está prevista no Regulamento Operacional do Programa como atribuição das Unidades Executoras, sendo entendida como a avaliação final do projeto

<sup>2</sup> Esse processo teve início em setembro de 2004 no seminário Técnico HBB/ UAS -Pós-ocupação nos Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais e o processo de construção de indicadores sociais para avaliação de resultados.

relações sociais. São palcos de disputas, negociação e adesão dos diferentes atores sociais, Estado, mercado e sociedade civil organizada.

Os processos avaliativos são fundamentais porque produzem conhecimentos necessários à proposição de soluções e avanços da política social. (CARVALHO, 2006). São responsáveis por dar visibilidade aos resultados e impactos, aos acertos e erros, aos avanços e dificuldades questionando os objetivos e a efetividade das ações. São oportunidades de transparência e interlocução política com a sociedade, possibilitam o exercício do controle social e democratização da gestão pública e são considerados um imperativo ético.

Esses processos devem ser contínuos perpassando todo o ciclo de implementação de um projeto ou programa desde a concepção, execução até os momentos de avaliação de resultados e impactos.

As avaliações de programas habitacionais apresentam particularidades. Os programas são complexos, possuem múltiplos objetivos, impactam os territórios, nos quais incidem outras políticas públicas. Envolvem um conjunto heterogêneo de gestores, parceiros, executores e beneficiários. O desenho de avaliações nesse campo tem o desafio de formular objetivos sintéticos que garantam unidade a empreendimentos diversos em realidades e contextos regionais diferenciados.

A pós-ocupação é caracterizada pela conclusão das obras e pela ocupação das novas unidades habitacionais (quando o caso) prevendo, ainda, no caso do HBB, a continuidade do trabalho social por mais doze meses com o objetivo de propiciar a sustentabilidade do empreendimento em todos os seus aspectos: físico, ambiental e social.

As avaliações da pós-ocupação são classificadas como ex-post, pois revelam os resultados imediatos das ações e o grau de satisfação da população beneficiada. Podem ser definidas como avaliações de resultados e de primeiros impactos. Para tanto, deve-se definir indicadores e descritores de acordo com os objetivos da avaliação e do que se busca conhecer. Esse tipo de avaliação não se confunde com medições de encerramento de obras e é fundamental considerar o nível de satisfação da população beneficiária.

As avaliações de pós-ocupação não se confundem com as avaliações da política ou do programa/projeto, nas quais estão presentes elementos de concepção e desenho da gestão pública.

As avaliações de pós-ocupação focalizam essencialmente os resultados e os primeiros impactos das ações implementadas, onde a satisfação da população beneficiária deve ter um lugar privilegiado. Não estamos avaliando o programa no seu todo nem a gestão local que o implementou, mas, por meio da visibilidade dos resultados, impactos e da manifestação de satisfação ou não da população, dialoga-se com a política, o programa e a gestão local na medida em que propicia uma reflexão sobre as intencionalidades e os mecanismos de implementação e efetividade dos resultados obtidos.

A avaliação da pós-ocupação se insere em um determinado momento do ciclo avaliativo. Cada momento do ciclo avaliativo apresenta objetivos, foco e limites próprios que influenciam a escolha dos indicadores e de descritores.

As avaliações chamadas de ex-ante têm por objetivos conhecer a realidade local, o perfil do público a ser atendido, montar um diagnóstico sócio-territorial (incluído o ambiental) e estabelecer um quadro referencial da situação para comparação na avaliação ex-post.

Avaliações de resultados e impactos são avaliações ex-post. Buscam compreender a efetividade do projeto, identificar ganhos, analisar objetivos, processos metodológicos e, propriamente, os resultados e impactos obtidos. Por impacto entende-se as mudanças significativas na vida das pessoas e grupos sociais que vão além dos efeitos imediatos do projeto (efeitos previstos e não previstos). De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986) os impactos podem ser: objetivos - mudanças quantitativas nas condições materiais; subjetivos - mudanças subjetivas na percepção da população sobre o seu bem-estar (grau de satisfação) e substantivos - mudanças qualitativas nas condições de vida.

A ênfase da avaliação de pós-ocupação é a satisfação do morador. Assim ele deve ser ouvido sobre a moradia, os serviços públicos e sociais a que tem acesso, as possibilidades de organizar e ampliar sua vida social e comunitária. O olhar do morador será um contraponto à avaliação objetiva dos eixos moradia e inserção urbana e inclusão social.

Os indicadores são resultados de escolhas dos sujeitos e das múltiplas relações que se estabelecem em um determinado contexto histórico e cultural. Devem ser consensuados de forma a permitir a todos os envolvidos - gestores, equipes técnicas, moradores - observarem e acompanharem a avaliação como também devem ter como parâmetro o projeto em questão.

Indicadores são sinalizadores de processos, resultados e impactos relativos a uma dada ação planejada. São concebidos a partir de parâmetros, padrões e concepções expostas no projeto e plano de ação. São definidos com base nos objetivos e estratégias de condução do projeto.

A escolha de indicadores deve considerar a disponibilidade e facilidade na obtenção de informações, a clareza de significado (auto-explicativo), a pertinência e consistência, a universalização e a constância do uso.

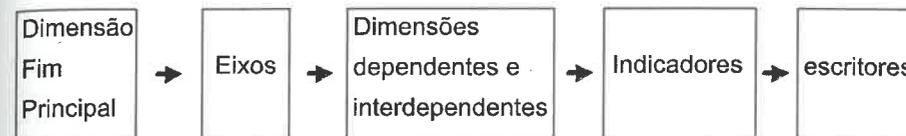
Os indicadores são usados para monitorar e avaliar projetos orientando a coleta de informações e a escolha de instrumentos ou meios de verificação (observação, registro fotográfico, reunião, depoimentos, entrevistas, etc.).

O acompanhamento (via indicadores) é feito com base nos dados qualitativos e quantitativos coletados e num diálogo constante entre todos os parceiros. Só assim será possível a construção de um quadro articulado de representações que sinalizem as diferentes formas pelas quais se compreende o plano de ação: se incorporam seus pressupostos e se planejam e replanejam ações para viabilizar resultados pretendidos.

Indicadores e descritores são instrumentos de verificação, mensuração e mediação. Devem ser consistentes, específicos e sensíveis para captar o real, as mudanças e o movimento com objetividade. Entretanto, não têm significado em si mesmos, dependem de sua contextualização, da atribuição de valores ou parâmetros para adquirirem sentido e validade.

### MATRIZ AVALIATIVA

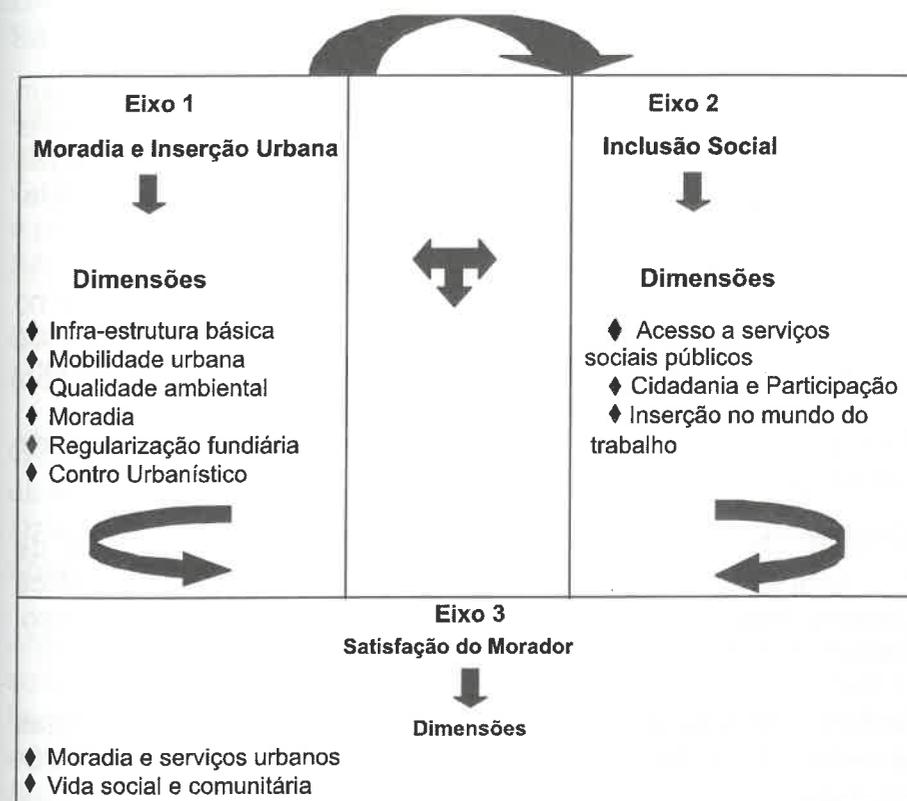
O desenho da matriz avaliativa para a avaliação da pós-ocupação dos projetos HBB/UAS requer recuperar a dimensão fim principal sobre a qual se abrem e se desdobram dimensões dependentes e interdependentes. Com esse raciocínio deve-se perguntar: Qual a dimensão fim principal? Quais são as dimensões dependentes que a escolha de indicadores deve revelar? Quais são os indicadores e seus descritores mais adequados?



A dimensão fim principal nesse caso é a efetividade e sustentabilidade dos projetos em pós-ocupação referidas à moradia, inserção urbana e inclusão social.

A matriz avaliativa indica as dimensões a serem avaliadas, os indicadores pertinentes a cada dimensão e descritores correspondentes a cada indicador.

### MATRIZ AVALIATIVA



## CONCLUSÕES

Os eixos Moradia e Inserção Urbana, Inclusão Social e Satisfação do Morador compõem a totalidade dos aspectos a serem avaliados em projetos habitacionais em fase de pós-ocupação. Cada um desses eixos é composto por dimensões, indicadores e descritores que devem ser conceituados para delimitar com precisão o foco da avaliação.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In RICO, Elizabeth M. (org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez. 1998.

BAKER, Judy. Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza. In, BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/ PUC-SP. 2000.

BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/ PUC-SP. 2000.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação.** Brasília, 2004

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Mobilidade e Política Urbana: subsídios para uma gestão integrada.** Rio de Janeiro, 2005

CARVALHO, Maria do Carmo B. de. **Avaliação de programas sociais.** Oficina Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação IEE/ PUC-SP. 2006

CARVALHO, Maria do Carmo B. de. Avaliação Participativa – uma escolha metodológica. In RICO, E.M. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais.** 2 ed. São Paulo: IEE/ PUC, 1999. p. 87-94.

COTTA, Tereza C. Metodologias de avaliação e programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público,** Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, n.2, ano 49, abril-jun/1998.

CUENYA, Beatriz. Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos de hábitat popular. In **Evaluación de Proyectos: habitat popular y desarrollo social.** Buenos Aires, Argentina: CEUR. 1993.

DAGNINO, Evelina (org). **Anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In BARREIRA, Maria C. R. N.; CARVALHO Maria do Carmo B. de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/ PUC-SP. 2000.

GATTI, Bernadete. **avaliação de projetos sociais. 2004. (documento mimeo.). 2004.**

GOMES, Maria de Fátima C.M. Avaliação de Políticas Sociais: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001.

JANNUZZI, Paulo de M. Repensando a prática de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. In: KARRUZ, Ana P. ; KEINERT, Tânia (orgs.), **Qualidade de vida, observatórios, experiências e metodologias.** São Paulo: Anablume, Fapesp, 2002.

JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2001.

MASCARO, Juan Luis. **Loteamentos Urbanos.** Porto Alegre: Editor L. Mascaró, 2003.

MORETTI, Ricardo de Souza. **Loteamentos: Manual de recomendações para elaboração de projeto.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo e IPT, 1987.

RICO, Elizabeth M. (org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: IEE/ PUC-SP; Cortez Editora, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001.

UNITED NATIONS SETTLEMENTS PROGRAMME. *Urban Indicators Guidelines – Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals.* <http://www.unhabitat.org>, 2004.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **Transporte Urbano, Espaço e Equidade.** São Paulo: Editora Unidas, 1996.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

## JUVENTUDE E POLÍTICAS SOCIAIS: uma reflexão sobre o governo Lula

**Vania Maria Manfroi\***

### RESUMO

O artigo se insere no projeto de pesquisa “Juventude e Transformações Societárias” e visa a analisar as políticas sociais do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Traça-se uma reflexão sobre a sociedade contemporânea, dominada pelo capital financeiro, pelo neoliberalismo e pelo desemprego estrutural. Nesse processo, passa-se a discutir, em nível mundial e nacional, políticas sociais voltadas para a juventude. Assim, surgem as políticas sociais voltadas a esse segmento, devido ao processo de precarização das relações de trabalho, ao desemprego estrutural, bem como às manifestações da juventude provenientes da periferia, denunciando a violência policial e o cotidiano de exclusão social.

Palavras chaves: juventude, política social

### ABSTRACT

The article is inserted in the research project “Youth and Societal Changes” and aims at assessing social policies from the government of Luiz Inácio Lula da Silva. A reflection on the contemporary society, controlled by the financial capital, the neo-liberalism and the structural unemployment is projected. In this process, social policies aimed at youth are discussed at national and world level. Thus, social policies aimed at this segment appear due to the process of the precariousness of work relations, the structural unemployment as well as the youth manifestations from the outskirts, denouncing the police violence and the everyday social exclusion.

Keywords: youth, social policies

\* Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Política Social.

## INTRODUÇÃO

O artigo se insere no projeto de pesquisa “Juventude e Transformações Societárias” e visa a analisar as políticas sociais do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Traça-se uma reflexão sobre a sociedade contemporânea, dominada pelo capital financeiro, pelo neoliberalismo e pelo desemprego estrutural. Nesse processo, passa-se a discutir, em nível mundial e nacional, políticas sociais voltadas para a juventude. Assim, surgem as políticas sociais voltadas a esse segmento, devido ao processo de precarização das relações de trabalho, ao desemprego estrutural, bem como às manifestações da juventude provenientes da periferia, denunciando a violência policial e o cotidiano de exclusão social.

Para analisar juventude e políticas públicas na contemporaneidade, mais especificamente no foco aqui proposto do Governo Lula, faz-se necessário compreender as mudanças ocorridas na sociedade globalizada e sua incidência sobre os Estados nacionais, políticas sociais e segmentos sociais, aqui, no caso, exposto os jovens. As mudanças no mundo do trabalho, no Estado, no modo de vida da população, na esfera cultural e na sociedade repercutiram sobre a juventude.

As mudanças no mundo do trabalho aconteceram a partir dos anos 1980 e atingiram as formas de inserção na estrutura produtiva, nas formas de representação política e sindical. Atingiram tanto a materialidade quanto a subjetividade dos trabalhadores.

Segundo Mattoso (apud BEHRING, 2003, p.40), as mudanças que ocorreram na sociedade levaram a classe que vive do trabalho (Antunes) “à insegurança no mercado de trabalho”; ou seja, “a não prioridade do pleno emprego”; à “insegurança no emprego”, quer dizer, “provocou a redução da estabilidade e subcontratação”; “a insegurança na renda”, pois “a flexibilização dos

salários provocou a queda nos gastos sociais e fiscais das empresas e a deterioração da distribuição de renda, o crescimento da pobreza”; “a insegurança na contratação do trabalho”, provocando a expansão do dualismo no mercado de trabalho e risco da ruptura jurídica do contrato de trabalho” e, por último, “a insegurança na representação do trabalho”, tendo como consequência a “redução dos níveis e sindicalização”.

Juventude aqui é entendida num corte sócio-histórico demarcado no contexto das classes sociais, portanto, a análise dos jovens e suas necessidades sociais remetem a compreendê-los na dinâmica do capitalismo contemporâneo. Concordamos com Herrera (2006) quando analisa o movimento dos jovens que sacudiram os subúrbios da França e, contra outros analistas, afirma que esses movimentos não podem ser explicados apenas pela perspectiva étnica e, sim, como um fenômeno de classe social. Assim, afirma o autor: “todos nós sabemos que a sociedade (capitalista) de que somos parte nada oferece a essa juventude: nem condições habitacionais decentes, nem educação que leve a emprego estável, nem esperança de avanço social, nem reconhecimento satisfatório e nem sequer quer ouvi-los” Herrera (2006, p.5). Já nas manifestações mais recentes, de fevereiro a abril de 2006 os jovens lutaram, de maneira organizada, contra o CPE (contrat première embauche ou contrato de primeiro emprego) que objetivava a desregulamentação do trabalho, a precarização e a destruição de direitos trabalhistas, inserindo os jovens na insegurança e na precariedade e um ataque à proteção dos trabalhadores contra as demissões arbitrárias. Nessas ações convergiram estudantes e trabalhadores numa luta pela manutenção dos direitos.

Dessa maneira, partindo do exemplo francês, podemos dizer que as necessidades sociais dos jovens se inserem na

questão social. A questão social aqui é entendida como “conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana, o trabalho, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos”. (IAMAMOTO, 2001, p. 15-6)

Os jovens são atingidos diretamente pelo impacto de todas as transformações societárias, pois sobre eles recai a dimensão do desemprego, a quebra de laços sociais e a violência. Não há, no Brasil, uma tradição de políticas sociais voltadas a esse segmento, porém, perante as mudanças ocorridas a partir dos anos 1990, esse setor passa também a ser objeto das políticas sociais. Há, também, uma mudança no imaginário social acerca da juventude, uma vez que, historicamente, foi vinculada à organização política e, contemporaneamente, passa a ser associada à exclusão social e à violência.

O processo macrossocial de alterações atinge a juventude, uma vez que são os jovens os maiores atingidos por taxas de desemprego e, por isso, também, surgem políticas públicas voltadas a esse segmento, especialmente após o final dos anos 1990. Surge todo um discurso de empoderamento, de empreendedorismo, de qualificação profissional que acaba por colocar a culpa no próprio jovem, sem fazer as conexões com o atual momento de crise.

## **AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E O RECORTE DA JUVENTUDE**

A particularidade da política social no contexto brasileiro demarca a não-existência do Estado de Bem Estar Social, ao

contrário, como assinala Francisco de Oliveira, de um Estado de “Mal Estar Social”. As políticas sociais no Brasil são inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos” e estão vinculadas à questão econômica. Segundo Evaldo Vieira (1985, p.10), não se pode analisar a política social e sua historicidade sem vincular ao processo de desenvolvimento econômico, pois, “no âmbito do capitalismo, tal desenvolvimento representa transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de acumulação particular de capital”.

As políticas sociais têm sido tratadas de forma subalterna aos interesses econômicos e políticos, não são tratadas de forma pública e como política planejada em termos de dar conta da realidade através de programas e estratégias. As políticas sociais públicas são linhas de ação coletivas e concretizam direitos, porém, no Brasil, impera o casuísmo e a descontinuidade, não assegurando os direitos.

Essa situação é agravada pelo neoliberalismo. São características da política social no modelo neoliberal: função meramente compensatória e focalizada para atendimento apenas da pobreza extrema; a seletividade que tem uma função regressiva de desmantelamento dos serviços sociais que produzem redução dos gastos sociais.

O atual governo não fez rupturas em relação ao governo anterior, ao contrário, rapidamente fez a reforma da previdência e mantém as políticas de ajuste fiscal. Dessa forma, utiliza-se dos mesmos mecanismos, a saber: a política de superávit primário, os juros altos, a lógica da “reforma” da previdência e, agora, da tributária.

Assim, “a LDO 2004 estipula que o superávit primário que irá vigorar será de 4,25% do PIB, o mesmo determinado para

o ano de 2003 e que tem a particularidade de ser superior ao exigido em acordo com o FMI, de 3,75%" (LADEIRA, 2004).

A adesão a essa lógica de ajuste fiscal determina um lugar de submissão para os gastos sociais, como sinaliza a própria LDO quando caracteriza "as reformas do sistema tributário e da previdência, mecanismos de flexibilização e desvinculação de receitas, como pré-condições para o estabelecimento de políticas fiscais e a recuperação do governo para o desenvolvimento de políticas sociais e de incentivo à infra-estrutura". (LADEIRA, 2004)"

Nessa mesma linha de análise o INESC analisou o PPA 2004/2007 e o processo como foi construído, concluindo que "ainda estamos muito distantes da democracia participativa que almejamos" (INESC, 2004, p.1). Entende-se que a "estratégia de desenvolvimento é entendida com a síntese lógica do governo que articula, de forma consistente, o conjunto de políticas públicas - social, econômica, infra-estrutural, ambiental e regional - com vistas à transformação na sociedade em jogo" (INESC, 1994, p.2). É importante ressaltar que houve um processo de discussão do PPA que se realizou em 26 estados e no Distrito Federal, em 2003. Porém, a avaliação final desse processo é que não ocorreu a efetiva participação da sociedade civil.

Nesse horizonte, também, as políticas sociais para a juventude, desenvolvidas no país, privilegiam uma idéia do jovem "como problema social", as ações são voltadas para os jovens da periferia, associando-o à violência e à inserção no trabalho. Os programas são todos focalizados, sem continuidade, marcados pela precariedade, atraso nos repasses de recursos, etc., o que ocasiona uma não efetividade das políticas sociais nessa área.

O atual governo federal criou o Conselho Nacional de Juventude, a Secretaria Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). A Secretaria Nacional

de Juventude foi criada com o objetivo de ser uma referência à política jovem no Governo Federal. "A nova Secretaria, que também funcionará na estrutura da Secretaria-Geral, será responsável por iniciativas do governo voltadas para a população jovem, levando em conta as características, especificidades e a diversidade da Juventude". O Conselho Nacional de Juventude está sendo criado na estrutura da Secretaria-Geral, "com a finalidade de formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas para a juventude e fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade sócio-econômica juvenil" (PROJOVEM, 2008). O Projovem é "um programa emergencial para atender parcela significativa e extremamente vulnerável da população jovem. O presidente criou, na mesma Medida Provisória, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem. Ele é dirigido aos moradores das 26 capitais e do Distrito Federal, entre 18 e 24 anos de idade, que tenham completado a 4ª série do Ensino Fundamental, mas não concluíram a 8ª série e nem têm qualificação adequada para o ingresso no mundo do trabalho". (PROJOVEM, 2008).

Pode-se perceber que esse programa é um programa especial de um governo, não uma política de Estado que não tem garantia nenhuma de continuidade e é desenvolvido numa perspectiva neoliberal.

Dessa maneira, até o presente momento, os programas voltados a esse segmento continuam se mantendo numa situação de precariedade, pois eles não se tornaram políticas públicas, com estabilidade e garantia de direitos, ficando a mercê de critérios governamentais. Houve uma continuidade em relação à subalternidade das políticas sociais no Governo Lula e os programas criados podem ou não continuar, a depender dos critérios formulados pela equipe econômica. Além disso, a falta de

formatação desses programas como políticas públicas leva à descontinuidade das ações, como ocorreu quando o novo governo assumiu. Isso acarretou uma série de atrasos no pagamento das bolsas e de salários dos profissionais que executavam os programas nos municípios. Outro aspecto a ser ressaltado é a forma de contratação dos profissionais que atuam nesses programas. São contratações precarizadas, sem a possibilidade de autonomia profissional, continuidade das ações e falta de investimento em capacitação profissional.

Nesse horizonte, as políticas sociais para a juventude, desenvolvidas no país, privilegiam uma idéia do jovem "como problema social", as ações são voltadas para os jovens da periferia, associando-o à violência e à inserção no trabalho. Os programas são todos focalizados, sem continuidade, marcados pela precariedade, atraso nos repasses de recursos, etc., o que ocasiona uma não efetividade das políticas sociais nessa área.

Para pensar uma política social conseqüente para a juventude é necessário pensar numa maior permeabilidade na relação Estado e sociedade civil, inaugurar uma nova concepção de juventude, baseada em modelos realmente participativos, tendo os próprios jovens como participantes desse processo e não apenas de forma consultiva, como se têm construído os conselhos e plenárias de jovens no atual governo.

É fundamental, também, a revisão da agenda econômica e a reversão da primazia do econômico sobre o social, redimensionando, assim, todas as políticas sociais.

## CONCLUSÃO

Considera-se que as políticas sociais vigentes no período analisado não se tornarão efetivas, pois se pautam na

extrema focalização, na precarização e na descontinuidade. Assim, para pensar em políticas de juventude, é necessário reforçar as políticas sociais universais, traçar um plano de desenvolvimento social sustentável que propicie a incorporação dos jovens na vida social, a partir de uma inserção efetiva no mundo do trabalho, a ampliação dos direitos sociais e, acima de tudo, repensar a inserção subordinada do Brasil na economia mundializada.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine et al. Planos Plurianuais de FHC e Lula: o lugar da Seguridade Social. **I Jornada Regional de Pesquisadores da ABEPSS**. Rio de Janeiro, 2004. (1 CD Rom).

FREITAS, Jorge. **Orçamento criança: é preciso mudar**. Brasília: INESC.

HERRERA, Rémy. **Os três tempos de uma revolta francesa**. Disponível em: <http://www.resistir.info/>.

INESC. **Orçamento**. Brasília, n. 3, v. 6, dez. 2004.

INESC. **Orçamento e política da criança e adolescente**. Brasília, n. 3, v. 14, dez. 2002.

LADEIRA, Silvia Cristina Guimarães. Análise das peças orçamentárias do governo Lula no exercício de 2004: desvendando o lugar da seguridade social. In: **Anais... XI CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS**. Fortaleza, 2004 (1 CD ROM).

PROJOVEM. Disponível em: <[http://www.secgeral/juventude/arquivos\\_projovem](http://www.secgeral/juventude/arquivos_projovem)> Acesso em 2008.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social**. São Paulo: Cortez.

## **POBREZA E JUSTIÇA SOCIAL:**

eixos articuladores dos programas de transferência de renda<sup>1</sup>

***Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira<sup>2</sup>***

***Maria Virgínia Moreira Guilhon<sup>3</sup>***

***Salviana de Maria Pastor Santos Sousa<sup>4</sup>***

### RESUMO

Reflexão sobre a pobreza e a justiça social como conceitos que estruturam a concepção e o desenho das Políticas Sociais brasileiras. Faz-se o percurso sócio-histórico que permitiu a ampliação do conceito de pobreza que referenciava as Políticas Públicas para o de exclusão social visto como capaz de dar conta das atuais configurações que caracterizam o fenômeno da vulnerabilidade social no país. Abordam-se os dilemas dos Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismo de enfrentamento da exclusão social por meio de ações

- 
- 1 O presente artigo faz parte das reflexões desenvolvidas pelas autoras no contexto de uma proposta de avaliação política dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, um dos eixos de investigação definidos no Projeto: "A Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil - avaliando o Bolsa Família", coordenado pela profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, e que tem a participação de integrantes do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP, articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e cadastrado no Diretório Nacional dos Grupos de Pesquisa no Brasil.
  - 2 Assistente social, doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professora do Departamento de Serviço Social da UFMA e membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza). nice@elo.com.br
  - 3 Assistente social, doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza). aguilhon@oi.com.br
  - 4 Assistente social, doutora em Políticas Públicas UFMA, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza). salvi200@globocom

focalizadas, cuja definição subordina-se aos ditames da redução de gastos no contexto da Reforma do Estado.

Palavras-chave: pobreza, justiça social, programas de transferência de renda, exclusão social.

#### ABSTRACT

Reflection on the poverty and social justice as concepts that structuralize the conception and the drawing of the Brazilian Social Politics. The passage becomes partner-description that allowed the magnifying of the poverty concept that it made reference the Public Politics for the one of seen social exclusion as capable to give account of the current configurations that characterize the phenomenon of the social vulnerability in the country. The quandaries of the Programs of Transference of Income are approached while mechanism of confrontation of the social exclusion by means of focused actions whose definition if subordinates to the dictates of the reduction of expenses in the context of the Reformation of the State.

Keywords: poverty, social justice, programs of transference of income, social exclusion.

#### INTRODUÇÃO

A pobreza é um fenômeno recorrente na história das sociedades, persistindo mesmo nas mais avançadas e até em conjunturas econômicas favoráveis. No Brasil, ela se cristalizou como resultado de um desenvolvimento concentrador e excludente, fruto, por sua vez, das especificidades de nossa formação sócio-econômica. Entretanto, pode-se dizer que tal fenômeno nem sempre se expressou com a mesma intensidade e tampouco o seu enfrentamento se processou atendendo a uma mesma lógica.

Na atualidade, é inegável a centralidade que vêm adquirindo os Programas de Transferência de Renda como forma de enfrentamento de situações postas pelo processo de reestruturação capitalista caracterizadas pelo desemprego

estrutural, precarização do trabalho e, conseqüentemente, da disseminação da pobreza.

O presente artigo analisa dois conceitos fundamentais – pobreza e justiça social – vendo-os como eixos orientadores do processo de formulação e do próprio desenho da Política Social, centrada em programas de transferência de renda.

Defende-se o ponto de vista de que os critérios que direcionam as decisões de Políticas obedecem a uma lógica contraditória que corresponde à própria contradição da sociedade contemporânea, posto que capitalista, na qual se identifica uma tensão entre desigualdade de recursos no âmbito do mercado e igualdade formal na esfera política. Desse modo e ao mesmo tempo, os princípios orientadores da ação estatal são engendrados por processos econômicos, pela dinâmica de formação de entidades coletivas e pela existência de mecanismos de incorporação de sujeitos sociais nas tomadas de decisão.

Nesse sentido, considera-se que a análise dos princípios sobre os quais repousa uma ação pública, como atividade preliminar necessária de uma avaliação de Política, é capaz de desvelar aspectos fundamentais acerca da natureza do sistema de proteção social, tal como estruturados.

Assim, este artigo, além desta introdução, faz, no próximo item, uma análise do percurso sócio-histórico que permitiu a adoção do conceito de exclusão social. Este foi elaborado como forma de ampliar a noção de pobreza, própria de um contexto em que esse fenômeno tinha um estatuto localizado nos setores marginalizados, frutos das “distorções” do assalariamento, tomado como a referência e como relação típica da sociedade urbano-industrial. No item seguinte, procede-se a uma reflexão dos dilemas enfrentados pelas Políticas Públicas, especialmente as de corte social, tomando por base o conceito de exclusão social e seu potencial propiciador de ações públicas que enfrentem,

efetivamente, o atual quadro de pobreza e precarização de vastos segmentos sociais. Por último, são feitas observações que levantam questões em torno dessa temática.

### **DA POBREZA À EXCLUSÃO SOCIAL:** um percurso sócio-histórico.

No nosso país, por muito tempo, este fenômeno foi encarado, sobretudo pelos governantes, como sendo uma questão que seria solucionada à medida que o processo de crescimento econômico fosse se expandindo e as oportunidades de inserção no mercado de trabalho formal também fossem se ampliando. No entanto, verificou-se que tal perspectiva não se objetivou apesar de terem ocorrido movimentos expansivos, especialmente no período desenvolvimentista, com “[...] o charme da mobilidade social que ocultou um violento processo na desigualdade de renda e a incapacidade de banir a velha exclusão social” (COHN, 2004, p.4).

Nesse contexto, a pobreza era um componente estrutural da economia nacional e dela faziam parte a informalidade, a economia de subsistência e as diversas alternativas de sobrevivência arquitetadas pelos indivíduos. Sendo assim, o desemprego não se constituía numa questão política relevante, haja vista que era subjacente o pressuposto de que o desenvolvimento econômico-industrial daria conta, no longo prazo, de processar a incorporação de todos às relações tipicamente capitalistas, como ocorreu nos países de capitalismo “maduro”. Se, por um lado, a pobreza não se colocava como um problema que requisitasse uma intervenção significativa, por outro, as ações na área social, quando implementadas, representavam estratégias para o crescimento econômico.

Com a crise do padrão desenvolvimentista concomitantemente ao processo de democratização da sociedade no Brasil, verifica-se um aumento expressivo da pobreza, resultante da recessão econômica, a qual atinge setores até então incluídos e penaliza mais fortemente segmentos específicos tais como mulheres, jovens, negros, etc. por razões culturais, políticas e sociais. Desse modo, a partir dos anos de 1990, ganham relevo novas expressões de pobreza, as quais se agregam àquela já existente, constituindo-se em objeto de interesse público e, a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, passa-se a adotar o conceito de exclusão social para dar conta dessas novas configurações<sup>5</sup>.

O fenômeno da exclusão social passa então a ser entendido como um fenômeno mais abrangente, envolvendo as esferas econômica, política, cultural e social da rede de sociabilidade dos indivíduos e, com essa ampliação, remetendo ao conceito de vulnerabilidade social ou de grupos socialmente vulneráveis ou, ainda, de grupos em situação de risco. (COHN, 2004, p.5).

A partir de então, ele passa a ser utilizado como referência fundamental das ações públicas de corte social, o que será analisado a seguir.

### **DILEMAS DA EXCLUSÃO SOCIAL OU COMO ARTICULAR INCLUSÃO E JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL**

A inclusão social, como noção antitética à exclusão social e considerada no contexto da operacionalização de um ideal

<sup>5</sup> Uma discussão sistematizada sobre a inclusão da pobreza na agenda pública pode ser encontrada também Silva e Silva (2005) e Yazbek (2005).

de justiça social, é o grande tema mobilizador do debate sobre os programas de transferência de renda no Brasil. Como lembra Zaluar (1997, p.6.), “optar pela inclusão é optar por um patamar comum de identidade e pertencimento social, sobrepujando as diferenças”. No Brasil, a defesa do hibridismo e a contraposição teórica à exclusão cultural, racial e de gênero, embora não dêem conta de resolver os grandes problemas acumulados nesses campos, amenizam as diferenças. Porém, a exclusão ocasionada pela pobreza, sobretudo se à condição de pobre estão aliadas as outras exclusões (de base cultural, racial e de gênero), avaliza uma clara discriminação contra os detentores dessa condição em variadas circunstâncias e processos.

É “essa injustiça distributiva revelada pela sistemática exclusão de serviços, benesses e garantias oferecidas ou asseguradas pelo Estado, pensados, em geral, como direito de cidadania” (ZALUAR, 1997, p.6), que está na base dos programas de corte social, especialmente dos programas de transferência de renda.

A interposição entre os conceitos de injustiça distributiva e exclusão social, porém, é carregada de tensões. De um lado, argumentam uns, porque as trajetórias dos indivíduos e grupos são diversas, o que implicaria a existência de quadros e níveis diferenciados de exclusão. Assim, a solução para a injustiça, da qual são vítimas, não pode ser homogênea. Tal conclusão vai de encontro ao formato dos atuais programas sociais. Portanto, contemplar as diferenças, sem perder de vista o caráter universal da justiça social, é um problema a ser enfrentado. Isso porque a razão histórica basilar para a adoção do princípio da universalidade foi, justamente, o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, deveriam estar à disposição de todos. De outro lado, porque, sendo o

conceito de justiça social muito abrangente, sua compreensão incluiria não apenas a relação do Estado com a sociedade, mas as relações interpessoais, os acordos diversos avocados e as possíveis participações de e entre os vários setores da sociedade no espaço público que, no caso brasileiro, não vem funcionando satisfatoriamente, considerando-se os formatos dos atuais campos de atuação construídos.

Outro veio considerado na análise dos programas de transferência de renda, nessa interposição com a idéia de justiça social, remete à sua articulação com as novas formas de solidariedade que se vêm construindo a partir da crise do Welfare State. De acordo com Rosanvallon (1995), essa nova configuração social determina a ultrapassagem do caráter formal dos direitos sociais com a articulação de novas formas de participação, que incluem a criação de contrapartidas<sup>6</sup>, diferentes das que hoje existem para se ter acesso aos serviços recebidos do Estado.

Uma justificativa dessa nova construção é o esforço de superação da crise gerada entre a autonomia individual crescente e a solidariedade sistêmica (interpretação contratualista da solidariedade). Nesse novo processo, ao mesmo tempo em que o direito de trabalhar seria superado pelo direito ao trabalho, as políticas públicas passariam a focar sua ação na prevenção da exclusão mais do que na reinserção dos excluídos, definindo-se um novo perfil para seus usuários. Para tal, segundo Rosanvallon (1995), deveria haver desprofissionalização das ações de solidariedade e descentralização .

6 Pereira (2003, p.3) chama a atenção para o uso corrente e enviesado dessa idéia de contrapartidas ou condicionalidades que “vem fazendo parte dos mecanismos de controle das políticas sociais focalizadas como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar”..(sic). Para ela, “esses e outros mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes para aliviar as despesas governamentais com áreas improdutivas”.

Sposati (2001, p 86) enxerga nessa construção teórica a emergência de uma nova economia do vínculo social na medida em que se associa a política social ao território. Assim, os conceitos de descentralização e transversalidade passam a fazer parte do novo ideário das políticas.<sup>7</sup>

Para Castel (1995), que também analisa a atual forma de organização da solidariedade, a integração política deveria vir, necessariamente, acompanhada de possibilidades de ampliação do emprego estável. Porém, a questão é o que fazer pelos desempregados, pelos mais fracos, pelos despossuídos, uma vez que esse novo processo de construção da cidadania, que se coloca com o fim da sociedade salarial, está longe de ser concluído. Isso porque a fórmula da descentralização para integrar os mais pobres não vem resolvendo os problemas vividos por esses grupos.

Fazendo um balanço das reflexões desenvolvidas por esses Castel e Rosanvallon, Zaluar (1997) entende que se vive, hoje, entre dois perigos: o primeiro é priorizar os direitos específicos ou as identidades locais, em detrimento dos direitos gerais e das identidades nacionais, supranacionais e internacionais, com sérios problemas para a integração dos pobres, já que a questão social é recortada como uma questão basicamente nacional; o outro perigo é a minimização das identidades específicas com a proscrição das diversidades em benefício exclusivo da identidade nacional.

Os atuais programas de transferência de renda no Brasil colocam-se como uma resposta possível a alguns aspectos desse dilema. Pretendem materializar a preocupação com os fragilizados

7 "A nova lógica, tendo o território como um conjunto de relações sociais, opera o reconhecimento de identidades e a construção democrática de pertencer a um espaço. Novos vínculos cidadãos são, pois, instalados somando-se à sobrevivência, identidade, reconhecimento, utilidade e solidariedade" (SPOSATI, 2001, p 86).

para garantir as condições mínimas de consumo, mas também criar condicionalidades para o recebimento do benefício (busca dos serviços de saúde de natureza preventiva, qualificação profissional, permanência dos filhos na escola e em jornadas ampliadas). Nessas condicionalidades haveria um certo potencial emancipatório, uma vez que alguns desses programas buscam a autonomização da família para obter renda, garantir a educação e evitar o trabalho infantil, o que colocaria tais programas exatamente num espaço que poderia ser o de interseção entre as idéias de justiça distributiva e de inclusão social.

Silva e Silva (2002), ao fazer um levantamento dos principais programas de transferência de renda desenvolvidos no Governo FHC no Brasil (1994-2002) e, com base em uma série de elementos denominados de qualificadores, sistematiza dados de estudos avaliativos, os quais apontam os seguintes resultados positivos articulados a esses programas: aumento de frequência à escola, com simultânea redução de crianças e jovens nas ruas; melhoria do rendimento escolar; ampliação do atendimento em postos de saúde e diminuição da desnutrição. Como esses programas, embora rearticulados (SILVA E SILVA, 2005), não parecem apresentar mudanças de conteúdo visíveis no contexto do atual governo, parece continuar válida a conclusão a que chegou a autora naquele primeiro momento, isto é, de que o quadro social não permite que seja visualizada a possibilidade de alcance do principal propósito desses programas que é provocar impactos substantivos sobre o círculo vicioso da pobreza no país.

Do mesmo modo que não se visualizam saídas internas capazes de provocar impactos sobre a pobreza, também a perspectiva emancipatória que apresentam os programas de transferência de renda parece distante de se concretizar, considerando-se a realidade brasileira. De fato, a emancipação apresenta duas faces, igualmente relevantes: autonomização dos

indivíduos para enfrentar obstáculos, sistematizar demandas e propor alternativas coletivas de ação, aliada à implementação de um projeto de desenvolvimento nacional que ofereça oportunidades concretas de inserção dos indivíduos e grupos no espaço público para satisfação de suas necessidades sociais e desenvolvimento de suas potencialidades.

Para reafirmar os limites do modelo de política em que se pautam esses programas, pode-se verificar que, na verdade, eles carregam as controvérsias do sistema: de um lado, o pacto coletivo, estabelecido para favorecer o atendimento dos vulneráveis, exige focalização, o que deriva na relativização do critério universalista da justiça baseado na idéia de igualdade; de outro lado, incorporar no processo de construção das políticas os sujeitos locais, uma demanda histórica e um dos propósitos das políticas sociais nesse campo, implica em estabelecer compromisso com as demandas específicas. Tal modelo resulta na utilização de diferentes ciclos de distribuição e troca nos quais o Estado não é mais o único mediador. Tal padrão poderia ser positivo se fosse possível implementar uma sistemática de controle dos recursos, o que ainda não se conseguiu institucionalizar no país.

Um outro ângulo de análise desses programas diz respeito às motivações atuais para a escolha dos seus formatos. Segundo Sabóya e Rocha (1998), tais motivações são: custos modestos, se comparados com outros programas sociais destinados ao mesmo tipo de público; pouca eficácia dos programas de distribuição de bens destinados ao consumo privado e possibilidade de maximização dos recursos, nos casos em que o próprio destinatário decide onde aplicar tais recursos.

Essas motivações desvelam o conceito de justiça que subjaz no desenho dessas políticas, o qual, segundo Ramos (2003),

aproxima-se da perspectiva desenvolvida por Rawls e Sen. No construto desses autores há um esforço de conciliação de dois fins que parecem incompatíveis no contexto ideo-político em que se desenvolvem esses programas: “o respeito às liberdades individuais e às diferentes concepções do bem e a promoção de um modelo justo de distribuição dos recursos sociais valiosos” (RAMOS, 2003, p. 7).

## CONCLUSÕES

As novas soluções engendradas no país para responder à pobreza foram trazidas para o centro do debate público, a partir dos anos 1990, no contexto de outras medidas geradas para reequacionar a questão social. O conceito de exclusão social passa a ser utilizado para dar conta das novas configurações, tentando-se fugir da conotação histórica de desvio que esse conceito carrega. Exclusão Social, como conceito antitético à Inclusão Social, passa a abranger a idéia de não-pertencimento, de vulnerabilidade, envolvendo todas as esferas da vida social.

Assim, as medidas de política social nesse campo passam a refletir as ambigüidades do projeto político em andamento: ao lado de um movimento de reformas orientadas para o mercado, que materializa a articulação do governo brasileiro com o projeto de feitiço neoliberal, associa-se a perspectiva de manutenção do compromisso social-democrata, impresso na Constituição de 1988, de garantia de direitos sociais. As conseqüências desse duplo compromisso refletem-se no discurso de se saldar a dívida social com os excluídos, priorizando-se os Programas de Transferência de Renda.

São Programas que carregam tensões e desvios de origem expressos nos seus princípios, os quais se reproduzem no

processo de implementação e nos resultados. Em relação aos princípios democráticos que os balizam, o de descentralização e o de participação estão associados à perspectiva de ampliação do espectro de mediadores, entre os recursos e os usuários, para além do Estado, embora se reconheça a inexistência de uma sistemática efetiva de controle público dos gastos, dos resultados e dos impactos dos programas sobre os beneficiários. O princípio de focalização, por sua vez, pensado como uma forma de orientar a ação governamental para os grupos mais vulneráveis, uma espécie de pacto coletivo, deriva na relativização do critério universalista da justiça baseado na igualdade.

Com relação aos resultados desses programas no Brasil, as avaliações realizadas indicam que eles funcionam como mecanismos de distribuição, respondendo às necessidades imediatas dos vulneráveis, porém não apresentam impactos sobre a situação estrutural da pobreza desses públicos. E a exigência de contrapartidas para o recebimento dos benefícios, as chamadas condicionalidades, concebidas como detentoras de certo potencial emancipatório, para alguns analistas não passam de mecanismos de exclusão dos excluídos, na verdade um redutor de despesas governamentais com áreas improdutivas.

Diante desse impasse de como articular inclusão e justiça social, parece que ainda continua válida a conclusão de Pereira (2003, p.5) de que, para além de programas focalizados ou universais, o desafio que se coloca para o governo e para a sociedade é reconstruir ou reforçar a rede de programas estruturantes (saúde, educação, emprego) para servir de alicerce ao desenvolvimento de políticas sociais específicas que não estigmatizem os seus destinatários e não depreciem o seu status de cidadania.

## REFERÊNCIAS

CASTEL, Robert. **Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat**. Paris: Fayard, 1995.

COHN, Maria da Glória. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. Instituto Nacional de Altos Estudos- INAE. **Revista Estudos e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 85, p. 1-16, set 2004. Disponível em: <[http:// forumnacional.org.br](http://forumnacional.org.br)>. Acesso em: 2 de agosto de 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Brasília, 2003. (mimeografado).

RAMOS, Daniela Peixoto. **A Justiça Distributiva**. (Texto para discussão) Brasília: IPEA, 2003.

ROSANVALLON, P. **La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence**. Paris: Seuil, 1995.

SABÓYA, João; ROCHA, Sônia. Programa de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF. In: LOBATO, Ana Lúcia (Org). **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998. p 251-284.

PEREIRA.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política pública de renda mínima no Brasil: perfil e tendências. **Revista Vozes**. n. 2, ano 96, v. 96, p. 14-29, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Os Programas de Transferência de Renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**. .v. 9, n.1, p.251-278, jan/jun 2005.

SPOSATI, Aldaíza. A inclusão social e o programa de renda mínima. *Serviço Social e Sociedade*, n. 66, ano XXII, p. 76-90, 2001.

YAZBEK, Carmelita. A pobreza e as formas históricas do seu enfrentamento. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 9, n.1, p.229-250, jan/jun 2005.

## A CRIAÇÃO DE GRAUS DE VULNERABILIDADE COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

*Carola Carbajal Arregui\**

### RESUMO

Tradicionalmente, a área social apresenta resistências ou dificuldades em incorporar instrumentos tecnológicos à sua dinâmica de trabalho seja por motivos de capacitação ou mesmo de opção metodológica diante da aparência "artificial" de mecanismos informatizados. O grande desafio a ser enfrentado na formulação de uma proposta de gestão de programas sociais é articular as várias dimensões da realidade institucional - administrativa, financeira e técnica - de modo que o processo a ser implementado possa gerar informações qualificadas e adequadas para oferecer às unidades de gestão condições de interferir no processo de ação e ao mesmo tempo favorecer a relação intersetorial exigida pelos programas sociais. Nesse sentido, o Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP desenvolveu pesquisa na área de gestão pública que resultou na construção e explicitação de uma proposta metodológica de monitoramento e avaliação de programas de transferência monetária e na construção do Índice de Vulnerabilidade como ferramenta de gestão. Os objetivos desta apresentação são: refletir sobre os desafios do monitoramento e avaliação de programas sociais e apresentar os graus de vulnerabilidades criados pela equipe de monitoramento do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP para auxiliar a gestão pública.

Palavras-chaves: avaliação, monitoramento, gestão social, vulnerabilidade social, pobreza, programas sociais.

### ABSTRACT

Traditionally, the social area shows resistance or difficulties to incorporate technologic instruments into its working dynamics, be it on account of capacity

---

\* Assistente social. Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pesquisadora Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e assessora em educação e tecnologia CENPEC.

motives or even for methodological option before an “artificial” aspect of informatized mechanisms. The great challenge to be confronted for a formulation of a management proposal of social programs is to articulate the many dimensions of an institutional reality – administrative, financial and technical - in such a way that the process to be implemented might be able to generate qualified and appropriate informations to offer the management unities the conditions to intervene on the action process and at the same time to favor the inter-sectorial relations required by the social programs. In such sense, PUC-SP Special Studies Institute is developing a research into public management area that resulted in the building and explicitation of methodological proposal of monition and evaluation of monetary transfer programs and the building of a Vulnerableness Index as a management tool. The objectives of this presentation meaning are: Meditate about the challenges of monition and evaluation of social programs. e present the vulnerableness degrees created by the monition team of PUC-SP Special Studies Institute to help the public management.

Key Words: evaluation, monition, social management, social vulnerableness . poverty, social programs.

## INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, a área social apresenta resistências ou dificuldades em incorporar instrumentos tecnológicos à sua dinâmica de trabalho seja por motivos de capacitação ou mesmo de opção metodológica diante da aparência “artificial” de mecanismos informatizados.

O grande desafio a ser enfrentado na formulação de uma proposta de gestão de programas sociais é articular as várias dimensões da realidade institucional - administrativa, financeira e técnica - de modo que o processo a ser implementado possa gerar informações qualificadas e adequadas para oferecer às unidades de gestão condições de interferir no processo de ação e ao mesmo tempo favorecer a relação intersetorial exigida pelos programas sociais.

O Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP desenvolveu pesquisas na área de gestão pública que resultaram na construção e explicitação de uma proposta metodológica de monitoramento e

avaliação de programas de transferência monetária, da qual o Sistema de Informação da Gestão Social (SIGS) é parte constitutiva.

O SIGS é uma ferramenta informacional, disponível na Web, capaz de permitir uma gestão de informação social que auxilia no cadastro, monitoramento, sistematização e avaliação das famílias inseridas no Programa. Engloba um conjunto de instrumentos que facilita a coleta, processamento, armazenamento e distribuição de informações dando sustentação ao planejamento, controle, coordenação e análise da gestão social<sup>1</sup>.

As características do trabalho implicam vários desafios em termos de monitoramento e avaliação:

- Ao desenhar o sistema de monitoramento e avaliação é preciso combinar e negociar sistematicamente as diferentes necessidades e “tempos” de cada uma das equipes envolvidas (equipes técnicas operacionais, de gerência, de pesquisa, informáticas de programação, etc);
- A criação do conjunto de dimensões de avaliação e dos indicadores de monitoramento deve responder à especificidade do Programa e ao mesmo tempo manter estrita coerência com o “núcleo duro de indicadores do sistema” para permitir a comparação entre diversos programas sociais que são monitorados pelo SIGS;
- A criação de um banco denso de informações de qualidade das famílias atendidas deve levar em consideração elementos fundamentais de consistência na coleta de informações (relevância da informação coletada vs saturação de informações vs informação insuficiente);

<sup>1</sup> Para aprofundar sobre o SIGS ver Relatório de Pesquisa Fapesp “Desafios da Gestão Social Pública: impacto social e estratégias de articulação municipal no âmbito do Programa de Renda Mínima da Prefeitura de Santo André- Família Cidadã. IEE, da PUC-SP, abril, 2003.

- Tendo em vista a necessidade de territorializar as informações sobre as famílias e suas condições de vida, a proposta de monitoramento e avaliação deve incluir dados sobre os territórios de residência das famílias para auxiliar a análise socioterritorial da pobreza.

Nessa direção, foi importante na própria formação da equipe de monitoramento garantir a vinculação social e tecnológica por meio da interdisciplinaridade envolvendo profissionais com experiências em pesquisa de gestão de políticas sociais, construção de indicadores sociais, geoprocessamento e ciências da informação e comunicação. O conhecimento sobre programas sociais de transferência de renda teve que se aliar ao conhecimento sobre a cidade, seus diferentes territórios e dinâmicas urbanas/sociais marcadas pela desigualdade na relação exclusão/inclusão social. A partir dessa articulação é que foi possível gerar um instrumento de monitoramento mais próximo do trabalho socioeducativo desenvolvido pelas equipes técnicas nos seus respectivos territórios e da realidade das famílias envolvidas nos Programas de Transferência Monetária.

Os desafios colocados permitiram repensar o significado de um trabalho de monitoramento no qual a articulação entre a dimensão social/relacional e a tecnologia se apresenta como condição intrínseca à própria metodologia de ação que opta pelo trabalho socioeducativo em programa de transferência de renda.

### O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA

O monitoramento identifica-se com o acompanhamento e com a avaliação sistemática e contínua seja das atividades, insumos e recursos, seja dos efeitos e impactos das ações desenvolvidas. Dessa forma, deve fazer parte integrante da gestão,

construído por dentro do projeto, ocorrendo durante a sua execução, permitindo ajustes nos objetivos e ações e terminando com a sua finalização.

O monitoramento limita-se no tempo e no espaço e está intimamente ligado aos objetivos do Programa e às ações propostas. No entanto, não é uma atividade pontual e, sim, uma ação sistemática e contínua que acompanha todo o período de execução do Programa. Para tanto, é fundamental construir um sistema de monitoramento que possa capturar as informações necessárias e definidas como prioritárias para o acompanhamento do Programa e, posteriormente, criar os insumos precisos para a avaliação.

Um sistema que percorre as seguintes fases ao longo do processo

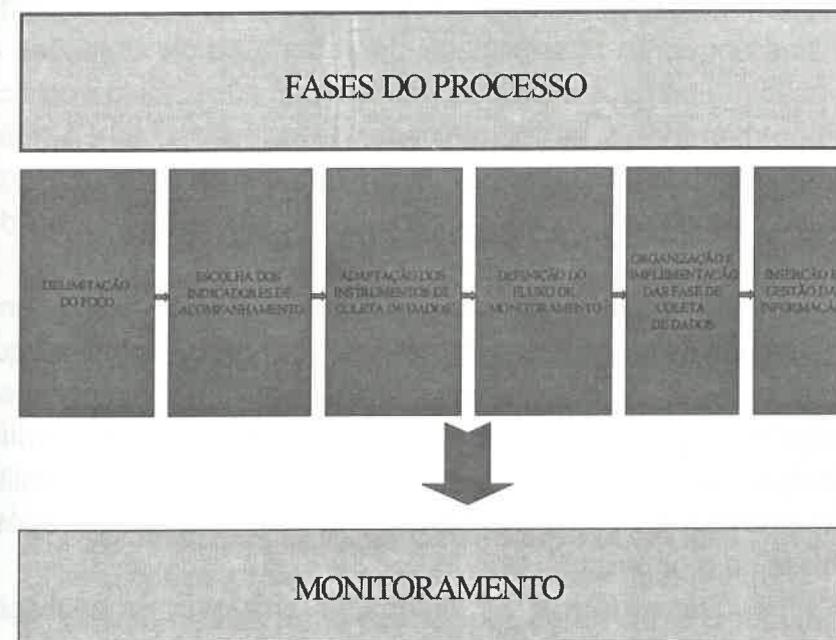


Figura 1 - Fases do Processo

#### a) **Delimitação do foco de monitoramento**

Um sistema de monitoramento abrangente envolve os múltiplos aspectos de um projeto, por exemplo: as fases de implantação, o orçamento e os resultados ou efeitos sobre a situação objeto da intervenção. Entretanto, o monitoramento pode ser parcial, ou seja, focar um determinado aspecto para sistematicamente acompanhar e analisar. Mas, independente da opção que se faça, o monitoramento deve olhar para as necessidades daqueles para quem o projeto foi criado e para as mudanças mais imediatas e observáveis com relação à situação inicial e aos objetivos estabelecidos.

#### b) **Escolha dos indicadores de acompanhamento**

O conceito central adotado na proposta de monitoramento e avaliação de programas de transferência / complementação de renda é o de processo de autonomização das famílias enquanto possibilidade de superação de situações de privação de liberdade e exclusão social a partir do acesso a políticas e programas sociais, às oportunidades de inclusão social e à prática cidadã, democrática e participativa. Processo de autonomização significa a construção da autonomia no cotidiano de vida das famílias e no contexto sócio-político e cultural.

Para tanto, busca-se decompor o conceito de autonomia ou processo de autonomização em sete dimensões analíticas que, por meio de um conjunto de indicadores, permitam conhecer, medir e analisar os impactos do programa na vida das famílias beneficiárias. Objetiva-se captar em que medida estas famílias passaram por alterações ou não na sua qualidade de vida após a entrada no programa.

Dessa forma, as dimensões chaves para avaliação/monitoramento de programas de transferência de renda são:

- **Condições de moradia:** que compreendem as condições da unidade habitacional e a qualidade do domicílio da família e as condições básicas de infra-estrutura e qualidade ambiental da moradia que podem ou não sofrer alterações positivas ou negativas a partir dos insumos do programa.
- **Acesso territorial a serviços sociais:** entendido no âmbito dos direitos de cidadania, isto é, a presença no território de equipamentos públicos e possibilidade de acesso da população aos serviços básicos: saúde, educação, cultura, lazer, segurança e assistência social. Como saúde e educação são consideradas necessidades básicas e direitos universais e, ao mesmo tempo, são requisitos dos programas em questão, aparecem como indicadores obrigatórios de acompanhamento. Busca-se capturar o acesso e freqüência às unidades básicas de saúde, a cobertura de vacinação de crianças até 5 anos, o potencial de acesso à creche, educação infantil e ensino fundamental, o aumento na matrícula e freqüência escolar e a diminuição do índice de evasão escolar.
- **Trabalho e renda:** Nesta dimensão busca-se capturar mudanças a partir da entrada no programa, no acesso a programas de qualificação profissional, geração de emprego e renda; nas possibilidades de inserção ou re-inserção no mercado de trabalho e na situação de renda familiar. Paralelamente, já que o critério e perfil da população atendida pelo programa é o de baixa renda, opta-se por aferir o acesso a benefícios sociais, contributivos ou não, que complementam a renda familiar e podem contribuir para a satisfação das necessidades básicas da família.
- **Condições de risco pessoal e social:** como a população atendida pelos programas de transferência/complementação de renda está mais exposta a um conjunto

de fatores que geram condições e situações de vulnerabilidade social, considera-se importante a observação e o acompanhamento de alguns fenômenos, tais como: violência urbana, violência doméstica, trabalho infantil, presença de crianças e adolescentes em medidas sócio-educativas, o liberdade assistida e presença de pessoas com deficiência.

- **Relações de gênero e geracionais:** que compreendem o conjunto de fatores que definem maior ou menor grau de convivência, comunicação e tolerância entre os membros da família, dadas suas diferenças.
- **Autoestima:** entendida como o olhar das pessoas a respeito de si mesmas, o reconhecimento de si e a possibilidade de, a partir desse olhar, alterar as suas relações consigo mesmo e com o mundo. Essas alterações podem ser percebidas a partir da apropriação e/ou mudança de atitudes em relação à família, à comunidade, ao grupo e a si próprio.
- **Participação social:** como referência geral, compreende-se participação social enquanto cidadania ativa, conquista da sociedade civil organizada no sentido da construção de espaços públicos democráticos e plurais. Tem-se como pressuposto que o exercício da cidadania nos espaços de sociabilidade dos programas de complementação de renda (grupos sócio educativos) e organização local (bairro/território) possibilita desenvolver a consciência dos direitos, valores, auto-estima e as capacidades de relacionamento e comunicação criando, ainda, a disposição para participar em movimentos sociais ou ações coletivas. O conceito de participação está restrito às diversas formas de relação social estabelecidas pelas famílias participantes do

programa nos espaços de discussão do próprio programa (reuniões e atividades sócio-educativas) como também na participação nos espaços de sociabilidade e de organização local.



Figura 2 – Indicadores de acompanhamento

As dimensões de acompanhamento e a grade de indicadores são discutidas junto às equipes técnicas e passam por um processo de adaptação a partir dos objetivos do programa a ser monitorado e à especificidade do modelo de gestão.

Para a análise dessas dimensões propõe-se um duplo movimento: por um lado constatar o grau de cobertura e a potencialidade local para garantir esses direitos e, por outro, a qualidade do acesso e dificuldade das famílias aos serviços correspondentes. Esta análise inclui o acompanhamento específico das famílias e dos grupos sócio-educativos (por meio da atualização ficha de cadastro único da família e dos registros de

reunião sócio-educativa) e o diálogo com outros bancos de dados existentes sobre a cidade.

## A CRIAÇÃO DE GRAUS DE VULNERABILIDADE COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Nas últimas décadas estudos internacionais e nacionais já alertam para a necessidade de avançar no retrato elaborado pelas linhas de pobreza e indigência. Desde então, há uma preocupação cada vez maior de analisar a situação de vulnerabilidade social para além da renda, dada a complexidade do fenómeno da pobreza, a multiplicidade de dimensões que ela envolve e a importância de programas sociais para quebrar com os circuitos de exclusão e apartação existentes no país.

“A mensuração de pobreza, em termos de renda, é elemento indispensável para a elaboração de diagnósticos, mas está longe de esgotar a análise dos fenómenos nela contidos, daí seu inerente carácter multidimensional e a indispensável utilização de uma grade analítica que dê conta das inter-relações existentes”. (IEE, 2003).

A pobreza produzida e reproduzida no seio das relações sociais depende não apenas da renda, mas, também, do acesso ou da falta de acesso aos serviços sociais, a espaços de participação, de poder e à possibilidade de usufruir da riqueza material e imaterial socialmente construída. Com a implantação, nas últimas décadas, de programas de transferência de renda e o avanço na implantação de bancos de dados densos com informações cadastrais, foi possível detectar que o estudo do perfil da população atendida, além de ser vital para a verificação da boa focalização do programa, traz informações relevantes sobre condições e trajetórias de vulnerabilidade às quais estão expostas

as famílias e tornam-se elementos chaves para melhorar o desenho das estratégias de inclusão social. (ARREGUI, 2005).

A incorporação dessas condições na leitura do perfil das famílias atendidas qualifica a compreensão das condições de pobreza às quais estão expostas a população e, em consequência, qualifica o desenho de programas sociais para que possam buscar no seus trajetos de inclusão mecanismos efetivos de construção de condições de cidadania e de processos de autonomização das famílias envolvidas.

Por esses motivos, o IEE criou, dentro da ferramenta SIGS, graus de vulnerabilidade a partir de critérios que conjugassem renda e situações de risco social.

A análise dos graus de vulnerabilidade das famílias contemplava a combinação de dois tipos de critérios:

- Renda: a partir da análise dos rendimentos provenientes do trabalho e agrupando os grupos familiares em faixas de renda *per capita* segundo linhas de indigência e pobreza;
- Situações de risco social: configuradas pela presença de situações que, aliadas à precariedade na condição de renda e no acesso às políticas públicas, transformam-se em fatores que deixam as famílias fragilizadas na sua condição de provedoras de cuidados e proteção, tais como: monoparentalidade, crianças com menos de 12 anos, crianças desnutridas, deficientes, pessoas com doenças como câncer, DST e depressão, idosos, crianças de 7 a 14 anos fora da escola e crianças de 5 a 16 anos trabalhando<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para aprofundar na temática de construção de índices de vulnerabilidade na gestão de programas sociais vide INDES, ARREGUI, 2004; MDS, BRANT DE CARVALHO, 2006.

A delimitação desse conjunto de variáveis se fez, em princípio, por escolhas programáticas e pelo fato de delimitar um conjunto de informações que estivessem presentes no amplo espectro de cadastros dos programas sociais de transferência de renda permitindo o estudo comparado no conjunto da política.

Uma primeira classificação em termos de renda poderia distinguir as famílias nos seguintes níveis de vulnerabilidade.

Nível de Renda	Correlato com linhas de indigência/pobreza	Nível de vulnerabilidade
Famílias com até R\$ 60,00 per capita	Abaixo da linha de indigência	Alta
Famílias de R\$ 61,00 a R\$ 120,00 per capita	Entre linha de indigência e linha de pobreza	Média
Famílias acima de R\$ 121,00 per capita	Acima da linha da pobreza	Baixa

Fonte: próprio autor

Quadro 1 - Classificação em termos de renda

Na perspectiva de que a renda por si só não é suficiente para desvendar a complexidade presente na trama de pobreza e exclusão social a que estão expostas as famílias, a equipe incorporou o segundo critério: a presença e/ou ausência de situações de risco. Para análise das situações de risco social são priorizadas aquelas presentes no texto das diretrizes do Plano de Trabalho dos Programas de transferência de renda e as apontadas a partir do trabalho socioeducativo, desenvolvido pelas equipes técnicas. Foram definidos os seguintes critérios:

- família monoparental ou
- presença de crianças com menos de 12 anos ou
- presença de deficientes na família ou
- presença das seguintes doenças na família (câncer ou DST ou depressão ou desnutrição) ou
- presença de idosos na família ou
- crianças de 7 a 14 anos fora da escola ou
- crianças de 5 a 16 anos trabalhando.

A definição de um conjunto de parâmetros em cada um desses critérios - renda e situações de risco e a combinação entre eles - permitiu a criação de uma classificação de famílias em situação de alta, média e baixa vulnerabilidade.

Vulnerabilidade Alta	Vulnerabilidade Média	Vulnerabilidade Baixa
Famílias com renda per capita de até 1/4 de SM ou	Famílias com renda per capita de 1/4 até 1/2 SM e com 0 até 2 situações de risco social.	Famílias com renda per capita de 1/2 a 3/4 SM e com 0 até 3 situações de risco social.
Famílias com renda per capita de 1/4 até 1/2 SM e com 3 ou mais situações de risco social.	Famílias com renda per capita de 1/2 a 3/4 SM e com 4 ou mais situações de risco social.	Famílias com renda per capita de 3/4 a 1SM e com composição familiar de no máximo duas pessoas ou com mais de 4 situações de risco social.
		Famílias com renda per capita de 1SM e mais de 4 situações de risco social.

Fonte: Relatório de Pesquisa. IEE/PUC/SP, 2003

Quadro 2 - Graus de vulnerabilidade

A análise das trajetórias de vulnerabilidades presentes nos grupos familiares permite fazer um registro mais amplo do que

o da carência ou do déficit de renda. O estudo das vulnerabilidades se transforma em informações chaves para a gestão pública preocupada em desenhar estratégias diferenciadas de inclusão social.

A aplicação desse instrumento em diversos programas sociais permite concluir que

A concentração de famílias com chefia feminina, a importante incidência de famílias monoparentais, a presença massiva de crianças de até 14 anos, com deficientes e idosos nos grupos familiares, a precariedade dos vínculos com o mundo do trabalho e a baixa escolaridade transformam-se em condições de vulnerabilidade quando vinculados a uma situação de baixa renda e precariedade no acesso a serviços básicos fundamentais que requerem a implementação de ações múltiplas de segurança social". (ARREGUI, 2005, p.93).

## CONCLUSÕES

É importante destacar que, futuramente, outras variáveis precisam agregar valor no estudo das vulnerabilidades seja pela sua incorporação paulatina na grade de situações de risco, seja pela sua incorporação na análise da condição das famílias. Nesse sentido, há necessidade de avançar progressivamente no diálogo necessário entre as condições de vulnerabilidade e potencialidades presentes no perfil das famílias e as condições de vulnerabilidades e potencialidades presentes nos territórios.

A dimensão normativa dos Programas em termos de objetivos, público-alvo e critérios de inclusão e desligamento permite a incorporação de um conjunto de variáveis significativas que podem indicar graus de vulnerabilidades aos quais estão expostas as famílias desses programas sociais. A perspectiva de

incorporar outras novas nasceu da compreensão de que existem outras dimensões que devem ser consideradas como de vital importância na busca de informações que apontem para o enfraquecimento e/ou ruptura dos vínculos sociais, pois estes constituem uma dimensão essencial no processo de vulnerabilidade.

Por último, há de se destacar que o grande desafio na definição desse instrumental radica na:

- construção de indicadores que sintetizem os graus de vulnerabilidade evitando a criação de uma parafernália de difícil afeição e de pouca operatividade;
- criação de padrões que permitam capturar os graus de vulnerabilidades das famílias, a dimensão da demanda requerida, a garantia de segurança social e indiquem as intervenções sociais adequadas e includentes.

## REFERÊNCIAS

- ARREGUI, C. Carola. **O difícil enfrentamento da renda mínima no Brasil**. São Paulo, 2005. Tese de Doutorado, PUC/SP.
- BELFIORE, Mariangela W. As questões da exclusão social. In: SAWAIA, B. (org.). **As artimanhas da exclusão** – análise e estica da desigualdade social. Petrópolis: Vozes. 1999.
- CASTEL, R. **Metamorfoses da questão social** – uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DAGNINO, Evelina. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG. 1999.
- FILGUEIRA, Fernando. (2004), **Pesquisa orientada às políticas sociais: avaliação e monitoramento**. São Paulo: INDES, 2004.

JANNUZZI, Martino P. Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. In: \_\_\_\_\_. **Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias.** São Paulo: Anablume: FAPESP, 2002.

\_\_\_\_\_; PASQUALI, F. A Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2., 1999.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MOKATE, Karen Marie. **Convertendo o 'monstro' em aliado: a avaliação como ferramenta da gerência social.** São Paulo: INDES, 2000.

NASCIMENTO, Elymar Pinheiro. **Modernidade Ética – um desafio para vencer a lógica proposta da nova exclusão.** Proposta (65). Rio de Janeiro: FASE, 1995.

OFFREDI, Claudine. **Processus d'évaluation et production des politiques publiques.** La dynamique des politiques sociales. Observation, management, évaluation, l'Harmattan, Paris, 1999.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza.** São Paulo: Editora Cortez/Educ, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000. 215 p.

RELATÓRIO de Pesquisa Fapesp **"Desafios da Gestão Social Pública: impacto social e estratégias de articulação municipal no âmbito do Programa de Renda Mínima da Prefeitura de Santo André- Família Cidadã.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003.

SAWAIA, Bader (org) **As artimanhas da exclusão social.** Rio de Janeiro: Editora Vozes,. 1999.

\_\_\_\_\_. Participação social e subjetividade. In: SORRENTINO, Marcos (coord.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade.** São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

\_\_\_\_\_; NAMURA, R. (orgs). **Dialética exclusão/inclusão.** Taubaté (SP): Cabral Editora Universitária, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização.** São Paulo: Hucitec, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Martins José de. **Exclusão e a nova desigualdade.** São Paulo: Editora Paulus, 2000.

SPOSATTI, Aldaíza (coord.) **Mapa da exclusão/inclusão da cidade de São Paulo.** São Paulo: EDUC, 1996.

SPOSATTI, Aldaíza (coord.). Inclusão social e Programas de Renda Mínima. In: **Renda Mínima no debate Internacional,** São Paulo: NSAS, PUC-SP, 2001.

UNICAMP. Núcleo de Ensino Pesquisa e Pós-Graduação. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: Relatório final.** Campinas: NEPP/UNICAMP, 1999.

WANDERLEY, Luiz E. Educação para a cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo: Cortez, n. 62, 2000.

\_\_\_\_\_. O social, a pobreza e o descompromisso governamental. **Revista Pauta,** Brasília, INESC, ano I, n. 1, dez., 1999.

**METODOLOGIAS DE TRABALHO COM FAMÍLIAS:**  
reflexões e desafios

*Mariangela Belfiore Wanderley*

RESUMO

As pesquisas que vêm sendo realizadas pelo IEE-PUCSP de forma sistemática desde o início dos anos 2000 e a reflexão sobre a temática da Família que vem sendo desenvolvida desde os anos 1990 sugerem a apresentação deste *paper* no X ENPESS que diz respeito, mais especificamente, ao tema das metodologias de trabalho com famílias na política de Assistência social. Nele estão contidas as premissas para a discussão do tema Metodologias de Trabalho com Famílias e reflexões metodológicas organizadas em três eixos: família, território e metodologias de trabalho social com famílias.

Palavras-chave: Metodologias de trabalho com famílias. Política Nacional de Assistência Social. Gestão Social Pública. Família. Território.

ABSTRACT

The researches that are being achieved by IEE-PUC in a systematic form since early 2000s and the reflection about Family thematic that is being developed since 1990s, suggest this paper presentation on X ENPESS, which regards more specifically the methodologies theme for work with families, under Social Assistance politics. In it are contained premises for a theme discussion about Methodologies theme for Work with Families and methodological reflections under three axes: family, territory and methodologies for a social work with families.

Key words: Methodologies for a work with families. National Politics of Social Assistance. Social Public Management. Family. Territory.

---

\*Assistente social, doutora em Serviço Social, professora associada da PUC-SP, coordenadora do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social e Diretora do Instituto de Estudos Sociais, ambos da PUC-SP.

## INTRODUÇÃO

A reflexão que vamos partilhar é resultante de pesquisas e construção coletiva da equipe de pesquisadores do IEE/PUC-SP (e professores, alunos de pós-graduação da área do serviço social, da psicologia, da sociologia, da educação) que juntos têm trabalhado com programas de transferência de renda desde a implementação do primeiro programa de renda mínima no Brasil, em Campinas, em 1996. Nossas linhas de ação compreendem, dentre outras, a construção de metodologias de trabalho social com famílias e de monitoramento e de avaliação de programas de transferência de renda.

Nesta apresentação centramos nossa reflexão nas metodologias de trabalho com famílias no campo da assistência social. Está organizada em duas partes. Uma primeira relativa às premissas a serem consideradas na reflexão da temática das metodologias de trabalho com famílias e às normalizações da política nacional de assistência social. Numa segunda parte apresentamos as reflexões metodológicas propriamente ditas, organizadas em três eixos: família, território e metodologias de trabalho social.

### PREMISSAS PARA A DISCUSSÃO DO TEMA

A discussão do tema aqui apresentado parte de duas importantes premissas: a) **tempo e espaço determinados**: a reflexão desta temática deve estar necessariamente contextualizada na sociedade brasileira, no século XXI, sociedade esta que está inserida no capitalismo periférico, realidade que apresenta enormes desigualdades sociais e grandes diferenças regionais num país que é continental e b) **normalizações da Política Nacional da**

**Assistência Social: a PNAS**, consolidada pelo MDS/SNAS em outubro/2004 e detalhada na NOB/2005, abriu novas perspectivas para assistência social com a criação de um **Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. A implementação deste conjunto normativo exige um efetivo pacto federativo com definição de competências das esferas de governo, dando nova organicidade às ações que deverão ser estruturadas nos territórios, consideradas as diversidades regionais e os portes dos municípios. Dá forma ao paradigma da proteção social - básica e especial (de alta e média complexidade) - organizada sob um sistema único de âmbito nacional, descentralizado e participativo, com comando único por esfera de gestão, buscando romper com uma visão assistencialista da ação social e com a fragmentação programática entre as esferas de governo e ações por categorias e segmentos sociais. Assim, o pressuposto da garantia de proteção social como possibilidade de ampliação de direitos leva a que se opere num **modelo emancipatório** que rejeita o princípio de tutela dos usuários abrindo-lhes as possibilidades de desenvolvimento da autonomia, resiliência, sustentabilidade e protagonismo, fazendo das ações oportunidades de acesso a benefícios e serviços, desenvolvimento e capacitação, condições de convívio e socialização de acordo com potencialidades e projetos pessoais e sociais.

A proteção social vista sob esse prisma tem necessariamente que romper com a concentração de renda; ter caráter redistributivo não apenas da renda, mas do poder político e cultural de todos os cidadãos; reconhecer direitos não contributivos; superar o modelo focalista e a idéia da assistência social como ajuda/favor/benesse.

Ao observarmos os **princípios** elencados na Norma Operacional Básica – NOB (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento

Social, 2005) vamos ver que alguns deles se constituem em possibilidades efetivas para fazer avançar o acervo técnico e metodológico para o trabalho social com famílias:

- “O princípio da **PROTEÇÃO PRÓ-ATIVA** que se dando no campo da proteção social básica prevê ações capazes de prevenir e reduzir a ocorrência de riscos e de danos sociais, computando a favor da ruptura de comportamentos tutelares, por vezes presentes nessa proteção social”.

- “O princípio da **MATRICIALIDADE FAMILIAR** que resgata a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social e

[...] Supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita, e a entende como núcleo afetivo, vinculada por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero. Daí [...] deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, 2005, p.17).

Tal princípio reafirma, ainda, que ‘o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social na própria família não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade’. Mostra que não existe um modelo idealizado de família, mas, sim, que resulta de uma pluralidade de arranjos estabelecidos pelos integrantes das famílias.

- “O princípio da **TERRITORIALIZAÇÃO** reconhece ‘a presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco

peçoal e social“ colocando como orientação à proteção social de assistência social...- “na perspectiva do alcance da universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade’ ; - como ‘possibilidade de aplicar o princípio de prevenção e proteção pró-ativa nas ações de assistência social e como ‘possibilidade de planejar a localização da rede de serviços a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos” (MESTRINER, 2006).

Continuando nessa linha de fundamentação vamos ver que o **SUAS** (CARVALHO, 2006).

- “apresenta-se como **modelo de gestão descentralizado** com uma nova lógica de organização das ações sócio-assistenciais, com base no território e foco prioritário na atenção às famílias;
- traduz e especifica **serviços sócio-assistenciais da política pública** afiançando direitos de caráter universalista – em todo o território nacional e para todos os cidadãos que dela necessitam.
- Organiza, ordena e regula um sistema único (federativo e descentralizado) de assistência social. **Define serviços básicos de pouca, média e alta complexidade.** Introduce concepção importante de se criar e implementar sistemas de vigilância da proteção social (mapa da pobreza, inclusão e exclusão social, índices de vulnerabilidade social, mapas de vulnerabilidade social...).
- elege como **unidade de intervenção à família** objetivando romper com as tradicionais segmentações de seu público alvo (crianças, adolescentes, mulheres, idosos...);
- elege o **CRAS** - Centro Regional de Assistência Social como **equipamento e serviço de proteção social básica** (um para cada 5.000 famílias), **localizado em territórios**

**de vulnerabilidade social**, com função de organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica.

- elege o **CREAS** – Centro de Referência Especializado da Assistência Social (cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos) e serviço de proteção especial de alta complexidade (para famílias que se encontram sem referência ou em situação de ameaça)”. como equipamento e serviço de proteção especial de média complexidade (junto a famílias

## QUESTÕES METODOLÓGICAS

No que tange às questões metodológicas propriamente ditas, estão aqui organizadas em três eixos:

**1º. Eixo: Família:** contextualização no tempo/espço/ relações sociais.

Devemos nos perguntar, pois: **Que família é essa<sup>1</sup>?**, uma vez que o conceito de família é histórico e, portanto, deve ser contextualizado. Para fins dessa reflexão, vamos entender família como um espaço de pessoas, constituído de maneira contínua, relativamente estável e não casual, com os mais diferentes arranjos. São **pessoas em relação** (espaço privado) se estabelecem relações familiares e em outras esferas, ou seja, relacionam-se com o Estado, mercado, associações, movimentos sociais, etc. (espaço público).

<sup>1</sup> Para aprofundamento dessas questões sugiro a leitura do Texto “Que família é essa?” no livro “Trabalho com Famílias” – Textos de Apoio 2 - organizado por Mariangela Belfiore Wanderley e Isaura I. M.C. e Oliveira, publicado pelo IEE/ PUCSP, em 2004.

Quando tratamos dessa temática tão complexa enfrentamos vários riscos como, por exemplo, concepções estereotipadas: “família margarina”; modelos ideais de “bom pai e boa mãe”; visões disciplinadoras que visam enquadrar as famílias em normas rígidas, independentemente das reais condições e do universo cultural a que pertencem; atomização e individualização da família fazendo recair sobre ela a “culpa” de todos os males e fragilidades que possa conter e respostas residuais: buscar a solução dos problemas na própria família.

As transformações societárias, as relações econômicas e sociais fragilizam as famílias tornando-as vulneráveis. Qual deveria ser o objetivo das políticas públicas? **Apoiá-las, fortalecê-las**, tomando cuidado para não sobrecarregá-las e nem jogar sobre elas responsabilidades que devem ser públicas e, portanto, com forte presença do Estado. Devemos cuidar para não incorrer no equívoco de considerar que a família pode proteger e cuidar de seus membros por si só! Há contradições que têm que ser levadas em conta, tais como: expectativas que a sociedade tem sobre as famílias e as suas reais possibilidades de que seja solidária, por exemplo, numa sociedade que o é muito pouco, pelo contrário, é competitiva e injusta.

Por outro lado, a família propicia convivência vicinal e é capaz de criar e fortalecer micro-territórios; mesmo vulnerabilizada é um espaço de proteção próxima para seus membros. O que não se pode é exaurir esse potencial protetivo sem ofertar apoio, deve haver uma mão dupla reconhecendo **o espaço a ser cuidado**, formado por **sujeitos de direitos**, e a natureza e qualidade das relações no espaço interno (espaço privado) e das determinações externas (espaço público).

## 2º. Eixo: Território <sup>2</sup>

“O território em si não é um conceito. Ele se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam”. (Milton Santos).

O território é antes de tudo um **espaço de vida** onde se desenvolvem as práticas cotidianas dos sujeitos. É igualmente um **espaço de disputas**, contradições e conflitos. É, pois, um **espaço de interações sociais e de valores** que são projetados e percebidos e que constituem o espaço vivido, cujo significado é atribuído pelo sujeito. Portanto, o cotidiano é um elemento intrínseco de construção e reconstrução do território. Nessa perspectiva, o território ultrapassa sua circunscrição político-jurídica e geográfica.

No contexto das nossas reflexões sobre metodologias de trabalho com famílias é importante ressaltar que o **território é chão da política pública**, pois é onde se **expressam as** manifestações da questão social. Portanto, para o desenvolvimento de um trabalho profissional consistente, são necessários: a) o conhecimento da realidade territorial, principalmente em contextos de altas desigualdades sociais; b) o reconhecimento de como os indicadores sociais amplos (PNAD, IPEA, etc) se expressam nessas realidades territoriais, como se movimentam nos territórios, como se expressam concretamente nas realidades territoriais onde estamos atuando e c) o reconhecimento dos espaços físicos, geográficos do território e como nele se dá a oferta e o acesso aos serviços e programas existentes (ou não).

<sup>2</sup> Sobre esse tema sugiro consultar, dentre outros, Dirce KOGÃO Paulo: Cortez, 2003 e Dirce Koga e Frederico RAMOS “Território e Políticas Públicas” no livro “Trabalho com Famílias – Textos de Apoio 2” - organizado por Mariangela Belfiore Wanderley e Isaura I. M. C. e Oliveira, publicado pelo IEE-PUCSP, em 2004

Uma última observação neste eixo. Os conceitos estão sempre alicerçados em matrizes teóricas que lhes dão significado. Assim, não podemos usar os conceitos de território e comunidade como sinônimos porque esses dois conceitos têm raízes teóricas diversas. Por isso não estamos fazendo uma simples substituição do conceito de comunidade pelo conceito de território. O conceito de comunidade que por muito tempo ocupou lugar de destaque no Serviço Social vem de uma matriz teórica, como a própria palavra indica, de *comum-unidade* que ressalta as relações solidárias, de amizade, de partilha de vida, os objetivos comuns e as relações pessoais. Nesse contexto, a família surge como modelo de vida comunitária, porém, a idéia de comunidade se estende à vizinhança, ao bairro, etc. O conceito de território, conforme está aqui sendo entendido, emerge da concepção de arena de disputas em que as contradições estão presentes. Os sujeitos que aí vivem e convivem vão atribuir significado a esse espaço. É claro que nele se desenvolvem, também, relações solidárias, com objetivos comuns. É, pois, esse conjunto de relações que vai dar sentido ao território.

Do ponto de vista da nossa intervenção profissional é fundamental o conhecimento da realidade territorial e dos sujeitos que nela vivem. Dessa forma, será possível reconhecer as famílias em seus territórios? Quem são? Como vivem? Onde vivem? Como se apropriam de seu território? Como o significam? E, ainda, como se configuram esses territórios. Quais são suas características geográficas, sociais, culturais. Famílias e territórios estão em mútua relação. Os territórios precisam ser apropriados pelas famílias, uma vez que se constituem, como vimos, em espaço de luta por direitos, de denúncia e de anúncio de possibilidades e projetos.

### 3º. Eixo: Metodologias de trabalho com famílias

“Definir uma metodologia de intervenção significa exercer a difícil arte de transformar os pressupostos teóricos escolhidos em diretrizes operacionais e detalhar processos e técnicas de abordagem no seio das relações sociais que se pretende alterar.” (PFF - IEE/PUC-SP – 2004).

A construção de uma metodologia pressupõe condições básicas, algumas delas já citadas anteriormente:

- um amplo conhecimento da realidade familiar e territorial;
- um conhecimento amplo e sistematizado sobre o perfil da população e dos respectivos territórios de incidência das ações não só no que tange às situações de precarização que lhes vulnerabilizam e trazem riscos e danos pessoais e sociais, mas ampliado ao cotidiano dos comportamentos e relações sociais com vistas a detectar costumes, cultura, religiosidade, desejos, aspirações, peculiaridades, identificando potencialidades e possibilidades familiares, grupais e comunitárias;
- um amplo levantamento dos serviços, programas não só socioassistenciais, mas relativos às várias políticas públicas, abrindo caminhos para uma atenção que responda à diversidade e complexidade das questões comumente trazidas pelas famílias ao programa;
- um quadro de recursos humanos devidamente capacitado e supervisionado para protagonizar essa intervenção;
- um sistema de planejamento e gestão capaz de aperfeiçoar e fundamentar a ação por meio de um constante processo de monitoramento e avaliação estratégicos apoiados, de preferência, num sistema gerencial de resultados informatizado.

Podemos, portanto, entender **metodologia** como “o conjunto de processos, estratégias e procedimentos técnicos interventivos eleitos a partir de pressupostos fundamentais disponibilizados por ampla base teórico-metodológica e ético-política e processados numa adequação às diversidades regionais”. (MESTRINER, 2006).

Existem, é lógico, processos, estratégias e procedimentos metodológicos gerais que devem, no entanto, ser particularizados para as situações específicas onde vão incidir a intervenção profissional. O ordenamento da ação deverá ser, então, peculiar a estas situações reais específicas, sempre fundamentado em quadros referenciais teórico-metodológicos e ético-políticos e, inclusive, da experiência acumulada dos profissionais e da própria população com a qual se vai trabalhar<sup>3</sup>.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar, as pesquisas e estudos realizados pelo IEE/PUCSP permitem esboçar uma rápida reflexão sobre o que temos aprendido com a construção e análise de metodologias<sup>4</sup>. Os programas de transferência monetária quando visam ao enfrentamento da pobreza exigem:

- a) serviços e ações complementares** de diversas políticas públicas em particular daquelas que atuam nas áreas da

<sup>3</sup> Apenas a título de exemplificação, deixo aqui a indicação do trabalho desenvolvido pela PUC-SP na implementação do Programa Fortalecendo a Família (PFF) do município de São Paulo, em 2002-2003, que está relatada em dois livros Wanderley, MB e Oliveira, Isaura IMC (orgs) **Trabalho com Famílias (1) Metodologia e Monitoramento e Trabalho com Famílias (2) – Textos de Apoio**. São Paulo, IEE/PUCSP, 2004.

<sup>4</sup> Estas idéias foram sistematizadas por Maria do Carmo Brant DE Carvalho no texto “Metodologias de Trabalho com Famílias”. IEE/PUCSP 2006

proteção social, educação, saúde, trabalho/geração de emprego e renda, habitação. Um programa dessa natureza requer, portanto, a indução de ações multisetoriais em favor dessas famílias, o que exige, inclusive, a identificação e o **fortalecimento de redes locais** de intervenção em favor dessas famílias à readequação da oferta programática disponível.

b) **Descentralização**: o engajamento e protagonismo dos governos municipais são indispensáveis. De modo geral, o programa Bolsa Família ainda não foi apropriado pelos governos municipais como medida da política social de enfrentamento da pobreza. Comporta-se ainda como programa isolado do governo federal.

c) **enraizamento no micro-território** de pertença das famílias para além da inserção municipal. Há, ainda, pouco investimento na relação família/território.

E, ainda:

d) Não é recomendável eleger apenas a mulher na família como porta de relação e parceria. A experiência vem demonstrando que outros membros da família, especialmente quando escolhidos pela própria família, podem ser mediadores nessas relações. É importante assinalar a necessidade de envolver e **engajar a família como um todo** na produção da melhoria de vida que seus membros ambicionam.

e) As avaliações de programas de transferência de renda associadas a trabalho socioeducativo sinalizam para a importância de se superar o padrão de oferta de assistência compensatória com escasso investimento no desenvolvimento de projetos de futuro para e com o grupo familiar.

f) Considerar a heterogeneidade das famílias tanto no grau e extensão das vulnerabilidades que apresentam quanto nos arranjos familiares que constroem. Não há um padrão único de desempenho da família. As famílias ostentam diversas formas de expressão, condições de maior ou menor vulnerabilidade afetiva, social ou econômica ou, ainda, fases de seu ciclo vital com maior vulnerabilidade, disponibilidade e potencial.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social **Norma Operacional Básica** - Construindo as bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, jul. de 2005.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Assistência Social**: reflexões sobre a política e sua regulação. São Paulo: IEE/PUCSP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social**: reflexões sobre a política e sua regulação. São Paulo: IEE/PUCSP, 2006.

KOGA, Dirce **Medidas de cidades**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_; RAMOS, Frederico. Território e Políticas Públicas. In: WANDERLEY, MB; OLIVEIRA, Isaura IMC (orgs) **Trabalho com Famílias**. Textos de Apoio 2. São Paulo, IEE/PUCSP, 2004.

MESTRINER, Maria Luiza. **Metodologia do Trabalho Socioeducativo**. São Paulo: IEE-PUCSP, 2006.

WANDERLEY, MB; OLIVEIRA, Isaura IMC (orgs) **Metodologia e Monitoramento e Trabalho com Famílias**. Textos de Apoio 1. São Paulo, IEE/PUCSP, 2004.

WANDERLEY, MB; OLIVEIRA, Isaura IMC (orgs) **Trabalho com Famílias**. Textos de Apoio 2. São Paulo, IEE/PUCSP, 2004.

## A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E SUAS INFLEXÕES NA REPRODUÇÃO SOCIAL DA FAMÍLIA DAS CLASSES TRABALHADORAS

*Maria Elina C. Medeiros dos Santos\**  
*Silvana Mara de Moraes dos Santos\*\**

### RESUMO

Este trabalho problematiza as inflexões da ofensiva do capital sobre o trabalho, tendo como contexto sócio-histórico a relação entre reestruturação produtiva e a reprodução social das famílias das classes trabalhadoras. Parte do pressuposto de que a reprodução do capital, por alavancar profundas transformações na produção, organização do trabalho e nas relações sociais, produz também determinações nas condições de vida e de trabalho, nas relações afetivas e na convivência familiar expressando, assim, um modo de subjetividade. Assim, as condições de reprodução do trabalho no cenário objetivado pelo capitalismo contemporâneo têm demonstrado a crescente pauperização dos (as) trabalhadores (as), a insegurança alimentar, a precarização do trabalho, o enfraquecimento de sua organização política e a regressão do Estado na condução das políticas públicas que caracterizam a violação cotidiana de direitos humanos e sociais. Nessa abordagem, buscamos contemplar as várias configurações de convivência afetivo-sexual expressas pela família, articulando-a a divisão do trabalho contemporânea, refletindo sobre as formas de satisfação das necessidades engendradas pelo grupo para preservação de seus vínculos, em face do cotidiano adverso e que se traduz em crescente responsabilização para atender demandas sociais e nos impedimentos ao enriquecimento da individualidade e diversidade humanas.

Palavras-Chave: Família, Classe trabalhadora, Reestruturação Produtiva, Reprodução Social.

---

\* Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-Graduação do Curso de Serviço Social e Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Trabalho, Ética e Direitos.

\*\* Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e do Grupo de Pesquisa Trabalho, Ética e Direitos da UFRN.

## ABSTRACT

This work problematizes the inflections of the offensive of the capital on the work, having as a social-historical context the relation between the productive restructuring and the social reproduction of the working families' classes. Part of the presupposition that the reproduction of the capital, to raise deep transformations in the productions, organization of the work and in the social relationships, it also produces determinations in the life and work conditions, in the affectionate relationships and in the family coexistence expressing, so, a subjective way. Thereby, the conditions of reproductions of the work in the scenery aimed by the contemporary capitalism have been demonstrating the crescent impoverishment of the workers, the alimentary insecurity, the shortage of the work, the weakness of the political organization and the regression of the State in the conduction of public policy that characterize the daily violation of human and social rights. In this approach, we seek to contemplate the several configurations of affectionate-sexual coexistence expressed by the family, articulating it to the contemporary work division, pondering about the forms of satisfaction of the needs engendered by the group for preservation of their bonds, in face to the daily adversity which translates to the growing responsibility to assist social demands and in the impediments to the enrichment of the individuality and human diversity.

Keywords: Family, working class, Productive Restructuring, Social Reproduction.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo reúne reflexões, produtos das pesquisas "Família e Subjetividade: tendências e particularidades da classe trabalhadora no capitalismo contemporâneo"<sup>1</sup> e "O Pensamento da esquerda e a política de identidade: as particularidades da luta pela liberdade de orientação sexual"<sup>2</sup> e

<sup>1</sup> Esta pesquisa apresenta resultados parciais da dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN de autoria de Maria Elina C. Medeiros dos Santos, sob orientação da Profa. Dra. Silvana Mara de Moraes dos Santos.

<sup>2</sup> Trata-se da tese de doutorado de autoria de Silvana Mara de Moraes dos Santos, defendida em 2005 no Programa de Pós-Graduação da UFPE, sob orientação da Profa. Dra. Anita Aline A. da Costa.

tem por objetivo analisar as inflexões do contexto sócio-histórico da ofensiva do capital na família das classes trabalhadoras, considerando a dimensão da diversidade e a relação objetividade e subjetividade na vida cotidiana. Esta publicação integra, também, as reflexões realizadas no Grupo de Pesquisa Trabalho, Ética e Direitos vinculado ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Nosso ponto de partida consiste em reconhecer a materialidade hegemônica do capital, caracterizado no tempo presente por um processo de intensa mudança na produção e organização do trabalho e das próprias relações sociais (Antunes, 1999) que produz determinações na reprodução da vida social, notadamente nas condições de trabalho e de lazer; na relação tempo-espço e na formação e expressão da subjetividade, especialmente nas relações afetivas e nas relações de convivência familiar, ou seja, trata-se de um conjunto de mudanças que acontecem na vida social de modo amplo. Na abordagem do tema consideramos relevante estabelecer conexões entre a família e a divisão do trabalho numa perspectiva histórica que tece o desenvolvimento capitalista, tendo como pressuposto de que em qualquer sociedade o trabalho é condição fundamental para a reprodução humana, pois ao ser realizado os indivíduos transformam a natureza e se transformam num processo de contínua produção de novas necessidades humanas que se constituem o impulso criador da vida social. Nossa análise volta-se para a reflexão de como as famílias das classes trabalhadoras operam a busca pela satisfação de suas necessidades no capitalismo contemporâneo. As formas de convivência da família nos dias atuais, nesse sentido, constituem-se nosso objeto de análise pelos modos de se reproduzir engendrados por esse grupo social em

seu cotidiano, entrecortado pelas adversidades e desafios para preservação dos seus vínculos numa conjuntura de regressão de direitos.

### **A FAMÍLIA EM SUA DIVERSIDADE E FUNÇÃO SOCIAL**

Para ampliar a concepção de família consideramos pertinente contemplar em nosso entendimento as várias configurações de convivência afetivo-sexual abrangendo, desse modo, famílias formadas por casais heterossexuais e LGBT (Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais) (SANTOS, 2005) com ou sem filhos, famílias nucleares, famílias extensas, famílias adotivas, famílias monoparentais, famílias reconstituídas após divórcio, dentre outras (SZYMANSKI, 2002), assim como identificar as funções sociais desempenhadas por este núcleo na sociabilidade vigente.

Nesse sentido, adotamos o conceito de família elaborado por Miotto (1997, p.15):

[...] um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas (ou não) por laços consangüíneos. Ele tem como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros e se encontra dialeticamente articulado com a estrutura social no qual está inserido.

O processo para a satisfação das necessidades humanas cria determinadas relações sociais e de cooperação que, articuladas, condicionam a existência da sociedade. Nesse sentido, a procriação é também uma necessidade que possibilita a formação da família como núcleo de organização para a reprodução da força de trabalho, com a possibilidade da garantia

do acesso ao consumo e da socialização de valores. Este é um processo histórico permeado por contradições e dinâmico, visto que não há linearidade nem visão determinista na compreensão da função social desempenhada pela família na sociedade capitalista. Desde os tempos históricos mais distantes, a família tem preservado a imanente capacidade de dar sentido à forma de cooperação dominante, sendo ela também atravessada pelas determinações objetivas e subjetivas do modo de produção no qual está inserida. É o equivalente a considerar a família, segundo Miotto (idem), em suas dimensões cultural assim como social, econômica e política, ou seja, trata-se de um complexo histórico que é síntese de múltiplas determinações. Nesse sentido, representa um espaço de acolhimento e de afeto, mas pode se configurar, também, um espaço de violência e negação da diversidade humana.

Na condição de despossuídos dos meios de produção, vendendo sua força de trabalho para garantia da sobrevivência e transferindo ao capital o que Marx chama de "potências espirituais", as classes trabalhadoras são partícipes de um processo de alienação e empobrecimento que obstaculiza sua capacidade produtiva e o desenvolvimento de habilidades específicas no mesmo espaço-tempo em que o capital é obrigado a conviver com as possibilidades de resistência e da explosão do processo criativo que, mesmo sob condições adversas, acontecem na vida cotidiana.

Se voltarmos no tempo será possível identificar que a divisão manufatureira do trabalho por meio do parcelamento das atividades e da criação das máquinas consolidou as condições para o desenvolvimento da grande indústria num período de transição marcado por profundas mudanças nas formas de organização do trabalho e na produção e expressão da subjetividade. As características desse período, quando as ferramentas deixaram de pertencer ao trabalhador para serem

associadas na indústria como um mecanismo aperfeiçoado de produção, revelaram um processo de continuidade do emprego da força de trabalho, sendo que redimensionada e tornada apêndice da máquina, amalgamando-se aos meios de produção e realizando o que Marx denominou como subordinação real do trabalho ao capital. Esse processo se inicia na segunda metade do século XVIII e se consolida no século XIX como Revolução Industrial. No entanto, a máquina não dispensa a força humana e nem de longe representa um alívio para o fardo humano do trabalho diário, mas possibilita, sim, que a extração de mais-valia seja mais intensa. Ao dispender menos tempo para a produção e sendo mais resistente que a força humana, a máquina permite uma economia de trabalho empregado e menos custo ao capitalista, gerando, conseqüentemente, mais lucro.

Consolida-se um processo de degradação, alienação e subalternidade das classes trabalhadoras. A exterioridade que salta da produção da riqueza social produzida por trabalhadores e trabalhadoras se apresenta como uma ameaça à sua condição de agente de transformação e causa de sua pobreza. A reprodução da força de trabalho, mediatizada pelo salário, na fase da grande indústria custa cada vez menos ao capitalista por meio do sobretrabalho garantido pelo emprego da máquina. Soma-se a isso o crescente exército de reserva propiciado pela maquinização que exige um tempo de trabalho e uma quantidade de trabalhadores(as) cada vez menor, resultando em redução da quantidade de trabalho pago, aviltamento das condições de vida e de trabalho e desperdício da força humana.

Todo esse processo histórico nos mostra a dinâmica do sistema do capital que reestrutura suas bases de produção sempre que a lógica da acumulação e de obtenção do lucro encontram obstáculos para sua reprodução. A reestruturação

produtiva em curso a partir dos anos 70 do século XX expressa uma forma particular do capitalismo reproduzir-se e sustentar-se ideologicamente, sendo necessário situar sua historicidade e como esse processo se reflete na família das classes trabalhadoras. O período do pós-guerra possibilitou uma acumulação de capital tal que para garantir a estabilidade econômica foi gestado o compromisso entre capital e trabalho, representado pelas modalidades variadas de efetivação do Estado Social. No caso do Brasil, a industrialização instaurada a partir de 1950, fundada pelo tripé capital estrangeiro, empresas estatais e capital privado interno, favoreceu o consumo das camadas médias, contudo, aprofundando a estrutura social concentradora de renda, sem reformas sociais significantes para reversão do quadro de pobreza da classe trabalhadora e da desigualdade social no país. Além desses aspectos, a crise da dívida brasileira emerge como uma característica da economia dependente e periférica às superpotências mundiais, expressa por meio da dívida externa e interna. Tal processo converge com o processo de financeirização da economia nacional que tem como determinante a pressão das economias centrais por lucros garantidos pelo endividamento brasileiro, via empréstimos internacionais, no cenário violento do regime militar e da ditadura brasileira.

Nesse contexto, a luta de classes se expressa fortemente no país denunciando os efeitos do período de endividamento da economia no cotidiano das classes trabalhadoras, a contenção de salários e redução de gastos públicos, combinando ampliação de oportunidades ao capital estrangeiro e repressão violenta aos movimentos sociais. O modelo de crescimento baseado na produção em massa se manteve forte apesar das denúncias expressas pelos movimentos sociais anti-ditadura até os primeiros sintomas da crise do petróleo no início

da década de 1970. Foram mantidos padrões dignos de consumo para a população trabalhadora dos países capitalistas centrais. No entanto, para o Brasil, a crise cíclica do capital, estando inserida no contexto da ditadura, reflete-se na desaceleração da economia; diminuição do poder de consumo das classes trabalhadoras; demissões coletivas na indústria; retração dos direitos trabalhistas e fortalecimento do papel do Estado em mediar os conflitos entre capital e trabalho sob a explícita direção ídeo-política do capital. É a presença do Estado Neoliberal na medida em que desloca a responsabilidade pública da garantia dos direitos sociais, é o chão em que o processo da ofensiva do capital sobre o trabalho começa a se enraizar sob as bases da reestruturação produtiva contemporânea em nosso país.

Efetivar tais prerrogativas pelo capital nesse período de crise, e que perdura até os tempos atuais, foi possível graças à flexibilização do processo de trabalho e do mercado, resultando para as classes trabalhadoras em desemprego; subcontratações; submissão a trabalhos precarizados e insalubres; crescente incorporação subalterna da força de trabalho feminina; redução quantitativa do(a) trabalhador(a) fabril e ampliação das contratações pelo setor de serviços. A atualidade do trabalho implica em mudanças no modo de produzir que se caracteriza pela flexibilização do processo de trabalho orientado a um modo de acumulação mais intenso e explorador da força física dos indivíduos, num processo de produção tecnologicamente sofisticado em que a força de trabalho é cada vez mais secundarizada em relação às máquinas.

A ofensiva do capital sobre o trabalho ingressa o mercado mundial numa forma de produção que enfraquece a capacidade de organização coletiva do segmento do trabalho e de seus direitos conquistados, jogando-os numa constante de

insegurança, desemprego, aviltamento dos salários e dos vínculos trabalhistas (ANTUNES, 1995, TAVARES, 2004). A ameaça aos direitos trabalhistas nesse perverso contexto é uma realidade que tem como causa a imposição do poder do capital sobre o trabalho, ampliando as desigualdades entre classes e fazendo competir entre si os membros das classes trabalhadoras por “um lugar ao sol”. A subsunção real do trabalho ao capital na adequada expressão marxiana aprofunda-se na sociabilidade vigente como uma forma quase onírica: é a força de trabalho um meio de o capital reproduzir-se, alimentando-se dela como uma mercadoria que se paga pouco e da qual se apodera, tanto objetiva quanto subjetivamente, da individualidade.

No âmbito da satisfação das necessidades e reprodução das famílias das classes trabalhadoras inseridas em profundo estado de desigualdade social vivencia-se um cotidiano de negação de bens materiais e culturais indispensáveis à conservação e ao desenvolvimento da integridade e das potencialidades física, subjetiva, moral e social de seus membros. O Estado, orientado pelas regras neoliberais, limita as condições de reprodução da vida social de variadas formas como por meio do desenvolvimento da política de regressão dos direitos sociais adquiridos em lutas históricas dos(as) trabalhadores(as); no investimento ideológico para descaracterizar e dificultar a organização política classista e, mais recentemente, na decisão política de criminalizar os movimentos sociais e os indivíduos submetidos à intensa condição de pobreza (SANTOS, 2005). Nesse âmbito, verifica-se a tendência crescente de responsabilizar a família das classes trabalhadoras diante da não efetivação dos direitos sociais, notadamente no cenário atual de investimento do capital para a deterioração do setor público e ampliação e fortalecimento do terceiro setor no atendimento às demandas

sociais. Todo esse processo atinge e inflexiona as formas de convivência e de reprodução do complexo social – família - núcleo com função social de garantir a reprodução física da força de trabalho, mas também desenvolve a função de constituir-se num espaço de acolhimento para a renovação das condições objetivas e subjetivas das classes trabalhadoras para o enfrentamento das novas exigências do mundo do capital. A polêmica que merece desdobramentos em reflexões posteriores é que, por integrar a totalidade social, a família não fica isenta das determinações mais gerais do sistema do capital e sua função social de proteção subjetiva e de acolhimento cede espaço para a reprodução da violência doméstica; da competição; do distanciamento afetivo entre seus membros que tendem a permanecer aglutinados em muitas situações pelas condições econômicas necessárias para a sua reprodução física.

Desse modo, a ampliação do núcleo familiar emerge como uma forma de enfrentamento à crescente pauperização da família das classes trabalhadoras e à negação das respostas pelo Estado que apresenta como aspectos condicionantes o desemprego, a ampliação das ocupações informais, trabalhos precários e desregulamentados. Assim, outros indivíduos se agregam à família como avós, tios, primos, vizinhos, dentre outros, ampliando-a, buscando nesse processo formas de sobrevivência e alternativas para a garantia das condições mínimas para a reprodução da vida em patamares de baixa densidade em relação às condições de saúde, educação, lazer e cultura. Sendo assim, a ampliação do núcleo familiar é condicionada econômica e socialmente a partir da contribuição do acréscimo de renda representado pela aposentadoria dos avós, o trabalho de parentes e a necessidade de outras pessoas cuidarem das crianças, idosos

ou doentes enquanto outros trabalham.

A ofensiva do capital sobre o trabalho e, especificamente, sobre a família das classes trabalhadoras tem determinado mudanças no núcleo familiar de forma a atender demandas próprias do Estado, quando não, a família é responsabilizada pelas situações e expressões de violência, vícios, criminalidade, ausência de educação e emprego entre seus membros. Em razão da deterioração do Estado na condução das políticas públicas efetivadoras de direitos, a família tem sido convocada para assumir a responsabilidade pelo cuidado com doentes, pessoas com deficiência, idosos, crianças, desempregados, dentre outras situações “reveladoras das formas opressivas e desiguais de viver”. (SANTOS, 2005)

A socialização construída no âmbito da família das classes trabalhadoras tem evidenciado a inserção precária no trabalho por meio de ocupações informais, descontínuas e degradantes que envolvem vários segmentos do núcleo familiar: adultos, crianças e/ou adolescentes, mulheres e pessoas idosas, todos desprotegidos das leis trabalhistas, caracterizando a violação aos direitos sociais e humanos e também reeditando antigas formas precárias de trabalho como o trabalho escravo, a prostituição e a exploração sexual infanto-juvenil, além de favorecer a vigência de situações que tendem ao adoecimento como o stress, quadros depressivos e manifestação de síndromes que obstaculizam a saúde mental. Podemos citar, ainda, os desagregamentos territoriais em busca por novas fontes de trabalho (ocupações sazonais, êxodo rural), a flexibilidade no aprendizado de funções passíveis de emprego em ocupações informais no cenário contemporâneo do exército de reserva e o engajamento das classes trabalhadoras nos projetos societários burgueses por meio da incorporação de valores próprios da ideologia do consenso e da

cooperação, em detrimento da organização classista.

Concebendo a família das classes trabalhadoras como expressão da subjetividade, entendemos que é portadora de funções específicas e contraditórias na reprodução social, desenvolvendo-se como um núcleo natural e social, inscrito na divisão sexual e social do trabalho. (MARX; ENGELS, 2006) Tem funções de procriar, cuidar, socializar e construir condições para a formação dos indivíduos, mas que é inflexionada pelas condições objetivas dadas, expressando afetos, conflitos, solidariedade e violência, devendo ser, portanto, entendida como uma instância em que se reproduz, contraditoriamente, a ideologia dominante e também a ideologia da classe dominada. Tal contraditoriedade se refere a sua capacidade de socialização, onde a reprodução e a crítica a valores e práticas próprios da sociabilidade capitalista se materializam nos modos de convivência. Portanto, a família como todo complexo social parcial traz em si as marcas das determinações societárias, mas também contempla as contradições e possibilidades de resistência, ainda que não possua a força motriz para que por seu intermédio possa operar as transformações societárias em favor do trabalho. Ao contrário, sob sua constituição e formas de interação reside a força do capital delineando seu modo de ser predominante. (SANTOS, 2005)

Sendo campo de expressão da subjetividade, a família reorganiza-se na sua constituição; nas modalidades de expressão em sua diversidade de formação afetiva; nas formas de convivência e de organização do espaço para a moradia e na própria forma de se reproduzir. O que é relevante ressaltar é que no contexto da ofensiva do capital sobre o trabalho prevalece a violação dos direitos e a tendência a responsabilizar a família, notadamente as vinculadas às classes trabalhadoras, pelas expressões de violência que evidenciam a política da barbárie do tempo presente. Para as

famílias das classes burguesas, outras alternativas se apresentam no cenário como a permanente busca de apoio das diferentes profissões para explicar acontecimentos de violência ou situações que fogem a sua função social de proteção e acolhimento. Para a família das classes trabalhadoras, a violação dos direitos inicia com a responsabilidade que recebe para suprir demandas sociais em face da retração do Estado na efetivação das políticas públicas. O resultado tem sido a criminalização da pobreza e dos pobres, o que expõe os trabalhadores e trabalhadoras e suas famílias ao desemprego, à degradação das condições de vida e de retração na expressão dos afetos e reprodução dos conflitos e das formas opressivas num processo de negação da individualidade e da diversidade humana. (SANTOS, 2005).

Sendo assim, a aproximação teórica à categoria família, tendo como determinação o contexto da ofensiva do capital sobre o trabalho, constitui um campo de estudo fundamental para o Serviço Social, considerando a retomada desse segmento no âmbito da política de Assistência Social. Tal análise demanda um referencial crítico e dialético das formas de convivência e reprodução para contribuir à qualificação científica e profissional na superação de visões conservadoras e estigmatizadoras, adequando o debate à contemporaneidade assumida pelo capital e à sociabilidade que lhe é inerente.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro de, LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 61-78.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. **Os Sentidos do Trabalho:** Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 5. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2004.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na Contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

KALOUSTIAN, S. M. **Família brasileira, a base de tudo.** Brasília; São Paulo: Cortez/UNICEF, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

MIOTO, Regina C. T. Família e Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 55, p. 115-130, 1997.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes. **O pensamento da esquerda e a política de identidade:** as particularidades da luta pela liberdade de orientação sexual. Recife, 2005. Tese de Doutorado

SZYMANSKI, Heloisa. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 71, Ano XXIII, 2002.

TAVARES, Maria augusta. **Os Fios (In) Visíveis da Produção Capitalista:** informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

## Memória da ABEPSS

**Sessão comemorativa dos 60 anos da ABEPSS e dos 70 anos do Serviço Social Brasileiro realizada durante o X ENPESS, em 05 de dezembro de 2006, na Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE**

### CONFERÊNCIAS:

**“70 ANOS DE PROFISSÃO:** fortalecendo o Projeto Ético Político do Serviço Social”

**Maria Carmelita Yazbek**

Este ano comemoramos 70 anos do Serviço Social brasileiro. De acordo com o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, somos o maior colégio da América Latina e o segundo do mundo (o primeiro são os norte americanos). Construimo-nos com coragem e com a colaboração de muitas gerações, a quem desejamos homenagear neste momento.

O objetivo desta mesa é apresentar algumas reflexões sobre o desenvolvimento histórico do Serviço Social, enquanto profissão, a partir da compreensão de que o fundamento das profissões é a realidade social. Assim, essa reflexão parte do pressuposto de que a profissão só pode ser entendida no movimento histórico da sociedade. Sociedade que é produto de relações sociais e de ações recíprocas dos homens entre si no complexo processo de reprodução social da vida.

Dessa forma, entendemos que o Serviço Social como profissão na sociedade brasileira, seu assalariamento e ocupação de um espaço na divisão social e técnica do trabalho, bem como a

estruturação de seu mercado de trabalho particular, é resultante de relações históricas, sociais, políticas e econômicas que o condicionam, lhe atribuem características particulares, moldam sua necessidade social e definem seus usuários. "Seu significado social, suas demandas, tarefas e atribuições devem ser identificados dentro da trama de relações que constituem a vida social e particularmente no âmbito das respostas que a sociedade e o Estado constroem diante das necessidades sociais dos homens em suas múltiplas dimensões (materiais, espirituais, culturais, subjetivas, etc). Essas dimensões constituem a sociabilidade humana e estão presentes no cotidiano da prática do assistente social. Portanto, buscamos ultrapassar a análise do Serviço Social em si mesmo para situá-lo no contexto de relações sociais<sup>1</sup> mais amplas que o condicionam e lhe atribuem características particulares." (YAZBEK, 2006, p.13).

O Serviço Social, historicamente, vem interferindo nos processos relacionados com a reprodução social da vida, desenvolvendo sua ação profissional em situações sociais que afetam a qualidade de vida da população em geral e, sobretudo, dos setores mais empobrecidos da sociedade. As políticas sociais são a mediação fundamental para este exercício. A intervenção profissional leva em consideração relações de classe, gênero, etnia, aspirações sociais, políticas, religiosas, culturais, além de componentes de ordem afetiva e emocional. O trabalho do assistente social pode produzir resultados concretos nas condições materiais, sociais e culturais da vida de seus usuários, em seu acesso e usufruto de políticas sociais, programas, serviços, recursos e bens, em seus comportamentos, valores, seu modo de viver e de pensar, suas formas de luta e organização e suas práticas de resistência.

<sup>1</sup> Cf. IAMAMOTO, Marilda, 1995.

## A GÊNESE DA PROFISSÃO NO BRASIL <sup>2</sup>

De uma forma geral, a emergência da profissão na sociedade industrializada está associada à progressiva intervenção do Estado nos processos reguladores da vida social. No Brasil, as particularidades desse processo mostram que o Serviço Social, enquanto profissão, institucionaliza-se e legitima-se como um dos recursos mobilizados pelo Estado e pelo empresariado, com o suporte da Igreja Católica, na perspectiva do enfrentamento da chamada questão social, <sup>3</sup> a partir dos anos 30. É quando crescem as manifestações da questão social, sobretudo nas condições de vida dos trabalhadores brasileiros e dos segmentos mais empobrecidos da população, e quando as ações de caráter assistencial, religioso e filantrópico desenvolvidas pela solidariedade da sociedade mostram-se insuficientes para dar conta das necessidades sociais dessa população, que o Estado intervém na condução de políticas econômicas e sociais. A questão social é, portanto, a "matéria prima" e a justificativa da constituição do espaço profissional do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho.

Trata-se de um contexto de expansão do capital monopolista que recoloca em novo patamar as contradições que configuram a ordem burguesa. Nos anos 30 o Estado assume a regulação das tensões entre as classes sociais mediante um conjunto de medidas: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo e outras medidas de cunho controlador, assistencial e paternalista. Ao reconhecer a legitimidade da

<sup>2</sup> Parte das reflexões que compõem esse item foi publicada no documento do CRESS-SP: Legislação Brasileira para o Serviço Social. 2. ed., revista, ampliada e atualizada, 2006.

<sup>3</sup> Questão Social é aqui entendida como o conjunto de manifestações da desigualdade social constitutiva da sociedade capitalista

questão social no âmbito das relações entre capital e trabalho, o governo Vargas busca enquadrá-la juridicamente visando à desmobilização da classe operária e à regulação das tensões entre as classes sociais mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho controlador e paternalista. Como mostra Ianni (1990), o Estado brasileiro transformou a questão social em problema de administração, desenvolvendo políticas e agências de poder estatal nos mais diversos setores da vida nacional.

As manifestações da questão social constituem, portanto, a “matéria prima” e a justificativa da constituição do espaço profissional do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho<sup>4</sup>.

O caminho da profissionalização do Serviço social é, na verdade, o processo pelo qual seus agentes – ainda que desenvolvendo uma auto-representação e um discurso centrados na autonomia dos seus valores e da sua vontade – inserem-se em atividades interventivas, cuja dinâmica, organização, recursos e objetivos são determinados para além do seu controle[...]. Trata-se justamente do espaço que se engendra na sociedade burguesa quando o monopólio se consolida no conflituoso processo [...] em que se gestam as condições histórico-sociais para que, na divisão social (e técnica) do trabalho, constitua-se um espaço em que possam mover práticas profissionais como a do assistente social. (NETTO, 2001, p. 71-73).

Terá particular importância na estruturação do perfil da emergente profissão no país a Igreja Católica, responsável pelo ideário, pelos conteúdos e pelo processo de formação dos primeiros assistentes sociais brasileiros.

<sup>4</sup> Ver IAMAMOTO, 1998 e Revista Temporalis n. 3, 2001.

Em 1932 é criado o Centro de Estudos e Ação Social - CEAS - entidade que seria fundadora e mantenedora da Escola.

O Centro surge após um curso intensivo de formação social (“Initiation à l’ action sociale”) para moças, organizado pelas Cônegas de Santo Agostinho, de 1 de abril a 15 de maio de 1932. A direção desse curso coube à Melle. Adèle de Loneux, professora da Escola Católica de Serviço Social da Bélgica (1920).

O curso foi realizado a partir de uma programação teórico-prática que incluía noções de Filosofia Moral, Religião, Direito Constitucional e Administrativo, Higiene Social e outros elementos de Cultura Geral, além de visitas a instituições beneficentes. Encontrou grande aceitação entre jovens católicas (em número de 50) que buscaram, após a conclusão do curso, criar uma associação de ação social. Foi esse o início do Centro, ainda sob a orientação de Melle. De Loneux. As reuniões iniciais do grupo foram acompanhadas pelo Vigário Geral da Arquidiocese de São Paulo, Monsenhor Gastão Liberal Pinto, e almejaram definir os objetivos e programas da associação. Em 16 de setembro é eleita a primeira diretoria, tendo Dona Odila Cintra Ferreira como presidente e Eugênia Gama Cerqueira como secretária. Como se observa, o CEAS é gestado e constituído em plena revolução paulista, momento de grandes agitações e transformações políticas no país, o que, segundo o terceiro relatório do Centro, em 1936, revelava “o desamparo das doutrinas e a desagregação das instituições e justificava, por si só, o anseio de orientação e ação organizada”

O Centro inicia suas atividades sem nenhum apoio financeiro e é mantido com mensalidades das sócias. Para instalar-se, realizou um acordo com a Liga das Senhoras Católicas, pelo qual assumia a responsabilidade de reorganizar e manter os serviços de biblioteca da Liga em troca de uma sala para o Centro. Seus objetivos: difundir a doutrina e a ação social da Igreja.

O Centro, portanto, apóia-se no pensamento da Igreja Católica e seus membros têm como perspectiva influir na vida social pela Ação Social.

Essa orientação ocorre em um momento em que a Igreja como força social mobiliza o laicato a partir das diretrizes da *Rerum Novarum* e da *Quadragesimo Anno*. Essas encíclicas de pensamento antiliberal e anti-socialista posicionam-se diante da questão social de modo reformista e conservador.

O Centro desenvolve uma programação de cursos sobre filosofia, moral, legislação do trabalho, encíclicas e outros temas voltados para a defesa de princípios sociais da Igreja. Em 1934 assume a responsabilidade de implantar a Ação Católica em São Paulo pela organização da primeira semana de Ação Católica. A Ação católica que se intensificava na Europa e já havia se iniciado no Rio de Janeiro sob a orientação do cardeal dom Leme era um movimento de leigos católicos para a defesa dos princípios religiosos e morais católicos para o desenvolvimento de uma ação social na sociedade.

Durante a semana foram realizadas conferências de formação espiritual e social e foram debatidos os problemas e a metodologia do movimento, fixando-se as bases de sua ação. A partir daí, começa o centro de Estudos e Ação Social, por delegação das autoridades da Igreja, a formar os primeiros quadros da Juventude Feminina Católica, constituídos pelos Centros Operários (JOC: Juventude Operária Católica), pelos Círculos de formação para moças (JIC: Juventude Independente Católica) e pelos Círculos de Estudantes (JUC: Juventude Estudantil Católica)". (YAZBEK, 1977).

O Centro não se limitou ao debate teórico dos problemas sociais. Promovia para suas sócias visitas a instituições e obras

sociais e criou também quatro Centros Operários, ainda em 1932. Esses Centros funcionavam no Brás, no Ipiranga, na Barra Funda e no Belém. Nesses Centros os membros do CEAS, por meio de aulas de trabalhos manuais, palestras, "círculos de formação" (ver, julgar, agir), conselhos sobre higiene e a vida social, procuravam "atrair" as mulheres operárias e desse modo entrar em contato com a classe trabalhadora, buscando conhecer suas necessidades e o ambiente em que viviam. "Nessa perspectiva, procuravam despertar nas operárias os interesses pelos problemas da classe e desenvolver-lhes o espírito associativo, preocupando-se mais com o aspecto formativo do que com os possíveis rumos que os grupos assumiriam". (YAZBEK, 1977)

Entendiam esses centros como organizações transitórias que preparariam a elite operária católica para atuar na massa operária. Mais tarde esses centros abrigariam a Juventude Operária Católica (JOC) e serviriam como campo de estágio prático para as alunas da escola de Serviço Social. Posteriormente fechariam ou seriam assumidos por outras entidades.

Simultaneamente, enviam à Bélgica Maria Kiehl e Albertina Ramos. Elas foram para a Escola de Serviço Social de Bruxelas que oferecia um curso voltado para a Ação Social, o qual recebeu influência do cardeal Mercier e das Ligas Operárias Femininas, cuja perspectiva era a Ação Social. Por outro lado, Dona Odila Cintra Ferreira já possuía uma formação no campo da Ação Social obtida na Escola Normal Social de Paris (primeira Escola de Serviço Social da França, criada em 1911) e na Escola Superior de Estudos Sociais do Instituto Católico de Paris. Conforme seu depoimento: "O curso que eu fiz foi um curso de Ação Social [...], na escola de Ação Social nunca falaram de obras assistenciais,

consideravam tudo aquilo paliativo [...], nós íamos ver os sindicatos, íamos ver as cooperativas, coisas desse tipo.”<sup>5</sup>

Em 15 de fevereiro de 1936 inaugura-se a Escola de Serviço Social que vai mesclar a visão francesa e a visão belga. A formação é ética, social e técnica.

Em folheto de divulgação da escola, de 1937, encontramos arroladas algumas das ‘qualidades naturais’ que a carreira social requer:

- Ideal de fazer o bem;
- Devotamento e desinteresse pessoal;
- Critério e senso prático de ação são predicados que

constituem elemento indispensável de êxito e que, devidamente cultivados e aliados ao preparo cultural e técnico, permitem atingir o verdadeiro sentido do trabalho social. (YAZBEK, 1977).

“Albertina Ramos assim se refere à importância do aspecto doutrinário no preparo do assistente social:

A exclusão, no preparo social, de toda ideologia, reduzindo-o a um simples preparo técnico, conduziria certamente à estreiteza de vistas, à ação fruto das oportunidades, muitas vezes parcial, ineficaz, senão prejudicial”. (YAZBEK, 1977).

Essa relação tão próxima com a Igreja Católica vai imprimir à profissão que se inicia no país, com a criação da primeira Escola de Serviço Social em 1936 (a atual Faculdade de Serviço Social da PUC/SP), um caráter de apostolado, apoiado em uma abordagem da questão social como problema moral, como um conjunto de problemas sob a responsabilidade individual dos sujeitos que os vivem. A contribuição do Serviço Social neste momento incidirá sobre valores e comportamentos de seus

<sup>5</sup> Entrevista de História Oral para a Faculdade de Serviço Social da PUCSP, em 1976.

“clientes” na perspectiva de sua integração à sociedade, ou melhor, nas relações sociais vigentes. Trata-se de um enfoque centrado no indivíduo, psicologizante e moralizador da questão, que terá como referenciais orientadores do pensamento e da ação da emergente profissão o pensamento social da Igreja na busca de recuperação da hegemonia de seu posicionamento diante da “questão social”.

É necessário assinalar que esta matriz encontra-se na gênese da profissão em toda a América Latina, embora com particularidades diversas, como por exemplo na Argentina e no Chile, onde vai somar-se ao racionalismo higienista (ideário do movimento de médicos higienistas que exigiam a intervenção ativa do Estado sobre a questão social pela criação da assistência pública que deveria assumir um amplo programa preventivo na área sanitária, social e moral). (YAZBEK, 2000)

Do ponto de vista da intervenção, esse grupo de assistentes sociais pioneiras utiliza o método da Ação Católica de abordagem da realidade: é o Método: ver julgar e agir.

A visão do serviço social nesse momento é de adaptação do indivíduo ao meio e do meio ao indivíduo numa perspectiva de “restauração e normalização da vida social”.

A Escola encontrou facilidade para estágios e para inserção de seus formandos no mercado de trabalho, pois em 1935 havia sido criado em São Paulo o Departamento de Assistência Social que buscava mão de obra especializada.

Em 1938 a Escola desdobrou seu curso, passando a funcionar à noite uma turma masculina, objetivando atender aos pedidos dos diretores dos Departamentos oficiais que, para algumas tarefas, preferiam o trabalho masculino. Posteriormente (1940) funda-se o Instituto de Serviço Social para rapazes, ficando a Escola limitada à formação de assistentes sociais do sexo feminino.

Em 1939 o CEAS obtém o reconhecimento da escola e é criada a 1ª revista Serviço Social no país. Tratava-se de um uma revista doutrinária, informativa e técnica, fundada e mantida por um grupo de assistentes sociais formado pela Escola. Na década de 1940 o CEAS fundou Três Centros Familiares, tendo como objetivo o “amparo e a educação à família carente. Esses Centros aparecem como decorrência da grande preocupação existente no momento com a instituição família”. (YAZBEK, 1977).

Conforme afirma documento de 1940 do Departamento de Serviço Social da Secretaria de Justiça e Negócios do Interior: Desenvolvimento do Serviço Social em São Paulo:

célula da sociedade, sustentáculo de toda civilização, a família há de ser objeto de observação e estudo para quantos queiram conhecer os problemas sociais. A função que está chamada a realizar é razão mais do que suficiente para que lhe seja dado todo o amparo e Proteção.

Esses Centros serão campo de estágio das alunas do curso de Serviço Social.

Também em 1940 é criado o Serviço Social da Indústria, por iniciativa da Estamparia Santa Rosália de Sorocaba, que pediu à Escola a indicação de um assistente social.

Com o crescimento das demandas por bens e serviços por parte de trabalhadores, o Estado brasileiro, particularmente na década de 40, é pressionado no sentido de desenvolver ações no âmbito social e passa a intervir diretamente no processo de reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador dessas relações tanto na viabilização do processo de acumulação capitalista como no atendimento de necessidades sociais da população.

Essa reorientação da profissão, voltada ao atendimento das novas configurações do desenvolvimento capitalista, exige a qualificação e sistematização de seu espaço sócio-ocupacional, tendo em vista atender às requisições de um Estado que começa a implementar políticas no campo social.

Em 1941 foram concedidas 17 bolsas de estudos a professores de Escolas da América Latina (entre esses professores destacam-se Helena Junqueira e Nadir Kfoury, da emergente escola de Serviço Social agregada à PUCSP, que vão se aprimorar nas abordagens de Comunidade e Serviço Social de Casos).

Nesse contexto a legitimação do profissional, expressa em seu assalariamento e ocupação de um espaço na divisão sócio-técnica do trabalho, vai colocar o emergente Serviço Social brasileiro diante da matriz positivista na perspectiva de ampliar seus referenciais técnicos para a profissão. Este processo que vai constituir o que lamamoto (1992, p.21) denomina de “arranjo teórico doutrinário”, caracterizado pela junção do discurso humanista cristão com o suporte técnico-científico de inspiração na teoria social positivista, reitera para a profissão o caminho do pensamento conservador, agora pela mediação das Ciências Sociais. (YAZBEK, 2000)

Ao mesmo tempo, pela criação de políticas no campo social, abre-se no Estado, para o Serviço Social brasileiro, um mercado de trabalho que vai ampliar suas possibilidades de intervenção mais além dos trabalhos de ação social até então implementados no âmbito privado, sob o patrocínio da Igreja Católica.

É necessário destacar que a legislação social nesse momento, como expressa a própria Constituição de 1937, vai criar uma dualização entre atenção previdenciária para os trabalhadores

formais, predominantemente os trabalhadores da indústria que “são transformados em sujeitos coletivos pelo sindicato, e os informais que são enquadrados como pobres, dependentes das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas”. (MESTRINER, 2001, p.105).

Assim, se para a emergente classe operária brasileira as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais e filantrópicas que se mantêm responsáveis pela assistência e aos mais pobres. Nesse contexto o governo brasileiro vai criar em 1942 a Legião Brasileira de Assistência – LBA para atender às famílias dos expedicionários brasileiros que foram chamados à Segunda Guerra Mundial. Terminada a Guerra a LBA se volta para a Assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações assistencialistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino.

Com o crescimento das demandas por bens e serviços por parte de trabalhadores o Estado brasileiro, particularmente ao longo da década de 40, é pressionado no sentido de desenvolver ações no âmbito social, intervindo diretamente no processo de reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador dessas relações tanto na viabilização do processo de acumulação capitalista como no atendimento de necessidades sociais da população.

Nesse contexto, a profissão amplia suas áreas de ação, assume um lugar na execução das políticas sociais públicas e a partir daí tem seu desenvolvimento relacionado com as requisições

de um Estado que passa a intervir nas relações sociais pela mediação de políticas no campo social. Há então uma reorientação da profissão que, para atender às novas configurações do desenvolvimento capitalista, avança na perspectiva de ampliar seus referenciais técnicos e sistematizar seu espaço sócio-ocupacional. Esse processo mantém a profissão no caminho do pensamento conservador pela junção do discurso humanista cristão com um suporte técnico científico de base positivista.

Assim sendo, o próprio Estado vai impulsionando a profissionalização do assistente social e ampliando seu campo de trabalho bem como a população usuária das ações deste profissional, em função de novas formas de enfrentamento da questão social, agora pela via das políticas sociais públicas. (YAZBEK, 1999). Convém assinalar que já neste momento histórico as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado brasileiro vão se revelar inoperantes e fragmentadas, com pouca efetividade social, acabando por reiterar a desigualdade característica da sociedade brasileira. Situação que vai interferir nas ações profissionais, pois o Serviço Social como profissão vai se inserir nessas políticas como mediador, como um dos agentes responsáveis por sua execução, cumprindo objetivos e desenvolvendo atividades que lhe são atribuídas numa relação de assalariamento, apesar de seu reconhecimento legal como profissão liberal pelo Ministério do Trabalho, por meio da portaria nº 35 de 19/04/49.

Dessa forma, embora o Serviço Social tenha sido regulamentado como profissão liberal no país, observa-se que o assistente social não desempenhou ou desempenha suas atividades como profissional autônomo, não dispondo do controle das condições materiais e organizacionais em seu exercício, o que não significa que a profissão não disponha de relativa autonomia e de características que estão presentes nas profissões liberais

como: a relação singular que pode estabelecer com seus usuários, o caráter não rotineiro de seu trabalho, a presença de um Código de Ética orientando suas ações, a possibilidade de apresentar propostas de intervenção a partir de seus conhecimentos teórico/metodológicos e técnico/operativos e finalmente uma Regulamentação legal da profissão. É preciso não esquecer que a profissão, na oportunidade de seu reconhecimento como profissão liberal, ainda mantém fortes traços de sua origem vinculada à Igreja Católica, tais como a valorização de qualidades pessoais, morais, o discurso humanitário, altruísta e desinteressado.

Estes enquadramentos da intervenção muitas vezes obscurecem para o assistente social o fato de que sua atividade profissional se insere numa relação de compra e venda de sua força de trabalho que se torna mercantilizada (mediante assalariamento), estabelecendo-se aí um divisor entre o trabalho profissional e atividade assistencial voluntária. Nesse sentido, o campo de trabalho do assistente social no mercado de trabalho se estabelece por meio de relações contratuais que vão definir as condições concretas do exercício profissional. (YAZBEK, 1999, p. 94).

## OS ANOS 60 E O MOVIMENTO DE RECONCEITUAÇÃO

Nos anos 60 a profissão questiona seus referenciais e, assumindo as inquietações e insatisfações dessa conjuntura histórica, inicia em toda a América Latina um amplo movimento de renovação em diferentes níveis: teórico, metodológico, técnico/operativo e político. Esse movimento, denominado Movimento de Reconceituação, impõe aos assistentes sociais a necessidade de construir um novo projeto profissional comprometido com as demandas e interesses da população usuária dos serviços do assistente social. É no bojo desse movimento e em seus

desdobramentos históricos que se definem e se confrontam diferentes tendências para a profissão, quer do ponto de vista de seus fundamentos teóricos e metodológicos, quer do ponto de vista de sua intervenção social e política.

Para Netto (1994, p. 164 e ss), as seguintes vertentes de análise emergiram no bojo desse Movimento:

- a vertente modernizadora, caracterizada pela incorporação de abordagens funcionalistas, estruturalistas e, mais tarde, sistêmicas (matriz positivista) voltadas a uma modernização conservadora e à melhoria do sistema pela mediação do desenvolvimento social e do enfrentamento da marginalidade e da pobreza na perspectiva de integração da sociedade. Os recursos para alcançar esses objetivos são buscados na modernização tecnológica e em processos e relacionamentos interpessoais. Essas opções configuram um projeto renovador tecnocrático fundado na busca da eficiência e da eficácia que devem nortear a produção do conhecimento e a intervenção profissional;
- a vertente inspirada na fenomenologia, que emerge como metodologia dialógica, apropriando-se também da visão de pessoa e comunidade de E. Mounier (1936), dirige-se ao vivido humano, aos sujeitos em suas vivências, colocando para o Serviço Social a tarefa de "auxiliar na abertura desse sujeito existente, singular em relação aos outros, ao mundo de pessoas". (ALMEIDA, 1980, p.114) Essa tendência que no Serviço Social brasileiro vai priorizar as concepções de pessoa, diálogo e

transformação social (dos sujeitos) é analisada por Netto (1994, p. 201) como uma forma de reatualização do conservadorismo presente no pensamento inicial da profissão;

- a vertente marxista que remete a profissão à consciência de sua inserção na sociedade de classes e que no Brasil vai configurar-se, em um primeiro momento, como uma aproximação ao marxismo sem o recurso ao pensamento de Marx. Efetivamente, a apropriação da vertente marxista no Serviço Social (brasileiro e latino-americano) não se dá sem incontáveis problemas que aqui não abordaremos e que se caracterizam quer pelas abordagens reducionistas dos marxismos de manual, quer pela influência do cientificismo e do formalismo metodológico (estruturalista) presente no “marxismo” althusseriano (referência a Louis Althusser, filósofo francês, cuja leitura da obra de Marx vai influenciar a proposta marxista do Serviço Social nos anos 60/70 e particularmente o Método de B.H. Um marxismo equivocado que recusou a via institucional e as determinações sócio históricas da profissão).

No entanto, é com esse referencial precário em um primeiro momento, do ponto de vista teórico, mas posicionado do ponto de vista sócio-político, que a profissão questiona sua prática institucional e seus objetivos de adaptação social, ao mesmo tempo em que se aproxima dos movimentos sociais. Inicia-se aqui a vertente comprometida com a ruptura (NETTO, 1994, p. 247) com o Serviço Social tradicional.

Essas tendências que configuram para a profissão linhas diferenciadas de fundamentação teórico-metodológica e política

tenderão a acompanhar a trajetória do pensamento e da ação profissional nos anos subsequentes ao movimento de Reconceituação e se conservarão presentes até os anos recentes, apesar de seus movimentos, redefinições e da busca e emergência de novos referenciais nesta transição de milênio.

É importante lembrar também que a partir das décadas de 60/70 amplia-se a rede de serviços sociais e também a demanda do trabalho do assistente social, permitindo à profissão efetivo avanço nas esferas acadêmica e institucional quer na esfera pública, quer no âmbito privado.

## AS DÉCADAS DE 80 E 90

É, sobretudo, com Iamamoto (1982), no início dos anos 80, que a teoria social de Marx inicia sua efetiva interlocução com a profissão. É no âmbito da adoção do marxismo como referência analítica que se torna hegemônica no Serviço Social no país a abordagem da profissão como componente da organização da sociedade inserida na dinâmica das relações sociais, participando do processo de reprodução dessas relações. (IAMAMOTO, 1982)

Esse referencial, a partir dos anos 80 e avançando nos anos 90, vai imprimir direção ao pensamento e à ação do Serviço Social no país. Vai permear as ações voltadas à formação de assistentes sociais na sociedade brasileira (o currículo de 1982 e as atuais diretrizes curriculares); os eventos acadêmicos e aqueles resultantes da experiência associativa dos profissionais, como suas Convenções, Congressos, Encontros e Seminários; está presente na regulamentação legal do exercício profissional e em seu Código de Ética. (NETTO, 1996, p.111).

Obviamente esse processo de construção da hegemonia de novos referenciais teórico-metodológicos e interventivos a partir da tradição marxista para a profissão ocorre em um amplo debate em diferentes fóruns de natureza acadêmica e/ou organizativa, além de permear a produção intelectual da área. Trata-se de um debate plural que implica na convivência e no diálogo de diferentes paradigmas, mas que supõe uma direção hegemônica.

Assim, em diferentes espaços, o conjunto de tendências teórico-metodológicas e posições ídeo-políticas se confrontam, sendo inegável a centralidade assumida pela tradição marxista nesse processo.

Este debate se expressa na significativa produção teórica do Serviço Social brasileiro que vem gerando uma bibliografia própria e que tem na criação e expansão da pós graduação, com seus cursos de mestrado e doutorado, iniciada na década de 70, um elemento impulsionador.

É importante lembrar que a pós-graduação configura-se, por definição, como espaço privilegiado de interlocução e diálogo entre as áreas do saber e entre diversos paradigmas teórico-metodológicos. Nesse espaço o Serviço Social brasileiro vem dialogando e se apropriando do debate intelectual contemporâneo no âmbito das ciências sociais do país e do exterior. Também nesse espaço o Serviço Social brasileiro desenvolveu-se na pesquisa acerca da natureza de sua intervenção, de seus procedimentos, de sua formação, de sua história e, sobretudo, acerca da realidade social, política, econômica e cultural, onde se insere como profissão na divisão social e técnica do trabalho. Avançou na compreensão do Estado capitalista, das políticas sociais, dos movimentos sociais, do poder local, dos direitos sociais, da cidadania, da democracia, do processo de

trabalho, da realidade institucional e de outros tantos temas. Enfrentou o desafio de repensar a assistência social, colocando-a como objeto de suas investigações. Obteve o respeito de seus pares no âmbito interdisciplinar e alcançou visibilidade na interlocução com as ciências sociais, apesar das dificuldades decorrentes da falta de experiência em pesquisa, do fato de defrontar com restrições por se constituir em disciplina interventiva (de “aplicação”) e das dificuldades na apropriação das teorias sociais.

Um marco ao final dessa década na direção da ruptura com o conservadorismo da profissão foi o Congresso da “virada”, em 1979.

Cabe ainda assinalar que nos anos 80 começam a se colocar para o Serviço Social brasileiro demandas (particularmente na pós graduação) de instituições portuguesas e latino americanas (Argentina, Uruguai, Chile), o que vem ampliando a influência do pensamento profissional brasileiro nesses países. O quadro que se observa no Serviço Social brasileiro na passagem anos 80 para os anos 90 é de maturação. (NETTO, 1996, p. 108-111) Maturação que expressa rupturas com o seu tradicional conservadorismo, embora, como bem lembre o autor, “essa ruptura não signifique que o conservadorismo (e com ele, o reacionarismo) foi superado no interior da categoria profissional”. Pois a herança conservadora e anti-moderna, constitutiva da gênese da profissão, atualiza-se e permanece presente nos tempos de hoje. Maturação que se expressa pela democratização da convivência de diferentes posicionamentos teórico-metodológicos e ídeo-políticos no final da década. Maturação que ganhou visibilidade na sociedade brasileira pela intervenção dos assistentes sociais nos consideráveis avanços na Proteção Social, garantidos na Constituição Federal de 1988 e expressos, por exemplo, no ECA, na LOAS e no SUS.

É também no âmbito da implementação das políticas sociais, e especialmente da Assistência Social (e de outras políticas), que se observa a diversificação das demandas ao profissional de serviço social que ultrapassa a condição de executor de programas para assumir posições de planejamento e gestão de políticas sócio/assistenciais.

Isso apesar do fato de que os anos 80 e 90 foram anos adversos para as políticas sociais e se constituíram em terreno particularmente fértil para o avanço da regressão neoliberal que erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado em relação à questão social. Nesses anos em que as políticas sociais são objeto de um processo de reordenamento subordinado às políticas de estabilização da economia, em que a opção neoliberal na área social passa pelo apelo à filantropia e à solidariedade da sociedade civil e por programas seletivos e focalizados de combate à pobreza no âmbito do Estado (apesar da Constituição de 1988), novas questões se colocam ao Serviço Social quer do ponto de vista de sua intervenção, quer do ponto de vista da construção de seu corpo de conhecimentos.

A opção neoliberal por programas seletivos e focalizados de combate à pobreza e o avanço do ideário da “sociedade solidária” que implica no deslocamento para sociedade das tarefas de enfrentar a pobreza e a exclusão social começa a parametrizar diferentes modalidades de intervenção no campo social na sociedade capitalista contemporânea. Recolocam-se em cena práticas filantrópicas e de benemerência, ganhando relevância o nonprofit sector como expressão da transferência à sociedade de respostas às seqüelas da questão social. Preocupante nesse contexto é o distanciamento do “modelo” universalista de políticas sociais.

Inserido nesse processo contraditório, o Serviço Social da década de 90 se vê confrontado com este conjunto de transformações societárias, no qual é desafiado a compreender e intervir nas novas configurações e manifestações da “questão social” que expressam a precarização do trabalho e a penalização dos trabalhadores. Enfrenta processos e dinâmicas que trazem para a profissão novas temáticas, novos (e os de sempre) sujeitos sociais e questões como: o desemprego, os sem terra, o trabalho infantil, a violência doméstica, a discriminação de gênero e etnia, as drogas, a AIDS, as crianças e adolescentes de rua, os doentes mentais, os portadores de deficiências, os velhos e outras tantas questões e temáticas relativas à exclusão.

A Assistência Social, qualificada como política pública, constitutiva da Seguridade Social do cidadão brasileiro, constituiu-se em tema de estudos, pesquisas e campo de interlocução do Serviço Social com amplos movimentos da sociedade civil que envolveram fóruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários de serviços assistenciais.

A partir daí vem sendo notável em todo o território nacional a presença do assistente social em fóruns e conselhos vinculados às políticas sociais seja no plano da defesa dos direitos sociais dos usuários dessas políticas, seja no âmbito do legítimo controle social das mesmas

Nesse contexto, desafiado pelas mudanças em andamento, o convivendo cotidianamente com a violência da pobreza e com as incontáveis faces da exclusão social, o assistente social brasileiro avança na construção de seu projeto ético político na direção de uma sociabilidade mais justa, mais igualitária e onde direitos sociais sejam observados.

Conforme Netto (1999, p. 95), os projetos profissionais

apresentam a auto imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas da sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, privadas e públicas (entre estas, também e destacadamente com o Estado, ao qual coube, historicamente, o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais).

Um projeto de profissão, portanto, envolve um conjunto de componentes que necessitam se articular: são valores, saberes e escolhas teóricas, práticas, ideológicas, políticas, éticas, normatizações acerca de direitos e deveres, recursos político-organizativos, processos de debate, investigações e interlocução crítica com o movimento da sociedade na qual a profissão é parte e expressão.

No caso do Serviço Social os elementos que impulsionaram a construção desse projeto foram:<sup>6</sup>

A busca de ruptura com o histórico conservadorismo no pensamento e na ação profissional, na perspectiva de comprometer a profissão com os interesses e necessidades de seus usuários. Essa busca desencadeou um processo de renovação da profissão amplo e plural e que se expressou nas instâncias de ensino e pesquisa, nas organizações representativas dos assistentes

<sup>6</sup> Parte das reflexões que compõem este item foram publicadas no documento do CRESS-SP: Legislação Brasileira para o Serviço Social. 2ª edição, revista, ampliada e atualizada, 2006.

sociais e nos espaços organizacionais do mercado de trabalho do assistente social.

O avanço de sua produção de conhecimentos, sobretudo com o desenvolvimento da pós-graduação em Serviço Social no país. Hoje temos no país 24 cursos de Pós-graduação, entre os quais 09 oferecem curso de Mestrado e Doutorado. Convém observar que este acúmulo teórico instala no âmbito do Serviço Social uma massa crítica e um amplo debate que vai favorecer a construção do projeto profissional.

O debate sobre a formação profissional e a reforma curricular desencadeada e acompanhada pela Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social - ABESS<sup>7</sup> que impulsionou a revisão curricular de 1982 e as atuais Diretrizes Curriculares que se encontram em avaliação e que apontam como direção da formação profissional a capacitação do aluno para: - a apreensão crítica do processo histórico como totalidade; - a investigação sobre a formação histórica e os processos sociais contemporâneos que conformam a sociedade brasileira no sentido de apreender as particularidades da constituição e desenvolvimento do capitalismo e do Serviço Social no país; - a apreensão do significado social da profissão desvelando as possibilidades contidas na realidade social; - a apreensão das demandas - consolidadas e emergentes - postas ao Serviço

<sup>7</sup> Em decorrência de mudança estatutária, a ABESS mudou sua designação para ABEPSS- Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social em fins de 1998.

*Social via mercado de trabalho, visando formular respostas profissionais que potenciem o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre público e privado; - o exercício profissional cumprindo as competências e atribuições previstas na legislação profissional em vigor.* Essas diretrizes reafirmam um projeto de formação profissional comprometido com os valores e princípios de um projeto profissional que tem no horizonte a autonomia, a emancipação, a defesa da liberdade e da equidade, a socialização da política e da riqueza socialmente produzida e o pleno desenvolvimento dos indivíduos sociais.

A Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8662 de 07/06/93) que dispõe sobre o exercício profissional, suas competências, suas atribuições privativas e os fóruns que objetivam disciplinar e defender o exercício da profissão - o Conselho Federal de Serviço Social e os Conselhos Regionais de Serviço Social que acompanham e fiscalizam o exercício profissional.

O Código de Ética, aprovado em 13 de março de 1993 pela resolução do CFESS, que define para o assistente social seus princípios éticos fundamentais. Esses princípios que vão fazer parte do projeto ético-político da profissão têm como valor central a *liberdade* comprometida com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais; afirmam a *defesa dos direitos humanos* e a recusa do arbítrio e dos preconceitos de qualquer natureza; defendem a *equidade e a justiça social* na

perspectiva da *universalização* do acesso a bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais; propõem a ampliação e consolidação da *cidadania* como condição para a garantia de *direitos civis, políticos e sociais* das classes trabalhadoras; a defesa da *democracia* e, do ponto de vista do exercício profissional, o projeto exige o compromisso com a *competência* e com a *qualidade dos serviços* prestados, o que supõe o *aprimoramento intelectual, a formação acadêmica qualificada, a garantia do pluralismo* e uma nova relação com os usuários dos serviços oferecidos e a articulação com *outras categorias profissionais* na construção de uma nova ordem social. Os indiscutíveis avanços desse Código que, além dos princípios éticos fundamentais, apresenta os direitos, deveres e impedimentos ético-legais do trabalho do assistente social, expressam o acúmulo do debate profissional dos últimos 20 anos do Serviço Social brasileiro.

## O SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO NO CENÁRIO MAIS RECENTE

Examinar o trabalho do assistente social brasileiro na atual conjuntura é enfrentar um contexto contraditório. Contexto caracterizado por mudanças aceleradas, por uma nova sociabilidade e uma nova política onde a “surpresa” é o fato do que se pretendia alternativo ainda se inscrever na agenda neoliberal. Ou seja, a herança desestruturadora do neoliberalismo, particularmente na última década, “projetou-se para frente, confundindo tudo”, ...e permanecemos “tentando desatar os nós

legados por ela, o que, entretanto, não formata uma pauta hegemônica, mas uma quase impenetrável 'passagem na neblina' que confunde todos" nós (PAOLI, 2002, p. 15) com conseqüências devastadoras para a política. Chico de Oliveira, referindo-se à financeirização e mundialização do capitalismo e à violência do capital que não se deixa institucionalizar, aponta nosso próprio aprisionamento pela agenda neoliberal. Para ele, o campo da política foi modificado e as classes excluídas da política. Vivemos, assim, uma era de indeterminação, segundo o professor, para quem a metamorfose do capital produtivo em capital financeiro retira o conflito da agenda: o capital virtual cria a "virtualidade da classe" e isso requer a contínua reinvenção da classe e de seu protagonismo político. (YAZBEK, 2004).

O Brasil no início da década é um país mais velho, mais urbano, mais feminino, mais alfabetizado e mais industrializado. Crescem as famílias chefiadas por mulheres. Porém, a desigualdade ainda é a marca nacional. A desigualdade não é só de renda: é racial e de gênero. O padrão de apropriação dos recursos naturais, econômicos políticos e culturais vigentes na sociedade brasileira é profundamente desigual e a cidadania reconhecida constitucionalmente é sistematicamente negada por relações, processos e estruturas sociais.

Nesse início de milênio permanecem as características neoliberais da política social brasileira diante das necessidades sociais da população. Uma retomada analítica dessas políticas sociais revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites, em termos de sobrevivência, e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado.

Nos anos recentes essas políticas se expandiram com especial destaque para os programas de Transferência de Renda

e para a Assistência Social. Sem dúvida, uma das faces mais importantes da Política Social brasileira hoje são os PTR que, conforme dados oficiais (PNAD 2006 e 2007), chegam a quem precisam chegar. Atualmente esses Programas são implementados em todos os 5.564 municípios brasileiros, alcançando 99,93% da população pobre do país, além envolver um volume significativo de recursos. A PNAD 2006 também revela uma questão essencial: os PTR não retiram os beneficiários do trabalho (79.1% para os beneficiários), ou seja, o Bolsa Família não pretende substituir a renda do trabalho. Atualmente 11,1 milhões de famílias recebem o Bolsa Família.

No âmbito das Políticas Sociais, e particularmente na Seguridade Social, vamos destacar a presença e o envolvimento dos assistentes sociais na Saúde, na Assistência Social, na defesa do ECA e do Estatuto do Idoso, entre outros. Merece destaque esse envolvimento dos assistentes sociais brasileiros com a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira que, regulamentada em 1993 como política social pública, inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. O protagonismo dos assistentes sociais brasileiros nesse processo, desde a elaboração da LOAS, foi fundamental e assim também vem sendo com a implantação do SUAS - Sistema Único da Assistência Social. A construção e implementação do SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública, vem se caracterizando como uma das prioridades da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nesse processo está envolvido significativo contingente de assistentes sociais brasileiros.

São os assistentes sociais que estão implementando o SUAS, apoiados pela NOB 2005, enfrentando inúmeros desafios, entre os quais destacamos a consolidação e a democratização dos Conselhos e dos mecanismos de participação e controle social; a organização e apoio à representação dos usuários; a participação nos debates sobre o SUAS, a NOB, os CRAS e os CREAS; a elaboração de diagnósticos de vulnerabilidade dos municípios; o monitoramento e a avaliação da política e o estabelecimento de indicadores e padrões de qualidade e de custeio dos serviços; contribuindo para a construção de uma cultura democrática, do direito e da cidadania.

Inúmeros desafios interpelam o assistente social brasileiro em sua inserção no processo de construção de políticas sociais, onde temos um papel de politizar e dar visibilidade aos interesses das classes subalternas... Estamos cumprindo? Não basta a alta qualidade técnica de nosso trabalho. Risco que corremos: sermos bons gestores despolitizados.

Tarefa difícil construir o político na política social. Construir hegemonia. Construí-la supõe criar “uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com a qual trabalhamos”, que nos comprometa e responsabilize, mais que isso, nos obrigue.

Para isso é necessário desvencilhar-nos de certas determinações e de certos condicionamentos impostos pela realidade mesma em que estamos inseridos e de algum modo limitados por eles. Estamos no olho do furacão... E, embora saibamos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade como os encontrados no Brasil, não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas. Elas podem ser possibilidades de construção de direitos e iniciativas de “contra-desmanche” de uma ordem injusta e desigual.

## REFERÊNCIAS

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica. 10. ed.. São Paulo: Cortez/CELATS, 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade**. São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, José Paulo. O projeto ético-político do Serviço Social. In: \_\_\_\_\_. **Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social (Módulo I)**. Brasília: CEAD, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Escola de Serviço Social de São Paulo no período de 1936 a 1945**. Dissertação de Mestrado, 1977.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo**. In: \_\_\_\_\_. Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 02. Brasília: CEAD, 1999.

\_\_\_\_\_. **Os fundamentos do Serviço Social na Contemporaneidade**. In: \_\_\_\_\_. Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 4. Brasília: CEAD, 2000.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social e o Movimento histórico da sociedade brasileira. In: \_\_\_\_\_. **Legislação Brasileira para o Serviço Social**. São Paulo: CRESS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 6. ed.. São Paulo: Cortez, 2008.

## “ABEPSS 60 ANOS”

*Marieta Koike*

Inicialmente quero saudar a presidente da ABEPSS, professora Ana Elizabete Mota, por intermédio da qual saúdo os membros da Mesa, da atual diretoria, os participantes deste X ENPESS e, muito especialmente, as ex-presidentes, representadas neste evento pelas professoras Jussara Mendes, Josefa Batista, Ivanete Boschetti e Carmelita Yazbeck. Saudação que faço extensiva a todos os docentes e discentes que assumiram e participaram das sucessivas gestões da entidade em seus 60 anos de existência.

Pela 2ª vez encontro-me diante da responsabilidade e também do grande privilégio de homenagear a ABEPSS em suas datas comemorativas.

A 1ª, por ocasião do Jubileu de Ouro, em 96, no Rio de Janeiro, na UERJ, há apenas algumas horas antes da memorável assembléia geral de 08 de novembro, quando foi aprovado o Currículo Mínimo do Curso de Serviço Social, depois Diretrizes Curriculares, hoje em vigor. A 2ª, essa 10 anos depois, na UFPE, em Recife, quando celebramos seis décadas de fundação da nossa entidade acadêmica.

Sobretudo por este momento presente, devo agradecer às companheiras da atual diretoria, gestão 2005-2006, a honra e a alegria que me proporcionaram com a indicação de panegirista neste importante evento. Homenagem que divido com os docentes, discentes, profissionais supervisores de estágio curricular e as unidades acadêmicas que conduzem cursos de graduação e programas de pós-graduação, lato e stricto sensu, em Serviço

Social, no país. Homenagem que também estendo às entidades organizativas da categoria profissional dos assistentes sociais: o conjunto CFESS/CRESS e dos estudantes, a ENESSO.

Reconhecimento de que são estes os sujeitos coletivos e institucionais que em condições, a maioria das vezes adversas, construíram a ABEPSS e consolidaram sua trajetória.

Com 03 cursos de Serviço Social e após 10 anos da criação da primeira Escola, hoje, a Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, já era percebida a importância da existência de uma entidade para congregar e articular as unidades de ensino em torno de objetivos que pudessem orientar e fortalecer a formação profissional dos assistentes sociais no contexto da nascente profissão no Brasil.

Inaugurava-se então, em 1946, a primeira entidade acadêmica nacional com objetivos de aprimoramento da formação profissional, em uma área de conhecimento no campo da educação superior. Instituição que passaria a fazer parte da formação sócio-histórica do país dos últimos 60 anos.

O Serviço Social brasileiro, a ABEPSS e demais entidades que em diferentes momentos da trajetória da profissão representam a auto-organização das instituições de ensino e da categoria profissional dos assistentes sociais no país, são mais que protagonistas dessa história. Constituem-se mesmo em parte dela! Nessa remissão histórica não podem deixar de figurar a CENEAS e a ANAS, primeiras a mobilizarem os assistentes sociais brasileiros para sua auto-organização política, articulada à luta geral dos trabalhadores.

O fio que conecta essas instituições à formação sócio-histórica do Brasil, nos últimos 06 decênios, vem da relação entre o processo de formação e desenvolvimento da classe trabalhadora e o surgimento da profissão. Momento histórico em que a

constituição e organização do operariado conferem visibilidade social aos antagonismos entre o capital e o trabalho.

Contexto em que o capitalismo inicia seu estágio monopolista, impondo novas exigências aos trabalhadores, impulsionando-os à luta e à auto-organização.

Fenômeno denominado Questão Social, expressão dos determinantes explicativos da inserção do Serviço Social na divisão sócio-técnica do trabalho.

Determinação histórica que imprime intelegibilidade aos limites e também aos alcances da sua ação interventiva na sociedade.

Nascida com as unidades formadoras, a ABESS, hoje ABEPSS, tem caminhado e vivenciado os embates pelo rompimento com o genético conservadorismo da profissão. Esse, sob renovadas formas e matizes, tem sido e certamente continuará sendo, talvez, quem sabe, por mais 60 anos ou pelo tempo em que perdurarem as relações sociais burguesas, um fantasma que espregueia a profissão.

Mas, se este é um traço constitutivo do Serviço Social, como romper com suas bases históricas alienadas e alienantes? Como colocar a formação e o exercício profissional na direção oposta à da gênese da profissão?

Na particularidade de seu papel acadêmico-político-pedagógico temos hoje, 06 décadas após sua fundação, uma ABEPSS legitimada e com acúmulo para assegurar direção social estratégica à formação profissional, à pesquisa e à produção do conhecimento no Serviço Social, requerimentos sem os quais a intervenção profissional torna-se mero ativismo.

Sabemos, entretanto, que nem sempre foi assim.

A perspectiva de uma direção social crítica, reveladora das condições capitalistas da reprodução social sob as quais a

profissão se institucionaliza e se desenvolve não poderia ter surgido espontânea nem repentinamente das Escolas que formavam a entidade. Este não é um processo de geração espontânea e muito menos se trata de coisa dada ou posta na consciência dos sujeitos individuais, coletivos ou institucionais de nenhuma profissão ou prática social. Ao contrário, essa é uma construção social gestada no confronto dos interesses e das idéias classistas. Construção coletiva iluminada pela radicalidade da crítica e pela apreensão teórica de categorias explicativas capazes de conduzir a aproximações sucessivas ao real.

Na ABEPSS e no conjunto da profissão o divisor de águas da renovação repousa inegavelmente na interlocução com a teoria social crítica e na aproximação aos interesses dos trabalhadores. Os primeiros passos tímidos e localizados dessa longa e persistente caminhada não podem ser esquecidos. Ocorreram em uma unidade de ensino e aí mesmo foram interrompidos pelo braço armado da ditadura, iniciada em 64.

Sobre isto, cabe dizer: se há um processo insuportável para a Ordem Burguesa é o desvendamento de sua lógica, o que inclui deixar a nu o metabolismo do capital com a exploração da qual se nutre.

Retomada nos anos 70 com o processo de reconceituação na América Latina, sob impulsos do esvaziamento político e econômico dos sistemas militares amparados pelos Estados Unidos no período e, sobretudo, pelo reaparecimento da classe trabalhadora no cenário político da região, a aproximação do Serviço Social ao pensamento crítico vicejou no Brasil.

Na primeira metade dos anos 80 já se dispunha de uma literatura produzida no Brasil, calcada na teoria social crítica, apresentando novo significado histórico para a institucionalização do Serviço Social.

Ao considerar sua inserção na divisão sócio-técnica do trabalho social, a profissão necessariamente se percebe como uma especialização do trabalho na sociedade.

Tal assertiva, vinculando-se à centralidade do trabalho na constituição do ser social, estabelece novas dimensões e perspectivas ético-políticas à profissão.

São muitos os marcos históricos desse novo posicionamento cada vez mais empenhado em distanciar-se das bases conservadoras do Serviço Social.

Na particularidade das funções da ABEPSS de dirigente, intelectual orgânico, nomeamos alguns balizamentos dessa construção coletiva. Frutos, como já enfatizado, desse fecundo e não menos problemático acercamento do Serviço Social ao legado teórico marxiano e indicativos dos limites e possibilidades teórico-práticos e político-pedagógicos com os quais se depara a profissão.

O marco inaugural da renovada trajetória da ABEPSS é o currículo/82. Este se impõe uma direção social assentada no caráter histórico e sócio-educativo da profissão.

A partir desse projeto curricular a profissão passa a ser concebida sob dupla dimensão. Uma referente aos processos de produção da vida social, determinantes dos processos de produção e reprodução da força de trabalho, definindo e reatualizando, nas diferentes conjunturas, as demandas sociais e profissionais que por sua vez determinam os requerimentos à formação profissional. A outra diz respeito às formas organizativas e de enfrentamento profissional que os assistentes sociais vão acumulando e reatualizando diante das exigências apresentadas pela sociedade, quero dizer, pelas classes sociais.

Foi com os avanços do currículo/82, com a identificação de suas positivities e de seus nós críticos que a ABEPSS

conduziu coletiva, plural e democraticamente o processo de revisão curricular iniciado em 1993 e concluído, em sua versão original, em 96.

Com esse projeto curricular, epigrafado pela LDB como Diretrizes Curriculares, a profissão respondia às transformações societárias que reconfiguravam o mundo do trabalho, a concepção e as práticas do Estado, as ideologias, a cultura e a relação entre as classes sociais, lançando o capitalismo em outro estágio do seu desenvolvimento.

Na esteira desse movimento que o capital realiza para sua reatualização e desenvolvimento o Brasil conhece um desemprego massivo, processos de contra-reformas do Estado e um verdadeiro bombardeio ideológico que visavam antes de tudo à desconstituição dos direitos sociais e favorecer o assalto do grande capital ao patrimônio construído pelos trabalhadores.

Para dar conta dessa complexidade, a profissão vivenciou longos e contínuos processos de se repensar nesse novo contexto histórico e o saldo desse trabalho coletivo e crítico conduziu à elaboração de um novo código de ética profissional e de uma nova lei de regulamentação da profissão. Ambos precedendo a elaboração, pelo conjunto das unidades acadêmicas sob a coordenação da ABEPSS, do novo projeto da formação profissional e com aqueles consubstanciando o que hoje denominamos de projeto ético-político da profissão.

Um marco revelador da maturidade acadêmica e do compromisso político da ABEPSS com os rumos da formação profissional é a preservação da unidade entre ensino e pesquisa consolidada na estrutura institucional da entidade.

A criação de uma coordenação de graduação e uma de pós-graduação constitutivas da concepção e da estrutura atual da ABEPSS revela muito mais do que uma formalização estatutária.

Revela, contrariamente, o propósito de articular e retro-alimentar ensino e pesquisa qualificando a formação profissional e adensando a formação de docentes e pesquisadores.

Outro ponto demarcatório na trajetória da ABEPSS é, a partir dos anos 80, a produção teórica dos pesquisadores em Serviço Social na tradição marxista. É motivo de regozijo para todos nós que pesquisadores das ciências sociais recorram à literatura do Serviço Social como fonte para seus estudos.

Estes marcos, e nem todos foram nomeados, são uma demonstração inequívoca da ascendente vitalidade da ABEPSS.

Contudo, esses pontos significativos para a ABEPSS e para a profissão como um todo não retiram as constantes e reatualizadas ameaças de retrocesso.

A ofensiva ideológica e material do estágio financeirizado do capital leva a classe trabalhadora a conhecer formas de dominação e exploração cada vez mais regressivas.

A ABEPSS, por atuar no âmbito da formação profissional, tem seu locus de ação na universidade e demais entidades que hoje oferecem educação superior. Espaços por si mesmos privilegiados de constituição de hegemonia na sociedade. Tanto pelo lugar da educação na reprodução social quanto porque é este um espaço de confronto das classes sociais pela afirmação dos seus interesses classistas.

A ciência transformada em tecnologia torna-se arma, instrumento de luta, força material a serviço tanto dos que almejam consolidar sua burguesa condição de classe dirigente na sociedade quanto dos que lutam pela superação do complexo de exploração e subalternidade a que vivem submetidos. Como produtora de ciência e cultura, a produção da forma de ser da sociedade coloca necessariamente a universidade no campo da disputa dos projetos societários em confronto na sociedade.

E os currículos estão no epicentro da contenda de interesses. O que ensinar? Que perfil profissional e de sujeito moldar? Questões centrais da disputa ideológica que atravessa a educação em todos os seus níveis.

Por certo, todas as áreas do conhecimento travam essa luta com maior ou menor grau de politização. Digo todas as áreas porque, sob o capital, o conhecimento torna-se crescentemente mais contaminado pela política e pela ideologia.

No campo do Serviço Social essa disputa torna-se ainda mais acirrada com sua vinculação à vertente marxiana.

E se foram árduos o combate e os embates na construção do currículo/82, estes se apresentaram com maior intensidade no processo da elaboração coletiva das atuais diretrizes curriculares. No contexto de sua implementação, todos sabemos, vivenciamos uma dura ofensiva. Do capital, do estado e dos que capitularam abdicando do pensamento crítico e afastando-se da luta dos trabalhadores.

Todavia, realidade alentadora! Tem sido precisamente no terreno dos embates e enfrentamentos teóricos e ídeo-políticos que a ABEPSS, com direção estratégica, fortalece-se, legitima-se e consolida seu papel de dirigente e articuladora da direção social da formação profissional.

Exemplo do compromisso com seus objetivos fundantes, é do maior significado nesse contexto de mercantilização da educação superior e precarização da formação profissional, a avaliação que a ABEPSS realiza neste momento da implementação das diretrizes curriculares.

Desfigurado pelo MEC, esvaziado de princípios e conteúdos, o processo da implantação das diretrizes foi iniciado e agora, uma década depois, realiza-se uma avaliação nacional do estado da arte da sua implementação, cujos resultados das

primeiras aproximações fazem parte da programação deste X ENPSS.

Agora devo me dirigir aos estudantes.

Os próximos 60 anos da entidade e outros 70 da profissão irão recolher e expressar as objetivações da geração de vocês e das que hão de sucedê-los.

Esta geração, da qual sou contemporânea, deixa um patrimônio que precisa ser cuidado, regado com o estudo e a pesquisa embebidos na fonte clássica da teoria social crítica. Enriquecida e renovada com o pluralismo das idéias, com o exercício profissional e a ação política colados na defesa intransigente dos interesses das classes subalternizadas, como prescreve o código de ética que a vontade política dos assistentes sociais brasileiros definiu como eixo condutor de suas ações profissionais.

Será fatal para a direção social estratégica que orienta a profissão não saber distinguir quem é e onde vive o verdadeiro inimigo.

Há muito descobrimos que o antagonista dos trabalhadores é o capital, isto é, a relação social que ele representa. E como relação social ela é real e concreta. Nela estamos imersos e nela nos movemos. Na família, na escola, no trabalho, na universidade, na sala de aula, nos estágios, na relação com os usuários, nas instituições, nos livros nos quais estudamos e que, se não nos conduzirem à crítica e ao desvendamento da lógica das relações e mecanismos que sustentam e reproduzem esta ordem social, ensinam-nos apenas "o modo capitalista de pensar".

Mesmo correndo o risco de parecer prescritiva, não posso deixar de lhes fazer um chamamento a que não aceitem ser tratados como consumidores de cultura e de conhecimentos porque isso significa o consentimento da transformação da educação e das práticas educativas em mercadoria.

Não consentam em estudar na universidade como aprendizes de capitalistas, aprendendo empreendedorismo para fazer face ao desemprego, a serem competitivos e pragmáticos para suprirem as necessidades de intensificação da exploração do trabalho vivo. Insurjam-se contra a vulgarização do conhecimento e contra todas as formas de aviltamento da formação profissional, de naturalização dos processos sociais, da fragmentação, do incitamento ao individualismo, à competitividade e à indiferença.

Por fim, um último e importante chamamento: zêlo e compromisso ético-político com esta entidade.

Para resistir às investidas da Ordem que dão mostra de se tornarem cada vez mais ofensivas e alienantes, sobretudo no terreno da formação profissional, não cabe uma entidade qualquer. Desfigurada, extraviada, seduzida por uma direção social reiterativa da sociabilidade burguesa.

Falo do futuro de uma ABEPSS que goze de autonomia e admiração. Academicamente sólida, politicamente crítica, socialmente legitimada nas suas funções político-organizativas de construção de hegemonia em torno de uma direção social alinhada aos projetos de superação da ordem burguesa, capazes de conduzir o ser social a outro patamar de organização da vida social.

Para concluir esta homenagem pelos fecundos 60 anos da ABEPSS estou certa dos frutos deste X ENPESS, cheio de significados históricos para o Serviço Social brasileiro. Significativa é sua realização no Recife, essa bela e maltratada cidade.

**Falo do Recife como o poeta Manoel Bandeira:**

“Recife,

Não a Veneza americana

Não a Mauritssath dos Armadores das Índias Ocidentais

Não o Recife dos Mascates

Mas o Recife das Revoluções libertárias”

**NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS TRABALHOS**

Os interessados em publicar artigos deverão apresentar trabalhos científicos originais, contendo informações novas e relevantes, devendo apresentar contribuição considerável para o desenvolvimento científico na área do Serviço Social.

Todos os trabalhos devem ser apresentados em disquetes ou cd-rom, digitados com utilização de editores *Word for Windows V6.0* ou *7.0*, com o uso da fonte arial, corpo 12, um e meio entre as linhas do texto, acampanhados de três cópias impressas.

Os artigos não devem ultrapassar 25 laudas, trazendo, assim organizados:

- a. como garantia de anonimato no processo de avaliação, os artigos devem ser apresentados da seguinte maneira: ter uma folha de rosto, separada das demais, onde deverá constar o título, nome do autor, profissão, vínculo institucional e título acadêmico, endereço, telefone e e-mail;
- b. na primeira página do texto, deve incluir somente o título do trabalho em versal (maiúscula) negrito e centralizado e resumo de até 250 palavras em português, acompanhado das palavras chave que identifiquem o conteúdo, a 5 centímetros da margem esquerda, sem parágrafos e, logo abaixo, sua versão para o inglês (Summary), com as respectivas palavras chave (Key words);
- c. o subtítulo, se houver deve vir em redondo (minúscula), sem negrito;
- d. o corpo do artigo deve começar com a Introdução, seguida das demais seções primárias, enunciadas por títulos digitados em versal (minúsculas), em negrito e sem numeração, ajustados à margem esquerda;
- e. os títulos das seções secundárias, também ajustados à margem esquerda, deverão ser digitados com letras minúsculas, em negrito, com o mesmo corpo do texto, exceto a inicial e os nomes próprios que devem ser maiúsculas;
- f. os títulos das mesmas seções (terciárias, quaternárias etc.) deverão ser digitados utilizando outros recursos, tais como: redondo (minúsculas) ou itálico, em corpo menor que o do texto. Deve-se deixar em espaço duplo entre os parágrafos que se seguem aos títulos das seções.

No caso dos trabalhos conterem ilustrações, os títulos das tabelas e quadros devem ser numerados consecutivamente em algarismo arábicos. Esses algarismos devem vir acima dessas ilustrações, seguidas dos respectivos títulos, apenas com a inicial maiúscula. Quando da transcrição de Tabelas e Quadros, deve-se colocar abaixo uma legenda indicando a fonte. As demais ilustrações (desenhos, gráficos, fotografias, plantas, mapas etc.) são consideradas figuras e devem ser restritas ao mínimo indispensável, com títulos abaixo das mesmas, numeradas, em sequência com números arábicos. as fotografias devem ser em preto e branco.

As citações indicadas nos trabalhos devem ser pelo sobrenome do autor, seguido da data da publicação e da página consultada, de modo que, quando o nome do autor fizer parte da sentença, somente a data e a página aparecem entre parênteses. Ex.: Silva (1997, p. 32). Quando o nome do autor não estiver incluído na sentença, este é indicado no final da frase. Ex.: (SILVA, 1997, p. 78), Quando o trabalho citado pertencer a dois autores, o sobrenome dos dois é indicado separadamente, separado por ponto e vírgula. Ex.: (SILVA; COSTA, 1997, p. 34). Quando se tratar de trabalho de mais de dois autores, o sobrenome do primeiro é indicado seguido da expressão et al. Ex.: FERNANDES et al., 1998, p. 3). Quando se tratar de trabalho sem autoria, a chamada é feita pela primeira palavra do título, em maiúsculas seguida de reticências, data e páginas. Ex.: COMUNIDADE..., 1997, 9. 89.

As referências bibliográficas devem ser elaboradas de conformidade com o disposto na NBR 6023, da ABNT, devendo todo autor citado no texto constar das REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, dispostos em ordem alfabética, pelo sobrenome do primeiro autor.

O parecer sobre a aceitação ou não dos originais será comunicado ao autor, ou ao primeiro autor, quando forem mais de um, não se obrigando a revista *Temporalis* e devolver os originais a ela enviados.

Todo trabalho aceito será submetido a revisão: caso o texto exija modificações substanciais, será devolvido ao autor para que ele mesmo as faça.

A revista *Temporalis* não remunera os autores que tenham seus artigos nela editados, porém lhes enviará um exemplar da edição onde seu(s) texto(s) for(em) publicados.

A Revista *Temporalis* está aberta para colaborações, mas reserva-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado a redação. Os artigos assinados são da responsabilidade de seus autores.