



POLÍTICAS SOCIAIS E TRABALHO: debates contemporâneos

POLÍTICAS SOCIAIS E TRABALHO: debates contemporâneos

Rosilaine Coradini Guilherme
Solange Emilene Berwig
José Wesley Ferreira
(Organizadores)

O conteúdo da obra e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, não representando a posição oficial do GTFOPPS e da UNIPAMPA.

Copyright @ Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta dos direitos das autoras e autores. Todos os direitos para esta edição são do GTFOPPS/UNIPAMPA.

Revisão: Adriana Grandini | Tikinet

Capa: Robson Santos | Tikinet

Projeto gráfico: Robson Santos | Tikinet

Diagramação: Julia Ahmed | Tikinet

Epub: Rosane Abel | Tikinet

Conselho Editorial

Pedro Barros

Lucas Giron

Fellipe Cotrim

Thiago Vieira da Silva

Este livro foi publicado com apoio financeiro do Campus Universitário de São Borja/RS, da Universidade Federal do Pampa, ao Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina (GTFOPPS/CNPq). O financiamento deste livro decorre de recursos obtidos pelo GTFOPPS/CNPq junto a Coordenação Administrativa do Campus São Borja/RS, que vem destinando recursos financeiros aos Grupos de Pesquisa, anualmente, por meio de Pregão Eletrônico de E-books, como uma política de gestão da Direção do Campus.

Conselho Científico da Editora

Catálogo/ficha bibliográfica ISBN 978-65-87080-14-7

Expediente UNIPAMPA Gestão 2017-2020

Reitor: Roberlaine Ribeiro Jorge

Vice-Reitor: Marcus Vinicius Morini Querol

Diretor Campus São Borja: Ronaldo Bernardino Colvero

Coordenador Acadêmico: Muriel Pinto

Coordenador Administrativo: Luis André Antunes Padilha

Captação e Gestão de Recursos: Gustavo de Carvalho Luiz

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

G956

Guilherme, Rosilaine Coradini, Org.; Berwig, Solange Emilene, Org.; Ferreira, José Wesley, Org.

Políticas Sociais e Trabalho: debates contemporâneos / Organização de Rosilaine Coradini Guilherme, Solange Emilene Berwig e José Wesley Ferreira. Prefácio de Berenice Rojas Couto. – São Borja: Unipampa, 2021.

E-Book: EPUB, 199 p.; IL.

Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina (GTFOPPS)

ISBN 978-65-87080-14-7

1. Sociologia. 2. Políticas Sociais. 3. Assistência Social. 4. Trabalho. 5. Serviço Social. 6. Educação. 7. Formação Profissional. 8. Precarização do Trabalho. 9. América Latina. 10. Brasil. 11. Formação acadêmico-profissional em Serviço Social. I. Título. II. Trabalho e questão social. III. Formação, trabalho profissional em serviço social e projeto ético-político. IV. Políticas sociais na América Latina. V. Guilherme, Rosilaine Coradini, Organizadora. VI. Berwig, Solange Emilene, Organizadora. VII. Ferreira, José Wesley, Organizador. VIII. Couto, Berenice Rojas. IX. Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Políticas Sociais na América Latina - GTFOPPS. X. Universidade Federal do Pampa.

CDU 316

CDD 306

Catálogo elaborada por Regina Simão Paulino – CRB 6/1154

Copyright ©

Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

Rua Ver. Alberto Benevenuto, 3200 - Bairro Passo - São Borja, RS, Brasil - 97670-000 Fone (55)3430-9850

Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina (GTFOPPS)

gtfopsunipampa@gmail.com



Apresentação

Este livro é uma obra do Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina (GTFOPPS). Trata-se de um trabalho coletivo entre pesquisadores e pesquisadoras vinculados(as) ao GTFOPSS e membros externos convidados(as).

A obra conta com dez artigos distribuídos em três capítulos, organizados a partir da vinculação dos(as) pesquisadores(as) e suas produções nas linhas de pesquisa do grupo: 1) trabalho e questão social; 2) formação, trabalho profissional em serviço social e projeto ético-político; e 3) política social na América Latina.

O primeiro capítulo, denominado “Trabalho e questão social”, conta com três produções que resgatam o trabalho como categoria fundante do ser social sob uma perspectiva histórica e concreta, contribuindo assim para a apreensão marxista sobre o trabalho. Os textos apresentam uma narrativa que se inicia na origem do trabalho e que atualiza a compreensão sobre a sociabilidade tecida sob os avanços do capital, que corrói qualquer possibilidade de fortalecimento da luta de classe e de enfrentamento dos processos de exploração. Os textos estão apresentados de forma que os(as) leitores(as) possam avançar no estudo ao partirem da origem da constituição do chamado novo proletariado frente à precarização estrutural do trabalho e à dinâmica dos processos de qualificação implementados pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma.

No capítulo dois, “Formação, trabalho profissional em serviço social e projeto ético-político”, os três textos apresentam um debate com foco na formação em serviço social no Brasil. Aspectos como a renovação do conservadorismo e os riscos para o projeto ético-político são apresentados com o intuito de chamar a atenção dos(as) leitores(as) para os desdobramentos do processo de formação no cenário brasileiro que afetam a educação como um todo e que, portanto, afetam a formação na área de

serviço social. Nos artigos deste capítulo também é contextualizado o ensino da questão social na graduação em serviço social, a partir de resultados de pesquisa de campo que apontam elementos que contribuem para a apreensão da realidade sob uma perspectiva crítica na graduação em serviço social no país. E, por fim, há a reflexão sobre o debate recente sobre as condições da formação em serviço social em tempos da pandemia causada pela Covid-19, que tem uma série de implicações para o processo formativo.

No terceiro capítulo, “Política social na América Latina”, os quatro textos refletem sobre o campo das políticas sociais com base na conformação das políticas sob receituário neoliberal e nas desigualdades do cenário latino-americano e, em especial, no caso do Brasil. As reflexões apresentadas contribuem para a compreensão da conformação estrutural da desigualdade, da pobreza e das medidas de proteção social adotadas pelo Estado. Circundam estas reflexões os programas de transferência de renda, a compreensão da pobreza multidimensional, as políticas sociais brasileiras no contexto da pandemia causada pela Covid-19 e os desafios à participação social. Convidamos todos e todas a usufruir deste trabalho, que está agora aberto às suas interpretações e críticas.

Solange Emilene Berwig
Rosilaine Coradini Guilherme
José Wesley Ferreira
São Borja, 17 de março de 2021

SUMÁRIO

Prefácio

Professora doutora Berenice Rojas Couto

CAPÍTULO 1 – Trabalho e questão social

A origem histórica do trabalho como direito

Monique Bronzoni Damascena

Carlos Nelson dos Reis

Milena Dorneles Rodrigues

O novo proletariado de serviços: da aparência da condição de proletariado à precarização estrutural do trabalho

Jorge Alexandre da Silva

Guilherme Howes Neto

A qualificação profissional nos governos FHC, Lula e Dilma

Jorge Alexandre da Silva

Monique Bronzoni Damascena

CAPÍTULO 2 – Formação, trabalho profissional em serviço social e projeto ético-político

Renovação do conservadorismo e serviço social: desafios para manutenção do projeto profissional crítico

Ana Carolina Vaz dos Santos

Solange Emilene Berwig

O ensino da questão social na graduação em serviço social: concepções e mediações em debate

José Wesley Ferreira

Ana Lúcia Suárez Maciel

Formação com qualidade em serviço social em tempos de pandemia da Covid-19

Loiva Mara de Oliveira Machado

Evelise Lazzari

CAPÍTULO 3 – Política social na América Latina

Reformas neoliberais e a propagação dos programas de transferência de renda na América Latina

Rosilaine Coradini Guilherme

Carlos Nelson dos Reis

Reflexões sobre as políticas sociais brasileiras no contexto da pandemia

Solange Emilene Berwig

Gisele Carraro

Vanusa Vissozi de Oliveira

Pobreza multidimensional: uma análise para as políticas de proteção social no Brasil

Milena Dorneles Rodrigues

Rosilaine Coradini Guilherme

Desafios da participação popular em tempos de pandemia: o Estado frente às políticas de seguridade social

Angela Quintanilha Gomes

Loíva Mara de Oliveira Machado

PREFÁCIO

Para mim, é uma grande honra prefaciá-la esta obra!

Momentos difíceis requerem não só uma necessidade vital de compreensão dos elementos que informam a realidade, mas, mais que isso exigem dos pesquisadores o desvendamento de suas interconexões. Tarefa essa assumida por esse grupo valoroso de pesquisadores ao escreverem esse livro.

A academia se materializa no compromisso assumido pelos pesquisadores que, ao tomarem consciência dos desafios contemporâneos, se dispõem a analisá-los e a oferecer essa análise como arma concreta para o enfrentamento da realidade.

O livro *Políticas Sociais e Trabalho: debates contemporâneos* é um encontro produtivo e fértil de um grupo de pesquisadores, professores e discentes, vinculados à Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) que compõe grupos de pesquisas, nos quais temas relevantes são estudados para o entendimento dos desafios da contemporaneidade.

Organizado em três capítulos, o livro apresenta dez artigos que se desdobram em temas atuais. Assim, o capítulo primeiro realiza um debate sobre o mundo do trabalho e sua vinculação ao direito e às artimanhas das reformas que têm sido implementadas para destituir o trabalho de sua natureza transformadora. O capítulo segundo apresenta elementos para o debate tanto do serviço social enquanto profissão como do projeto ético-político da área construído na década de 1980. O processo de formação da área tem como elemento central a compreensão de como o conservadorismo impacta nas diversas áreas nas quais se expressa a atuação do profissional de serviço social. Por fim, o terceiro capítulo reflete as condições atuais das políticas sociais no Brasil e na América Latina,

destacando a reflexão atual sobre o impacto da pandemia da Covid-19 sobre esse campo.

Ao ler os artigos que compõe esse livro, o leitor terá instrumentos analíticos potentes e elucidativos, sustentados pelo pensamento crítico em seu processo formativo e indispensáveis para quem se propõe, como os autores, a realizar uma reversão na lógica pautada pelo ideário neoliberal, pela banalização da vida e pela sustentação acrítica do capitalismo contemporâneo.

Cabe ressaltar a oportunidade em que essa coletânea é produzida. O tempo presente exige cada vez mais o esforço de pesquisar, produzir, analisar e oferecer armas concretas para que a formação possa alavancar um conhecimento destituído de pré-conceitos, de interpretações rasteiras e de negações reiteradas da cientificidade. O conhecimento para ser produzido exige disciplina, pesquisa e esforço intelectual e só ganha concretude quando lançado ao público para ser criticado.

Certamente é isso que esperam os organizadores e autores dos artigos que compõe esse indispensável livro.

Portanto, estão de parabéns os autores que se colocam ao escrutínio do público e todos aqueles que, ao lerem essa excelente produção, estarão certamente equipados para entender os desafios contemporâneos.

Com a publicação do livro, docentes e discentes das universidades parceiras materializam seu compromisso com uma formação crítica e com a devolução em forma de produção do investimento público em educação. Esta é a melhor forma de lutar para que essa seja a pauta central da educação brasileira.

Professora doutora Berenice Rojas Couto

CAPÍTULO 1

Trabalho e questão social

A ORIGEM HISTÓRICA DO TRABALHO COMO DIREITO

Monique Bronzoni Damascena¹

Carlos Nelson dos Reis²

Milena Dorneles Rodrigues³

Resumo: O artigo aborda a origem histórica do trabalho enquanto direito social, no sentido de explicitar suas determinações históricas e sociais que contribuíram para processos de mudanças significativas na estrutura da sociedade que marcam a formação do direito ao trabalho na Inglaterra e Europa a partir do século XVIII. Trata-se de um estudo exploratório desenvolvido com base em uma revisão bibliográfica, a partir da teoria social crítica. Ao decorrer do estudo, evidenciou-se o conjunto de normatizações na Inglaterra e na Europa que marcaram a constituição da classe trabalhadora e de suas subdivisões, assim como seu aspecto de antítese ao processo de construção de uma sociedade de mercado. A antítese se deu por meio de legislações, possíveis para cada período histórico, de proteção dos trabalhadores ao mercado de trabalho. Ainda, a liberdade de trabalhar a partir da visão liberal ficou em consonância com o sistema jurídico e assumiu a expressão “direito ao trabalho”. Logo, a transição na história do direito ao trabalho para uma política de proteção ao trabalho se consolidou após incansáveis movimentos de resistências, lutas de classes subalternas e reivindicações, atos permeados por inúmeras contradições que retratam o conflito histórico das distintas classes sociais.

Palavras-chave: Trabalho; Liberdade de trabalho; Direito ao trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Os acontecimentos ocorridos na Inglaterra e em alguns países da Europa que se constituíram como celeiros de transformações significativas do sistema econômico capitalista, como as revoluções econômicas e políticas

que marcaram os séculos XIV ao XIX, desencadearam profundas mudanças também na cultura e na sociedade. Explicam, na atualidade, a constituição do que representa a legalização do *trabalho abstrato* na *sociedade de mercado*, e o que viria a ser garantido pelo direito ao trabalho nas normatizações dos países capitalistas.

A revisão bibliográfica proposta para o artigo tem como objetivo apreender as determinações históricas que atravessaram a construção do direito ao trabalho. Nesse sentido, houve a necessidade de realizar o caminho de volta a fatos da história, buscar a essência ou a origem histórica da construção do trabalho como um direito garantido à classe trabalhadora. Essa origem atravessa a atualidade no campo da jurisdição internacional, por meio de conceitos e abstrações cunhados por séculos, advindos de ideais liberais e socialistas e da luta entre as classes sociais.

O estudo histórico tem como intuito exemplificar com fatos históricos as abstrações teóricas construídas acerca do papel do Direito na sociedade de mercado, e de sua função junto ao Estado na busca pelo desenvolvimento econômico: como superestrutura jurídica garantidora das trocas comerciais, como instância que regulamenta as relações sociais entre trabalhadores e donos dos fatores de produção, e a relação do Direito com os esquemas ideológicos hegemônicos (conceitos de *liberdade* e *igualdade*).

A abordagem sobre a origem histórica do trabalho enquanto direito social está dividida em dois momentos: no primeiro, propõe-se explorar historicamente o papel do trabalho como um direito na *sociedade de mercado* em construção na Inglaterra e Europa; e no segundo, em que o direito ao trabalho é reduzido a sua proteção e assistência aos desempregados.

2. DETERMINAÇÕES HISTÓRICAS PARA A FORMAÇÃO DO DIREITO AO TRABALHO NA INGLATERRA E EUROPA

O direito ao trabalho se situa no contexto das transformações das relações sociais e na criação de um mercado de trabalho livre para a constituição do sistema econômico capitalista. Logo, sua origem histórica data do final do século XVIII. “El origen histórico del derecho al trabajo

debe ser situado en el último tercio del siglo XVIII, coincidiendo com el fundamental cambio que se produce en la concepción y valoración del hecho mismo del trabajo” (IBARRECHE, 1996, p. 24). Coincide portanto com a transição, nos países centrais, da manufatura para uma produção de bens materiais com a utilização de maquinários – a chamada de Revolução Industrial; com os movimentos do Iluminismo e do Socialismo, além da Revolução Francesa de 1789 a 1799. Explicitar as determinações históricas do direito ao trabalho é também apontar os fatos causadores de mudanças profundas na estrutura da sociedade, como o cercamento dos campos, a formação das cidades e a pobreza gerada pela falta de emprego.

O direito ao trabalho, nesse contexto de transformações, configurou-se como o primeiro direito social historicamente reivindicado, e foi pauta de socialistas que vinculavam a necessidade de garantir trabalho a toda população. Para isso, reivindicavam a *liberdade de trabalho*, por meio do Estado, como algo fundamental para a manutenção da vida. Por outra via, a visão liberal assumiu a reivindicação da liberdade de trabalho como forma de garantir a ampliação da oferta de mão de obra livre e empregável, oportunizando arranjos econômicos e sociais que envolvessem as novas trocas mercantis que estavam para além das convenções mantidas no Antigo Regime. Para isso, a necessidade do Direito como instrumento garantidor dessa liberdade no sistema econômico capitalista (que se moldava nos séculos de transição para o capitalismo).

De todas as formas, o significado do direito ao trabalho no decorrer da história sofreu variações expressivas segundo o campo político-ideológico adotado. Inicialmente, ele foi concebido como um direito a exercer um trabalho ou ofício (liberdade de trabalho), em seguida passou a significar uma exigência frente ao Estado de se ter um trabalho adequado à capacidade dos sujeitos e chegou, até mesmo, a ser identificado com certas ações assistenciais (FONSECA, 2006, p. 128).

As variações ocorridas na história em relação ao direito ao trabalho retrataram as contradições inerentes ao surgimento de um novo sistema econômico, da estruturação da sociedade medieval até a sociedade ideal para o sistema econômico capitalista – a *sociedade de mercado*. Foram essas variações/contradições que geraram a necessidade de se garantir a liberdade

de trabalho. Entretanto, quais são essas contradições que ao longo dos séculos desencadearam tal necessidade de *liberdade* sobre o trabalho?

Em primeiro lugar, mencionam-se as mudanças estruturais na sociedade iniciadas na Inglaterra com o movimento de cercamento dos campos abertos (*enclosures*) e as conversões da terra arável em pastagem. Posteriormente, o movimento que levou a saída de muitos trabalhadores do campo para a cidade. Depois, a pobreza, como é conhecida na atualidade, que tomou forma e corpo e tornou-se uma questão social. Em seguida, os trabalhadores que nessa conjuntura passam a ser assalariados, desencadeando assim todas as relações sociais que em voga são de exploração. E por fim, o conjunto de todos esses fatores, aliado à Revolução Industrial, marcam um processo de revolta pelas condições de trabalho vivenciadas pelos trabalhadores na área urbana.

A liberdade de trabalho, nesse sentido, vem como forma de libertação dessa estrutura econômica que estava marcando a sociedade. De parte dos capitalistas, a liberdade de trabalho viria normatizada com o intuito de tirar o maior proveito dessa mão de obra que necessitava estar livre e na cidade para ser explorada. Nisso, muitas das normatizações que perpassaram os séculos foram algumas impedidoras e outras prolongadoras da consolidação do que emergia ao longo desses séculos, o *mercado de trabalho*.

O primeiro ponto destacado, a respeito dos *enclosures* e das conversões da terra arável em pastagem, se iniciou na Inglaterra no século XV, “quando os campos e as áreas comuns foram cercados pelos senhores, e condados inteiros se viram ameaçados de despovoamento” (POLANYI, 2000, p. 52). Essa passagem se deu na dinastia Tudor (1485-1603), período em que os senhores proprietários de terra estavam autorizados a cercar suas propriedades agrícolas.

Dos cercamentos resultou a passagem do proprietário agrícola para comerciante ou mercador; de comerciante a atacadista. Em contrapartida, também se metamorfoseou o camponês, que passou de tecelão agrícola para somente tecelão e, posteriormente, para trabalhador assalariado (POLANYI, 2000; MARTINELLI, 2011).

Os cercamentos ocasionaram a resistência da Coroa Inglesa, visto que o avanço do desenvolvimento econômico comprometia a Coroa ao aumentar

o poder da nobreza burguesa. Nesse sentido, dependia-se do ritmo de adaptação dos trabalhadores às novas condições de trabalho – novos empregos, oportunidades, outras fontes de subsistência e as consequências dos cercamentos para milhares de camponeses submetidos à falta de trabalho e sua conseqüente pobreza.

O Decreto de Domicílio (Act of Settlement), de 1662 a 1795, foi exemplo de regra de servidão paroquial muito criticada por ser uma das formas paternalistas que a Coroa administrava a assistência pública.

Sob um sistema nacional de trabalho, porém, a organização local do desemprego e de assistência social tornou-se uma anomalia patente. Quanto maior a variedade de recursos locais para os pobres, maior era o perigo de uma paróquia bem-sucedida ser invadida por indigentes profissionais. Após a Restauração, foi decretado o Act of Settlement and Removal para proteger as paróquias “melhores” contra o fluxo de indigentes. Mais de um século mais tarde, Adam Smith denunciou essa lei porque imobilizava o povo, impedindo-o de encontrar emprego útil, da mesma forma que impedia os capitalistas de encontrar empregados (POLANYI, 2000, p. 111).

O que estava em jogo era a liberdade de trabalho, que para os liberais representava a *liberdade* de ter um mercado de trabalho. Para se conseguir essa *liberdade* era preciso superar as normatizações que mantinham os modelos antigos e medievais de assistência aos trabalhadores e incapazes. Portanto, o estabelecimento de um mercado de trabalho livre só começou a ser discutido na Inglaterra e na França, , no final do século XVIII. A Lei do Assentamento só foi revogada entre 1813 e 1814; a Lei dos Pobres, em 1834; e o Decreto de Domicílio só foi abrandado em 1795.

A Lei Speenhamland (Speenarnland Law) inglesa, de 1795 a 1834, por ser um sistema de abono, foi proclamada como direito de viver – um meio encontrado pela Coroa durante a já iniciada Revolução Industrial para conter o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo. Com ela foi estabelecido que a paróquia sustentasse os trabalhadores e suas famílias contra a fome. Para isso, criou-se o sistema de abonos: uma faixa mínima, quase irrisória, de *valor* para a manutenção das necessidades mínimas das pessoas.

Entretanto, as normatizações a respeito do mercado de trabalho eram inexistentes nesse período. Isto fez com que houvesse uma padronização

baseada na Lei para o pagamento dos trabalhadores, o que causou o empobrecimento massivo dos trabalhadores e de uma parcela destes por não poder mais trabalhar. Apesar de ser uma inovação social e econômica para a época, os estigmas sociais e políticos de rejeição e de condenação – a respeito de uma renda mínima para o trabalhador ou de benefícios de renda posteriores a essa experiência – em muito foram baseados nesse fato histórico (POLANYI, 2000).

Na França, o caminho para a abertura de um mercado de trabalho passou pela desvinculação dos trabalhadores das corporações de ofício ou guildas artesanais (associações religiosas de origem europeia que reuniam os artesãos de um mesmo ofício) e o término dos privilégios feudais, que só foram abolidos em 1790. A passagem das corporações de ofício para as indústrias foi marcada por algumas legislações de referência, além da Revolução Francesa, com o marco do Iluminismo, sendo o Édito Turgot, de 1776, e a lei Le Chapelier, de 1791. Essas normatizações foram as alavancas legais para se considerar posteriormente o trabalho como direito.

Ambas as legislações iniciam a discussão da ideia de considerar a garantia de um trabalho como um direito à manutenção da vida e, portanto, responsabilidade do Estado. Elas se diferiram, na intenção última, da Lei de Turgot, que caminhou para considerar o direito ao trabalho como um direito à vida, mas os beneficiários do regime das corporações fizeram que esta iniciativa fracassasse e, em pouco tempo, o Édito foi revogado e Turgot, então ministro, foi destituído.

A lei de Chapelier, com ideias liberais voltadas à liberdade de trabalho, não previa as corporações profissionais, como associações e sindicatos, e greves dos trabalhadores (IBARRECHE, 1996). A promulgação da Lei de Chapelier permitiu um grande florescimento da economia burguesa, mas teve consequências desastrosas no campo social, pois na medida em que proibia a organização dos trabalhadores, também impossibilitava qualquer ato de defesa perante as exigências da classe empregadora (FONSECA, 2006).

Na Inglaterra, uma reforma da Lei dos Pobres, de 1597, visava separar os trabalhadores aptos, que viriam a constituir o exército ativo; e, os inaptos,

que constituiriam a fração estagnada do exército industrial de reserva, para o mercado de trabalho em ascensão, o Poor Law Reform Act.

Já as ocupações de trabalhadores latentes do exército industrial de reserva advinham da dinâmica da Speenharland, que se fundamentava nas circunstâncias de sua origem: o aumento do pauperismo rural. Havia portanto uma ligação direta entre pobreza rural e seu impacto no comércio mundial. A Lei foi definitivamente uma Revolução Agrícola que antecedeu a Revolução Industrial, conforme Polanyi (2000). A partir dela, o trabalho na indústria era uma opção de ocupação esporádica ou uma ocupação latente.

O Poor Law Reform Act foi então introduzido em 1834, pois o capitalismo industrial estava prestes a se iniciar. A iminência da Revolução Industrial e a reforma na Lei dos Pobres representaram o período de transição para a *economia de mercado* na Inglaterra e, com isso, a constituição da *classe social trabalhadora*.

O conjunto de normatizações na Inglaterra e na Europa marcaram a constituição da classe trabalhadora e de suas subdivisões, assim como seu aspecto de antítese a esse processo de construção de uma *sociedade de mercado*. A antítese se deu pelas legislações, possíveis para cada período histórico, de proteção dos trabalhadores ao mercado de trabalho. Nesse sentido, emergiram as contradições inerentes a esses atos protetivos, pois deles surgiram os conflitos de interesses dos capitalistas na exploração dessa mão de obra em ascensão *versus* a reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de trabalho nas fábricas.

A Revolução Industrial teve impacto para o sistema econômico principalmente na relação entre capitalista e trabalhador. Já, no plano político, a Revolução Francesa foi o marco. Os partidários do pensamento liberal enunciavam o seguinte sobre a liberdade de trabalho: “para asegurar el trabajo a todos los que necesitan el meor estímulo para el trabajo, de modo que la instauración de un libre mercado de trabajo asegura, prácticamente de forma automática, el empleo para todos” (IBARRECHE, 1996, p. 27). E foi com essa visão que, subsequentemente, instaurou-se na França o governo de Napoleão, que

criou, dentro da França, as condições que possibilitaram o desenvolvimento da livre concorrência, a exploração da propriedade fundiária parcelada, a liberação da força produtiva industrial da nação, e, fora das fronteiras francesas, varreu do mapa todas as instituições feudais na medida em que isso se fez necessário para propiciar à sociedade burguesa da França um ambiente atualizado e condizente no continente europeu (MARX, 2011, p. 26).

Há três períodos que podem ser distinguidos na Revolução Francesa: o período que marca a queda do rei Luís Felipe, 24 de fevereiro de 1848; o da constituição da República ou da Assembleia Nacional Constituinte, de 4 de maio de 1848 a 28 de maio de 1849; e o período da república constitucional ou da Assembleia Nacional Legislativa, de 28 de maio de 1849 a 2 de dezembro de 1851.

Como marco político, a Revolução Francesa foi a ruptura com a monarquia limitante da democracia republicana que pôs fim aos privilégios feudais, dos aristocráticos e dos religiosos. “O objetivo original das jornadas de fevereiro foi uma reforma eleitoral que ampliasse o círculo dos privilegiados políticos dentro da própria classe possuidora e derrubasse o domínio exclusivo da aristocracia financeira” (MARX, 2011, p. 26). Para isso, os trabalhadores lutaram ao lado da burguesia e foram vitoriosos nessa empreitada. Todavia, a superestrutura política e também jurídica do sistema econômico estava se consolidando, e devido ao despreparo dos trabalhadores perante as reivindicações postas para o Estado, logicamente tomou-se o lado o qual serve de instrumento, o do capitalista (dos objetivos e interesses burgueses). A luta continuou, portanto, para os trabalhadores, devido à descaracterização de suas reivindicações de direito ao trabalho para direito a assistência pública.

Em um movimento insurrecional que durou de 23 a 26 de junho de 1848, a classe trabalhadora saiu às ruas e foi massacrada pelo próprio Estado revolucionário que ajudou a erguer. “As exigências do proletariado parisiense eram baboseiras utópicas que deveriam ser detidas. A resposta do proletariado parisiense a essa declaração da Assembleia Nacional Constituinte foi a Insurreição de Junho” (MARX, 2011, p. 36). Massacrados e com a perda de muitos líderes, os trabalhadores se afastaram da luta, porém o legado desses primeiros movimentos dos trabalhadores proletariados repercutiu nos demais países da Europa através de várias

manifestações contra a exploração do capitalismo, conhecida como a “Primavera dos Povos” (MARTINELLI, 2011).

As contradições desse momento histórico estabeleceram sobre as determinações histórico-políticas as normatizações que dão base ao que o direito ao trabalho hoje representa nos países capitalistas. Por fim, é necessário apresentar alguns aspectos históricos que remeteram à busca pela garantia do direito ao trabalho, passando por diferentes conceitos e ideais de figuras políticas que deram o tom desse direito.

3. O DIREITO AO TRABALHO COMO GARANTIA DE PROTEÇÃO AO TRABALHADO ASSALARIADO E DE ASSISTÊNCIA AOS DESEMPREGADOS

As determinações históricas que envolveram mudanças significativas na estrutura social ao longo dos séculos dão a dimensão do quão impactantes foram a Revolução Industrial e a Revolução Francesa na constituição do direito ao trabalho, por serem predecessoras das condições ideais para que o mercado de trabalho se estabelecesse. Com isso, as reivindicações de *liberdade de trabalho* e também de melhores condições de trabalho se tornaram a principal pauta dos trabalhadores.

Muito do que precedeu a discussão sobre o direito ao trabalho diz respeito às normatizações implantadas na Revolução Industrial, como a Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos de 1793, que inaugurou as discussões sobre os direitos fundamentais, até as revoluções de 1848.

Sobre tales precedentes, la Declaracion de Derechos del hombre y del ciudadano, votada por la Convención el 23 de junio de 1793, y señalado punto de referencia en el camino de desarrollo de los derechos fundamentales, propondrá, en su artículo 21, la conocida formulación del derecho, [...] A partir de este momento el debate sobre el derecho al trabajo irá conociendo un auge importante que se plasmará en el periodo revolucionario de 1848 (IBARRECHE, 1996, p. 28).

São períodos marcados pelos protestos dos operários pela *liberdade de trabalho* e pela efervescência e concretização de muitas ideias liberais e socialistas; principalmente dessas primeiras, pois refletiram um momento de

profunda crença no mercado autorregulável, no mercado de trabalho livre e na concepção individualista do Estado.

Esse conjunto de transformações soou com estranhamento à população. Diante disso, “nesta ótica eminentemente liberal, acreditava-se que o próprio mercado poderia assegurar o emprego, ocupando o Estado papel meramente subsidiário. No entanto, a opinião pública passou a responsabilizar os governantes pelas dificuldades enfrentadas” (FONSECA, 2006, p. 131). Considera-se um momento marcado pela consciência dessa realidade, impulsionando os trabalhadores a procurar por processos organizativos (cooperativas e sindicatos) e lutar pela revogação das normatizações que proibiam esse tipo de organização, como a Lei do Assentamento, de 1563, e a lei Le Chapelier, de 1791.

Entre a ebulição de ideias e filosofias que emergiram, destacam-se os ideais socialistas que influenciaram significativamente a discussão sobre a composição do direito ao trabalho nessa época. “No seio do pensamento socialista francês, notadamente dos socialistas utópicos, instalou-se a ideia de que o direito ao trabalho não poderia ser assegurado sem a intervenção do Estado. A defesa dessa ideia deu-se tanto no plano teórico como político, e culminou na Revolução de 1848” (FONSECA, 2006, p. 131-132).

De 1446 a 1847, a recessão iniciada no setor agrícola e estendida às indústrias têxtil e siderúrgica, ao comércio e às finanças, desencadeou uma crise pela qual o governo foi responsabilizado, logo adquirindo também um cunho político. Enquanto isso, o estado da população se agravava em uma situação de extrema pobreza e desemprego, o que gerou revoltas populares que culminaram na Revolução Parisiana de 1848, estendendo-se para os demais países da Europa central e oriental.

A principal pauta da Revolução Parisiana era o direito ao trabalho, mas com conotação diferente de épocas passadas – dessa vez mais voltada à manutenção da vida, que somente a possibilidade de vender sua mão de obra como reivindicação de garantia que o Estado proviesse esse direito.

Essa reivindicação foi atendida pelo governo provisório da República Francesa, por meio de decreto, com o compromisso de assegurar o trabalho a todos os cidadãos. Foram criados os famosos *ateliers nationaux*, elaborados por Louis Blanc, financiados pelo Estado e dirigidos por associações de

trabalhadores, que entretanto fracassaram e levaram com eles a possibilidade de inclusão na Constituição da França de assegurar o direito ao trabalho como dever do Estado. “Algún autor há afirmado que este fracasso supuso prácticamente el fin de la reivindicación del derecho al trabajo em Francia” (IBARRECHE, 1996, p. 30). Nele foi incluído o direito à assistência aos cidadãos necessitados.

Para elucidar melhor esses dois pensamentos, o que era esperado do Estado em relação à nova estrutura econômica e, por consequência, à toda estrutura social que emergia, é importante apresentar as ideias de influenciadores desse período. Eles idealizaram e executaram ações no que diz respeito à reivindicação dos trabalhadores e capitalistas pela liberdade de trabalho que, após aceita como reivindicação pelo Estado, transmutou-se em direito ao trabalho.

O pai da expressão “direito ao trabalho” foi *Charles Fourier*, considerado um socialista utópico. A justificativa da expressão junto ao Estado é que este oportunizaria “conseguir que el trabajo constituya un placer para el hombre, y no una coacción o un castigo, para lo cual, y ente otras condicones, sería necesario asegurar a todos los individuos un mínimo existencial en cualquier caso” (IBARRECHE, 1996, p. 29).

Porém, as condições ideais para a concretização do direito ao trabalho se estabeleceram “apenas no phalanstère (EvM.: falanstério, colônias socialistas, teorizadas e planejadas abstratamente pelo socialista utópico Fourier que viveu entre 1772 e 1837), pressupondo, portanto, a adoção destas” (ENGELS, 2008, p. 1). A contradição ressaltada por Fourier estava na concepção de que o trabalho como direito humano não seria garantido em sua plenitude, pois para se alcançar esse objetivo (transmutado em direito) era necessário que acessível a todos os indivíduos (FONSECA, 2006).

Outro teorizador e discípulo de Fourier foi *Victor Consideránt*. Seu principal argumento sobre o direito ao trabalho explica que, ao se assegurar o trabalho, seria assegurada também a propriedade privada aos trabalhadores. Porém, esse direito seria ofertado pela garantia de um mínimo para a manutenção e sobrevivência. E para colocar em prática sua

ideia, o autor propôs a criação de empresas agrárias e industriais que poderiam gerar trabalho (FONSECA, 2006).

A ideia em questão já é um contrassenso, pois garantir a propriedade privada não é o objetivo último do trabalho e nem só por meio do trabalho se garantiria a propriedade privada. Já a sua ideia de criação de empresas agrárias e indústrias opôs-se à observação realizada por Engels em relação a seu mentor Charles Fourier.

Conforme a Revolução Francesa tomou para si as ideias socialistas de *liberdade de trabalho*, muitas das medidas executadas em oposição a essas ideias emergiram de mentores no âmbito do governo francês, com o intuito de descaracterizar as reivindicações dos trabalhadores.

Um desses mentores foi *Louis Blanc*, que “defendeu o trabalho como fator legitimador e de acesso à propriedade” (FONSECA, 2006, p. 133). Para isso propunha como forma de garantir o trabalho a criação de fábricas nacionais, transmutando assim a ideia do direito ao trabalho a condições mínimas de trabalho e sobrevivência.

Aos moldes do que Dupont de l’Eure, Alphonse de Lamartine, Ledru-Rollin, Louis Blanc, procurava, com as promessas de direito ao trabalho e fábricas nacionais, confundir os trabalhadores franceses, lançando mão das ideias do socialista pequeno-burguês fourierista [...] Assim, o governo referido pretendia usar os trabalhadores das fábricas nacionais como massa de manobra na luta contra o proletariado revolucionário francês (ENGELS, 2008, p. 1).

Assim, foram criados os *ateliers nationaux*, elaborados por Blanc, financiados pelo Estado e dirigidos por associações de trabalhadores. Essa ação do Estado francês enfraqueceu a luta dos trabalhadores e desvirtuou o conceito do direito ao trabalho, resumindo-o às fábricas nacionais.

Já *Torquerville* visualizou no direito ao trabalho a ruptura com a Revolução de 1789 e o fim da propriedade privada, ao contrário do que Blanc propunha como garantia desta. Assim, o fim da propriedade privada seria o resultado último do reconhecimento do direito ao trabalho (FONSECA, 2006). Tocqueville, na Assembleia Constituinte francesa de 1848, já advertia contra Louis Blanc que uma efetiva garantia do direito ao trabalho somente poderia resultar no comunismo ou no socialismo (WANDELLI, 2009, p. 16).

Pierre-Joseph Proudhon era contra o reconhecimento do direito ao trabalho, considerando-o indigno por condenar o trabalho como dever, insuficiente por não abranger todos os trabalhadores, aristocrático por permitir a desigualdade social e a exploração e perigoso por ser justamente aristocrático. Julgava o direito ao trabalho e o direito de propriedade incompatível e contraditório (FONSECA, 2006).

Boa parte dessa visão de Proudhon vai ao encontro do que *Karl Marx* pensava a respeito do direito ao trabalho.

El derecho al trabajo es, en el sentido burgués, un contrasentido, un mezquino deseo piadoso, pero detrás del derecho al trabajo está el poder sobre el capital, y detrás del poder sobre el capital la apropiación de los medios de producción, su sumisión a la clase obrera asociada, y, por consiguiente, la abolición tanto del trabajo asalariado como del capital y de sus relaciones mutuas. Detrás del “derecho al trabajo” estaba la insurrección de Junio. La Asamblea Constituyente, que de hecho había colocado al proletariado revolucionario hors la loi, fuera de la ley, tenía, por principio, que excluir esta fórmula suya de la Constitución, ley de las leyes; tenía que poner su anatema sobre el “derecho al trabajo”. Pero no se detuvo aquí. Lo que Platón hizo en su República con los pactas lo hizo ella en la suya con el impuesto progresivo: desterrarlo para toda la eternidad. Y el impuesto progresivo no sólo era una medida burguesa aplicable en mayor o menor escala dentro de las relaciones de producción existentes; era, además, el único medio de captar para la república “honesta” a las capas medias de la sociedad burguesa, de reducir la deuda pública, de tener en jaque a la mayoría antirrepublicana de la burguesía” (MARX, 2001, p. 6-7, grifo nosso).

Marx considerava o direito ao trabalho um contrassenso, e sua institucionalização por lei camuflaria o poder do sistema econômico sobre os trabalhadores. Em suas palavras, desmistificou e clarificou o que os anseios por liberdade de trabalho significavam de fato na insurreição de junho na França: em um primeiro momento o poder sobre o capital – a apropriação dos meios de produção –, levariam a submissão do sistema econômico à classe trabalhadora associada e, por fim, a abolição do trabalho assalariado, do capital e de suas relações sociais.

Em suma, as ideias dessas figuras significativas para o direito ao trabalho resumem o que foi a passagem da liberdade de trabalho para o direito ao trabalho: da liberdade de trabalhar para os liberais, como *liberdade individual* para comercializar; e, da liberdade de trabalhar para o proletariado e socialistas, como forma de manutenção da vida. Porém,

diante de todos os acontecimentos relatados, a liberdade de trabalhar, a partir da visão liberal ficou em consonância com o sistema jurídico e assumiu a expressão *direito ao trabalho*.

Os trabalhadores parisienses de 1848 permitiram que essa expressão por sua absoluta obscuridade teórica fosse-lhes dependurada, pois que parecia ser realizável assim sem mais nem menos, de modo tão prático e tão pouco utópico. O governo realizou-a do único modo que a sociedade capitalista podia realizá-la: na forma das absurdas fábricas nacionais (ENGELS, 2008, p. 2).

O limite para a execução desse direito se deu pelo estabelecimento das fábricas nacionais de Blanc. Logo, a exigência do direito ao trabalho pela classe trabalhadora, a partir do conceito de *liberdade* da superestrutura jurídica do sistema econômico, reforçou os esquemas ideológicos; o direito ao trabalho adquiriu outro significado, que foi deturpado para aceitação da maioria e usado como mediação ideológica por meio das fábricas nacionais.

Sendo assim, a transição na história do direito ao trabalho para uma política de proteção ao trabalho se consolidou após a luta de classes sociais travadas na França, no período da Primavera dos Povos. A partir desse período se consolidam as ações efetivadas pelo Estado na Europa, exemplo que foi seguido pelos demais países em processo de industrialização.

O direito ao trabalho foi restringido a duas ações que não comprometeriam o funcionamento do sistema econômico: de proteção social e de assistência pública. Instituiu-se ao longo desse período a proteção ao trabalho, pauta das inúmeras reivindicações dos trabalhadores e que, na atualidade, pode ser identificada como direito do trabalho.

No pós-1848, as discussões sobre o direito ao trabalho na Europa foram esparsas. Foram levadas em maior consideração e propagação por Otto von Bismarck, na Alemanha, por volta de 1884, com o foco na proteção do trabalho. “Durante la segunda mitad del siglo XIX se asiste a uma cierta desvirtuación del derecho al trabajo en toda Europa? Pienso que sí, o, al menos, sí puede afirmarse que se produce una mutación de dicho derecho en un dercho a la asistencia pública” (IBARRECHE, 1996, p. 37). A outra ação foi essa mutação que se deveu ao fracasso referido das fábricas nacionais, os *ateliers nationaux*, sobrando como única perspectiva a

assistência pública por meio da filantropia aos trabalhadores desempregados e empobrecidos.

O objetivo da classe em ascensão na Europa foi “racionalizar a assistência nessa fase final da primeira metade do século XIX, e [...] transformá-la em um instrumento auxiliar do processo de consolidação do modo de produção capitalista, em uma ilusão necessária à eterna reprodução das relações capitalistas de produção” (MARTINELLI, 2011, p. 63).

Menos por razões éticas e sociais e mais em defesa do regime, ao longo do tempo a burguesia se viu compelida a rever suas estratégias de assistência aos pobres. O pauperismo, como polo oposto da expansão capitalista, crescera tanto na Europa durante o século XIX que seu atendimento já não podia mais se restringir às iniciativas de particulares da Igreja; era preciso mobilizar o próprio Estado, incorporando a prática da assistência e sua estratégia operacional – o Serviço Social – à estrutura organizacional da sociedade burguesa constituída, como um importante instrumento de controle social (MARTINELLI, 2011, p. 83).

Como forma de manter a direção encontrada pela classe em hegemonia e pelo Estado, o direito ao trabalho passa a ter caráter caritativo nas ações do Estado, e o principal intuito era afastar os antagonismos das classes sociais. Para isso houve esforços de capitalistas, da Igreja e do Estado para a racionalização da assistência aos pobres (MARTINELLI, 2011). E, como forma de contornar o crescente empobrecimento da população de trabalhadores, as ações tomadas deram-se por meio da assistência, pela linha filantrópica.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito ao trabalho, neste contexto de transformações, se configurou como o primeiro direito social historicamente reivindicado, apesar do desconhecimento de muitos trabalhadores, que ao demandar *liberdade* de trabalho traziam à tona uma vontade última de um sistema econômico totalmente diferente. Reivindicava-se, ao fundo, a transição para o Socialismo. Por isso, foi pauta tanto de alguns socialistas que vinculavam a necessidade de garantir trabalho a toda a população. Assim como a visão liberal, também, assumiu para si essa reivindicação, mas como forma de garantir a ampliação da oferta de mão de obra livre e empregável.

A visão liberal sobre a liberdade de trabalho só foi aceita pelos trabalhadores anteriormente, diante da falta de desconhecimento das proporções da pauta de sua luta. Como forma de manter essa direção liberal, estabelece-se então o direito ao trabalho enquanto um direito do trabalhador assalariado, que necessita de proteção mínima para exercer suas tarefas e de assistência pública aos desempregados. Assim, este direito passa a ter caráter caritativo nas ações do Estado. As ações tomadas se deram por meio da assistência, pela linha filantrópica, e o principal intuito era afastar os antagonismos das classes sociais.

REFERÊNCIAS

ENGELS, F. Carta de Friedrich Engels a Eduard Bernstein: 23 de maio de 1884. **Scientific Socialism**, München, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3sIM1kU>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FONSECA, M. H. **Direito ao trabalho**: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/35USxef>. Acesso em: 26 jan. 2021.

IBARRECHE, R. S. **El derecho al trabajo**. Madrid: Trotta, 1996.

MARTINELLI, M. L. **Serviço social**: identidade e alienação. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARX, K. Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850: ii. el 13 de junio de 1849. **Marxists Internet Archive**, [S. l.] 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2Nnd9FP>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MARX, K. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

WANDELLI, L. V. **O direito ao trabalho como direito humano e fundamental**: elementos para sua fundamentação e concretização. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3sIIGTW>. Acesso em: 26 jan. 2021.

-
- ¹ Assistente social. Mestre, doutora e pós-doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), e professora do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina” da Unipampa. E-mail: moniquedamascena@unipampa.edu.br
- ² Economista. Mestre em Teoria Econômica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), doutor em Política Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pós-doutor pela Universidade de Paris 13 Nord. Professor Titular da PUCRS atuando no Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE) e Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da PUCRS. Integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina” da Unipampa. E-mail: cnelson@pucrs.br
- ³ Assistente Social. Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUCRS. Integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina” da Unipampa. E-mail: milena.rodrigues@edu.pucrs.br

O NOVO PROLETARIADO DE SERVIÇOS: DA APARÊNCIA DA CONDIÇÃO DE PROLETARIEDADE À PRECARIZAÇÃO ESTRUTURAL DO TRABALHO

Jorge Alexandre da Silva¹
Guilherme Howes Neto²

Resumo: Este artigo tem por objetivo problematizar algumas das dimensões do surgimento do novo proletariado de serviços, que aparece na superfície das relações sociais como empreendedor. Observa-se que as consequências da precarização global das relações de trabalho, da crise estrutural do capital, da redefinição dos “lugares” sociais do trabalho e da apropriação da subjetividade humana pelo capital não repercutem apenas na vida laboral dos trabalhadores, mas na totalidade de sua vida social. A uberização resulta não apenas em processos de precarização salarial, mas também do modo de vida e das condições de existência de trabalhadores e trabalhadoras na subsunção real do trabalho ao capital.

Palavras-chave: Novo proletariado de serviços; Uberização; Precarização estrutural do trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Na terceira modernidade do capital, também denominada como modernidade tardia, a expansão do setor de serviços aparece como terreno fértil para o empreendedorismo e a empregabilidade, ideologias que carregam em si, de forma reconfigurada, a teoria do capital humano.

De forma imediata, trabalhadores e trabalhadoras sem carteira, que se encontram nas franjas do mundo do trabalho, surgem como “autoempreendedores”, “empreendedores individuais”, “empreendedores

independentes”, “microempreendedores”, “empreendedores informais”; ou como trabalhadores “autônomos”, “por conta própria”, “pejotizados” etc. Deste modo, o salariedade precário no qual homens e mulheres estão imersos aparece, pelos rótulos supracitados, como algo idílico; o melhor dos mundos que a flexibilização do mercado de trabalho possibilitou.

Essa massa de “empreendedores” é “uma mescla de *burguês-de-si-próprio e proletário-de-si-mesmo*” (ANTUNES, 2018, p. 34); uma condição que diz mais sobre as “mistificações do modo de produção capitalista” e “suas ilusões de liberdade” (MARX, 2017, p. 610) do que sobre a relação efetiva entre compradores e vendedores da força de trabalho no salariedade precário.

Antunes (2018, p. 91) chama esse emergente proletariado de serviços na era digital de “novo proletariado informal”. Longe de se parecer com as formas mais tradicionais do proletariado fabril ou industrial, esse novo proletariado da era informacional de hoje se configura como um “conjunto heterogêneo, ampliado, complexo e fragmentado” (2018, p. 91). Embora distintos, a relação de identidade que guarda com formas anteriores de proletariado reside no fato de ainda ser composto por sujeitos sociais “que vivem da venda da força de trabalho, que são assalariados e desprovidos dos meios de produção” (2018, p. 91). Assim, nessa relação de identidade e (des)identificação, reside o caráter dialético dessa condição proletária, que se transforma no tempo, mantendo seu conteúdo radicalmente o mesmo: o da despossessão dos meios de produção e a necessária venda da força de trabalho. A mistificação pseudolibertária do empreendedorismo liberal (MATOS, 2019, p. 147) se dissolve diante do escrutínio de sua materialidade e historicidade.

Com base em Marx, Iamamoto (2001, p. 60) aponta que no universo do capital, fundado na apropriação do trabalho alheio, há, de fato,

o reino idealizado da igualdade, da liberdade, da reciprocidade e do primado do interesse privado, que funda o ideário liberal da sociedade burguesa e a ideologia do trabalho que lhe é característica. Esse reino imaginário funda-se na relação entre iguais e livres proprietários de mercadorias e de dinheiro, o que tem lugar na esfera da circulação. Mas ele obscurece o que sucede nos subterrâneos do processo imediato de produção, onde é possível desvelar aquele “éden dos direitos humanos”, que tem lugar na superfície da vida social, regida pela troca de mercadorias equivalentes.

Exacerbadas essas mistificações sobre liberdade e igualdade, a condição de proletariado de homens e mulheres que constituem, sobretudo, o novo proletariado inserido em ocupações de prestação de serviços, aparece pelo seu avesso. Eleva-se ficticiamente tais homens e mulheres à condição de “empreendedores”, como se pudessem, por encanto, se tornar figurantes de capitalista, sem abandonar sua condição existencial histórico-particular. Observemos a questão mais de perto, agora, tomando em consideração a crise estrutural do capital.

2. O CAPITAL: SUA CRISE ESTRUTURAL E SUA OFENSIVA SOBRE O TRABALHO

No momento atual do capitalismo, a intensificação das contradições sociais do sistema do capital, de modo candente, expõe uma realidade em que seus limites intrínsecos se colocam agora como limites absolutos. Desde então, lembra Mészáros (2011), tornou-se uma necessidade do capital ampliar a margem de manobra de seu sistema sociometabólico, abrir novos caminhos para a continuidade de sua sobrevivência e seu poder, e encontrar válvulas de escape para enfrentar a ameaça de atingir seus próprios limites estruturais. Por sua vez,

aqueles que se identificam com o ponto de vista do capital não podem reconhecer a existência de limites estruturais objetivos ao sistema do capital em si (perceptíveis apenas do ponto de vista crítico de uma alternativa radical), preferindo supor que, com relação à viabilidade deste modo de produção, “só o céu é o limite” (2011, p. 656).

De modo a não “permanecer cegos às implicações negativas da questão”, como diria Mészáros (2011, p. 656), é possível afirmar, seguindo a posição do autor, “ninguém hoje pretenderia negar que devemos nos preocupar com a complexa situação de apuro de uma ordem planetária” (2008, p. 18).

É certo que tentam desviar destas implicações aqueles que com uma falsa segurança, defendem que estamos diante do fim da história, assim como aqueles que acreditam que os países periféricos irão alcançar os patamares de desenvolvimento dos países do capitalismo central; e que mesmo com o subdesenvolvimento, a relação de dependência que se estabelece entre a periferia e o centro capitalista pode gerar alguma

vantagem para aquela sobre este. Trata-se dos herdeiros do discurso político thatcheriano do velho *There's no alternative*, como justificativa neoliberal para que os governos possam privatizar a coisa pública de forma irrestrita; estes, sem titubear, defendem a subordinação dos Estados nacionais à dominância do capital fictício.

Como diz Chesnais (2013, p. 33), os “mercados”, quer dizer, os bancos e os investidores financeiros, ditam a conduta dos governos ocidentais, tendo como eixo a defesa dos interesses econômicos e políticos dos credores, quaisquer que sejam as consequências em termos de sofrimento social. E mais, “o capital, por sua própria natureza, é incapaz de atentar para os problemas ameaçadores de sua crise estrutural” (MÉSZÁROS, 2008, p. 18).

Ao contrário da eliminação das contradições históricas do capital, em seus ciclos de crise desde o século XIX, estas foram se aprofundando diante do esgotamento das válvulas de escape que o sistema antes pôde utilizar e do decrescente efeito atenuador dos seus aspectos estruturais mais explosivos (PANIAGO, 2014). As crises explodem no momento em que o capital está de novo “preso” por essas contradições, confrontado às barreiras que ele mesmo criou (CHESNAIS, 2013, p. 26).

A esse respeito são interessantes as palavras de Filgueiras (2010), que observa como fundamental o reconhecimento da existência de leis imanentes ao capital, que governam seu movimento, que sempre atuarão e serão válidas enquanto o regime de produção capitalista existir. Segundo o autor, a crise é um fenômeno objetivo do próprio movimento do capital, constituindo-se em momento necessário de seu processo de valorização. Portanto, diz ele, a crise se caracteriza como um fenômeno endógeno ao capitalismo que ao mesmo tempo explicita e sintetiza suas contradições, mas também se apresenta como solução momentânea destas – ao reconstituir as bases e condições necessárias para a retomada da acumulação.

Como lembra Netto (2012), o tipo de crise que o capitalismo experimentou integralmente não é daquele que se manifesta quando a acumulação capitalista se vê obstaculizada ou impedida, mas se trata sim de uma crise sistêmica que emerge envolvendo toda a estrutura da ordem do capital, tal como experimentamos neste momento enquanto especificidade

do tardo-capitalismo. E o que Mészáros discute em *A crise estrutural do capital* (2011). O autor distingue o que denomina “crise estrutural” de “crise conjuntural”. Esta última tem um caráter mais agudo e explosivo, e por esta razão se determina e se modifica de acordo com diferentes tempos, ocasiões e lugares; já a anterior é a que atinge as estruturas mais centrais da sociedade, e por esta razão é muito mais perene, tornando-se “a certa altura muito mais profunda, no sentido de invadir não apenas o mundo das finanças globais mais ou menos parasitárias, mas também todos os domínios da nossa vida social, econômica e cultural” (2011, p. 17).

A natureza desta “crise global” reside muito mais em seu caráter universal do que em setores isolados da produção (monetário, financeiro, industrial, comercial ou de serviços, por exemplo). Não atinge isoladamente, portanto, apenas um só ramo da produção, mas a todos de forma reciprocamente implicada; a “crise” mencionada pelo autor também tem alcance global, não atingindo insuladamente países, blocos de países ou regiões do globo, mudando seu centro uma vez ou outra, mas “assumindo mesmo uma dimensão mundial” (ANTUNES, 2011, p. 191). A questão do tempo também implica nesta estruturalidade da crise global, sendo extensa, contínua e não cíclica ou recorrente, mas permanente e perversamente ininterrupta. Por fim, para Mészáros, ela não se manifesta em colapsos, em “picos”, em cortes fenomênicamente evidenciáveis, mas se desdobra de forma agravada e gradual. Tudo isto se manifesta mais severamente, devido à natureza permanente da crise, justamente na precarização do trabalho. Conclui ainda o autor que todas as mudanças que não atacarem essa “base estrutural” do capital tendem a se diluir no sociometabolismo do próprio sistema. Para elas concorrem também um conjunto de muitos outros fatores, que na reestruturação produtiva do capitalismo contemporâneo, de intensificação e exploração do trabalho produtivo, tornam as condições de trabalho muito mais brutais, muitas vezes semiescravas, recrudescendo as condições de baixa remuneração, flexibilização produtiva, precarização dos vínculos de emprego e expropriação do trabalho produtivo.

Muito próxima à compreensão de Mészáros está a do já anteriormente citado professor de Sociologia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Ricardo Antunes (2011, p. 103-104), quando

demonstra que há, de fato, precarização estrutural do trabalho em escala global, uma vez que

cada vez mais homens e mulheres trabalhadores encontram menos trabalho, esparramando-se pelo mundo em busca de qualquer labor, configurando uma crescente tendência de precarização do trabalho em escala global [...], sendo que a ampliação do desemprego estrutural é sua manifestação mais virulenta.

A crise que aflora em fins de 1960 e início de 1970 tem, entre tantas outras consequências, o vastíssimo processo de reestruturação implementado pelo capital, visando a recuperação de seu ciclo reprodutivo e, ao mesmo tempo, recompor seu projeto de dominação societal, além de afetar fortemente o mundo do trabalho (ANTUNES, 2002).

Daí em diante, o salariedade fordista-keynesiano entra em impasses estruturais e surge o salariedade precário ou tardio, decorrente da precarização intensa das condições de contratação salarial do proletariado; é a época histórica marcada pela perda relativa do referencial orgânico de classe, a perda de direitos e a busca de recomposição das margens de acumulação do valor (ALVES, 2007). Ganha espaço no capitalismo a flexibilização dos mercados (financeiros e trabalho) assegurada pelo Estado neoliberal enquanto estatalidade política própria da reprodução ampliada do sistema do capital sob as condições de sua crise estrutural.

Cabe considerar que é dentro da lógica de um capital (fictício) que passa a existir com base na promessa de apropriação de uma fração de valor que ainda nem foi produzida que o processo de liberalização (desregulamentação e abertura) dos mercados financeiros se constitui, assim como todo o processo de inovações financeiras que se desenvolve mundialmente a partir dos anos 1970 e se acelera desde então. Isto constitui assim uma forma do capitalismo criar/encontrar/aprofundar espaços de valorização para uma massa de capital que estava, naquele momento, superacumulada, isto é, que havia sido produzida em excesso, para além das condições de manutenção das taxas de lucro então observadas (CARCANHOLO, 2011).

Este processo se agravou a partir de 2008/2009 com a crise estrutural do sistema de metabolismo social do capital (ANTUNES apud SANTOS, 2020). Entre outras coisas, é na forma como o capitalismo procurou sair da

crise que estourou em 2008 que se pode observar determinações postas pelo sistema do capital ao salariedade precário. De acordo com Carcanholo (2011, p. 81),

como se trata de uma superacumulação de uma massa de capital que se especializa apenas na apropriação de uma mais-valia que ele não produz, uma primeira exigência para a retomada da acumulação, sem a desvalorização necessária, é a expansão da massa de mais-valia produzida, de forma que esta consiga, de alguma forma, se adequar ao montante de títulos de apropriação superproduzidos no período. Isso implica aumentar sobremaneira a taxa de mais-valia, isto é, a taxa de exploração do trabalho, de todas as formas possíveis, tais como: i) arrocho salarial puro e simples; ii) maior destituição de direitos da classe trabalhadora como forma de reduzir o valor da força de trabalho; iii) prolongamento da jornada e/ou da intensidade do trabalho, sem a correspondente elevação salarial; iv) avanço na reestruturação produtiva, com implicações sobre a rotação do capital e jornada/intensidade do trabalho. Em resumo, volta-se a carga de maior aprofundamento das reformas neoliberais nos mercados de trabalho, com o discurso mistificador de que isso reduziria o custo de contratação da mão de obra e elevaria o emprego. Na verdade, trata-se de impor o “ajuste” da crise à classe trabalhadora.

Isso se agrava ao considerarmos, como denuncia Virgínia Fontes (2017), que as crises de superprodução são formas de renovar a produção da miséria por meio do desemprego, da destruição de bens de uso que não se converteram em mercadorias. Para a autora, o desemprego é crescentemente constitutivo dessa dinâmica social e vem sendo convertido em forma de exploração do trabalho sem a mediação contratual, sem direitos, sem limites de jornada de trabalho.

Até aqui, de forma breve, foram resgatadas algumas características da crise estrutural do capital e suas consequências. De antemão, essas características indicam, mesmo que de forma insuficiente, que a ofensiva e as imposições do capital ao trabalho são uma forma de converter o ônus da crise em perdas da classe trabalhadora, o que pode ser observado no agravamento de suas condições materiais de existência. O quadro em que o capital se defronta com a queda da taxa de lucro é por outro lado, o perverso quadro social em que a corrida pela elevação das taxas de produtividade, as estratégias para reduzir o trabalho pago e a ampliar o trabalho excedente se revertem, na generalização da precarização estrutural e do trabalho

precário, assim como no crescimento do desemprego de longa duração, da rotatividade no emprego e da informalidade.

3. PROLETARIZAÇÃO, PRECARIEDADE E TRANSFORMAÇÕES DA CLASSE TRABALHADORA

A partir da compreensão da crise do capital como uma crise estrutural descrita anteriormente, faremos agora um movimento no sentido de compreender seus desdobramentos e consequências, expressos de forma mais deletéria na precarização do trabalho e nas novas formas do trabalho precário no contexto da acumulação flexível. Para tanto, a retomada dessas categorias terá aqui um sentido de contextualização a partir da densidade das categorias apresentadas no item anterior do texto.

Uma visada global³ sobre a percentagem da força de trabalho em relação ao total da população nos mostra que houve um aumento desta nas últimas duas décadas e meia. No entanto, o mais importante não é observar esse aspecto de modo geral e indistinto, mas sim tomando esses índices de forma geograficamente discriminada. Enquanto o hemisfério global mais economicamente desenvolvido registra disparidades menos significativas, as economias do chamado Sul Global (entre elas o Brasil) sinalizam para o abismo que separa essas duas regiões. Enquanto os postos de trabalho no mundo saltaram de 44,31% em 1990 para 46,04% em 2016 (último dado disponível), entre as 47 nações menos desenvolvidas, todas do Hemisfério Sul, esse índice subiu de 40,59% em 1990 para 42,27% em 2016. Se as disparidades regionais, geográficas e econômicas são visíveis, mais ainda o serão se olharmos para recortes de gênero, raça e classe social. Entre as mulheres, por exemplo, o percentual global reduziu, baixando de 39,54% em 1990 para 39,38% do total em 2016.

Outro dado estatístico fundamental para sustentar a análise que faremos adiante é o fato de o número de pessoas empregadas no mundo ter crescido de forma significativa. De forma global, os postos de trabalho aumentaram de 2,614 bilhões em 2000 para 3,253 bilhões em 2016. E aqui chegamos ao ponto mais importante para o argumento que propomos neste estudo: um escrutínio mais detalhado nesse crescimento nos informa que ele se distribui

de forma desigual entre os diferentes setores da economia. Se em 2000 os índices eram, ainda segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 39,6% dos empregos na agricultura, 19,5% na indústria e 40,9% nos serviços; apenas uma década e meia depois, em 2016, apenas 29,1% ainda permanecia na agricultura, 21,5% na indústria, indicando um tímido crescimento, e o setor de serviços havia se robustecido crescendo substancialmente para 49,4%.

Se em todos os setores da economia a fragilidade dos vínculos de emprego é uma constante, no setor de serviços ela se expressa de forma mais evidente. O modelo de emprego da força de trabalho em uma forma estável e de tempo integral é cada vez menos representativo do atual mundo do trabalho. O professor de História do Brasil da Universidade Federal Fluminense, Marcelo Badaró Mattos (2019, p. 75), alerta que “a grande marca do mercado de trabalho mundial é a precariedade. Para que se entenda como esse processo sócio-histórico global reverbera sobre a classe trabalhadora brasileira precarizando as relações de emprego e trabalho, é necessário compreender o cenário anterior e mais amplo.

Nas últimas décadas têm ocorrido sensíveis transformações naquilo que Mascaró (2018) denomina de formas determinantes da sociabilidade burguesa. Elas podem ser observadas se olharmos para as maneiras como a classe trabalhadora tem se transformado desde meados do século XX. “Em 1950, apenas 30% da população mundial habitava as cidades. Em 2014, 54% do total de habitantes do mundo vivia nos centros urbanos” (MATTOS, 2019, p. 73). Este dado demonstra que em pouco mais de meio século invertemos a forma como produzimos, reproduzimos, distribuimos e consumimos os bens materiais. Saímos de uma forma de vida rural para uma majoritariamente urbana. A mudança na forma, a transformação da produção e da reprodução da vida social, veio acompanhada de uma mudança também em seu conteúdo. Houve assim, e em consequência disso, uma “intensificação absurda do processo de proletarização nos últimos anos” (2019, p. 73). Igualmente, ela não se deu com a mesma intensidade nos dois hemisférios. Como já mencionado, no Sul Global, “dependente” (MARINI, 2005) e com menor produção interna de riquezas, a industrialização se deu mais tardiamente, e foi mais intensa e agressiva com a classe trabalhadora.

Essa alteração e essa heterogeneidade são a real materialidade das mudanças na força de trabalho no mundo e nas conseqüentes formas como o capital estabelecerá modos distintos de sociabilidades.

No Brasil essa inversão entre o rural e o urbano aconteceu nos anos 1960 e, segundo dos dados do Censo de 2010 (IBGE, 2012), 84% dos brasileiros habitam as cidades. Desde lá este número só tem feito crescer. O modo de vida urbano carece de uma série de atividades produtivas que anteriormente não eram tão necessárias. A emergente, nova e complexa sociabilidade burguesa surge então assentada no tríplice “indústria, comércio e serviços”, necessitando de cada vez mais força de trabalho para atender à sua reprodução. Em 2015, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) mostram “que 13,9% da população ocupada estava ligada às atividades agrícolas, com 21% nas atividades industriais e 64% nos serviços” (MATOS, 2019, p. 84-85). Esse “novo proletariado de serviços” é uma evidência da instabilidade e da precariedade às quais está sujeita a classe trabalhadora contemporânea. Ricardo Antunes (2018, p. 25) alerta que, nesse segmento,

aqueles que se mantêm empregados presenciam a corrosão dos seus direitos sociais e a erosão das suas conquistas históricas, consequência da lógica destrutiva do capital que, conforme expulsa centenas de milhões de homens e mulheres do mundo produtivo (em sentido amplo), recria, nos mais distantes e longínquos espaços, novas modalidades de trabalho informal, intermitente, precarizado, “flexível”, depauperando ainda mais os níveis de remuneração daqueles que se mantêm trabalhando.

A marca principal dessas “novas modalidades de trabalho” é a informalidade e a fragilidade das relações de trabalho, que respondem pela necessidade do capital em extrair cada vez mais valor da força de trabalho que contrata. Ruy Braga (2012) define esse contingente de força de trabalho como “preariado”, caracterizado por um conjunto de trabalhadores desqualificados e semiquualificados que ingressam e são expelidos rapidamente do mercado de trabalho, como também por jovens em busca de uma primeira oportunidade de emprego e, finalmente, por trabalhadoras e trabalhadores oriundos da informalidade ou mesmo sub-remunerados.

O diagnóstico de Ruy Braga está visceralmente alinhado ao que afirmou Karl Marx em *O Capital*, ao demonstrar que a “acumulação do capital é [a] multiplicação do proletariado” (2017, p. 690). Nesses termos, ela não é ocasional ou circunstancial, mas está sim no coração da “lei geral da acumulação”, lucidamente demonstrada no Capítulo 23 do texto marxiano, e pode ser verificada “globalmente pelo crescimento da força de trabalho disponível para a exploração capitalista, acelerada nas últimas décadas” (MATOS, 2019, p. 89) pelo processo de urbanização e precarização da força de trabalho em especial, como buscamos demonstrar aqui, do setor de serviços.

4. UBERIZAÇÃO: A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO COMO REGRA

É possível afirmar que estamos diante de uma das maiores ondas de precarização do trabalho e fragilização da classe trabalhadora da contemporaneidade. A informalidade e o efêmero vínculo que liga as entregadoras e entregadores às plataformas organizativas de entregas de produtos e mercadorias é prova material disso. Se remotamente, no decorrer do século XX, assistimos à degradação do trabalho regrado pela gramática do keynesianismo fordista, a transição para este século XXI nos coloca defronte às inéditas formas de trabalho precarizado e suas inauditas consequências para a subjetividade e sociabilidade da classe trabalhadora. É nesse cenário, no contexto desse novo *modus operandi* do capital produtivo, movido por esse novo proletariado de serviços dos entregadores e entregadoras de aplicativo, “que a informalidade deixa de ser a exceção para tendencialmente se tornar a regra” (ANTUNES, 2018, p. 172). Esse novo “capitalismo flexível”, cuja flexibilidade atinge diretamente “o cérebro, os nervos e os músculos dos trabalhadores”, em nada aumenta a maleabilidade da produção capitalista; esta, pelo contrário, se mantém intacta em sua rigidez, conservando se não ampliando a extração do maisvalor da força de trabalho.

Ser trabalhador, neste contexto, é submeter-se ao imperativo do capital, pois qualquer trabalhador necessita vender sua capacidade laboral e criativa para consumir e existir. Ser trabalhador, na deletéria gramática do capital, é

possuir uma pseudoliberalidade de escolha; ou, pelo menos, ter a ilusão de não se submeter a ele. Contudo, o mais dramático nessa relação é que este movimento de pseudoliberalidade permite entrever a riqueza de uma liberdade plena, estando em verdade escravizado sob o fardo da necessidade; necessidade de se inscrever no mundo pelo trabalho precarizado e pelo consumo. O trabalho, nestas condições, não é portanto um fim para a reprodução humana e social, mas um meio para a reprodução das relações humanas e sociais dentro da nova gramática da reestruturação produtiva do capital.

Estas situações de severidade das condições de trabalho e agudeza das formas de precarização como regra no capitalismo contemporâneo não são, entretanto, vivenciadas pela classe trabalhadora sem que se formem insurgências. No dia 3 de julho de 2020 ocorreu, em boa parte das médias e grandes cidades do Brasil, a então denominada “greve dos aplicativos”, que consistiu de uma significativa paralisação de entregadoras e entregadores vinculados a esses conglomerados.

Se tomado de forma conjuntural, essas insurgências ocorrem em um contexto peculiar e recente da economia brasileira. Convém lembrar que, em anos recentes, o país vivenciou um crescimento econômico acentuado, mais pontualmente partir do ano de 2004, sobretudo se comparado aos períodos anteriores, momento em que houve um favorecimento e a incorporação de trabalhadores e trabalhadoras ao espaço produtivo. Isso criou, por conseguinte, um cenário de intensas reivindicações, que somente podem ser compreendidas se consideradas dentro de um cenário ainda maior, mais estrutural. Estas insurgências não são demandas ocasionais ou circunstanciais, mas sim a demonstração de que os limites do capital, sobretudo em períodos mais recentes, são realmente “estruturais”.

O crescimento dos assalariados dos serviços ocorre de forma articulada com o crescimento do desemprego estrutural e a proliferação do trabalho assalariado “precário” denominado por Alves (1999), como subproletariado tardio; ou “proletariado-mascate”, o qual se refere a “um imenso contingente de trabalhadores assalariados vendedores de mercadorias e prestadores de serviços como mercadorias dos mais diversos tipos” (2007, p. 138-139). De acordo com o autor, a subproletarização tardia é a nova

precariedade do trabalho assalariado sob a mundialização do capital. E acrescenta: ela é constituída pelos trabalhadores assalariados em tempo parcial, temporários ou subcontratados, seja na indústria ou nos serviços interiores (ou exteriores) à produção do capital. Tende “a predominar a ‘informalização’ nas relações de trabalho (um eufemismo para a nova precariedade do trabalho assalariado)” (1999, p. 152). Diante disso, o aumento da informalização, “com o crescimento dos trabalhadores sem carteira, significa maior concorrência entre a força de trabalho na borda periférica do mundo do trabalho, principalmente das atividades de ‘autônomos’” (2007, p. 277).

Por um lado, num contexto de hegemonia do capital financeiro, os Estados nacionais são capturados pela lógica da privatização e do desmonte das políticas públicas; por outro, a flexibilização crescente dos contratos de trabalho e as estratégias das empresas para se eximirem das responsabilidades quanto à legislação social protetora do trabalho se tornam válvulas de escape para aumentar as taxas de exploração. Por sua vez, à desigualdade social profunda que caracteriza a condição de proletariado soma-se a precarização estrutural do trabalho que se expressa, seja de forma salarial ou existencial (o modo de vida *just-in-time* penetra nos poros da reprodução social e degrada as condições de existência dos trabalhadores e das trabalhadoras, inclusive com o controle das empresas sobre seus ócios). No Brasil a precarização estrutural do trabalho pode ser observada no surgimento de

um novo trabalhador coletivo nas grandes empresas da indústria e dos serviços, caracterizando a nova precariedade salarial com implicações no metabolismo social do trabalho e portanto na vida cotidiana de homens e mulheres que trabalham. Sob a ótica do mercado do trabalho, a nova precariedade salarial se apresenta com a proliferação de trajetórias laborais intermitentes no núcleo moderno do salariado no Brasil. Por conta da flexibilização das relações de trabalho, amplia-se a presença do “trabalhador precário” nos coletivos laborais no Brasil, uma experiência de precariedade que não diz respeito tão-somente ao vínculo empregatício (trabalho-emprego), mas também às relações de sociabilidade (trabalho-vida), como observamos no tocante às alterações da forma de remuneração e jornada de trabalho. E pior: uma relação trabalho-emprego caracterizada apenas pela quantidade (e não pela qualidade) dos empregos formais criados no mercado de trabalho (ALVES, 2011, p. 10).

Esta precarização, esta fragilização do trabalho frente ao mundo dominado pelo capital é açodadamente tomada como uma diminuição da centralidade do trabalho. Para Antunes (2011), no entanto, o trabalho não perdeu sua centralidade e importância. Pelo contrário, sua desregulamentação por meio dos contratos terceirizados ou parciais, os ditos “uberizados” pelo setor de aplicativos, e sua fragmentação por meio da pulverização da produção expressam justamente uma lógica societal capitalista que não prescinde da força de trabalho humana, mas apenas a coloca em um outro “lugar”, igualmente “indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 109).

Na análise de Abílio (2020), a uberização do trabalho se refere a uma tendência global de transformação do trabalhador em autônomo um trabalhador *just-in-time* que tem de estar disponível para ser imediatamente utilizado e remunerado unicamente pelo que produz; reduzido a um autogerente de si mesmo, responsável por sua própria sobrevivência e permanência em um trabalho desprovido de qualquer direito ou proteção associados a ele, assim como de qualquer garantia sobre sua própria remuneração e limites sobre seu tempo de trabalho. Segundo a autora, numa perspectiva inversa dessa suposta autonomia, a ausência de qualquer garantia ou obrigação por parte das empresas tem obrigado o trabalhador a exercer jornadas extensas, a abolir dias de descanso, além de ter de aderir a mais de uma empresa-aplicativo para garantir sua remuneração. Para ela, nessas décadas de gigantes enxutas que se desvencilham de responsabilidades ao mesmo tempo que controlam todas as etapas de suas cadeias; das novas formas de gestão e gerenciamento do trabalho que têm em seu cerne o autogerenciamento subordinado e a participação do trabalhador na administração eficaz de sua própria produtividade, instauraram-se formas de controle do trabalho que deixaram evidente que é possível terceirizar – até para o próprio trabalhador – parte do gerenciamento do trabalho, transferir riscos e custos, eliminar meios rígidos e publicamente instituídos na regulação do trabalho, sem que isso signifique perda de produtividade ou de controle sobre o trabalhador. Por fim, ela lembra, que de um contingente predefinido passamos a lidar com a figura

da multidão de trabalhadores disponíveis e o deslizamento da identidade profissional do trabalho para a de trabalho amador, componente poderoso desse novo tipo de informalização do trabalho.

Apesar da aparência do autogerenciamento subordinado, o fato de que o trabalho não desapareceu, mas que apenas mudou de “lugar” na sociedade do capital, pode ser percebido pela incorporação do “trabalho vivo”, produzido diretamente pelas mãos vivas do trabalhador, no “trabalho morto” subsumido nos softwares, nos chamados *apps* que viabilizam o serviço de entrega desses aplicativos. Na prestação de serviços disseminada no capitalismo de plataforma, o empreendedor na pele do assalariado superexplorado é a aparência da precarização e da negação da relação de trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho, frente à crise global do capital, se encontra portanto em franca transformação. A “forma trabalho” na atual configuração geopolítica requer ponderações muito mais específicas do que até duas ou três décadas atrás. Caracteriza-se distintamente, tantas quantas diferentes forem as relações também diferentes que ele suscita. Questões de corpo, gênero e sexualidade, de raça e etnia, de corte geracional ou etário, questões de qualificação ou desqualificação, de materialidade e imaterialidade, enfim, são todos exemplos da transversalidade que a “forma trabalho” suscita ao ser pensada. Como certeza pode-se apenas sinalizar “que a crise afetou tanto a materialidade da classe trabalhadora, a sua forma de ser, quanto a sua subjetividade, o universo dos seus valores, do seu ideário, que pautam suas ações práticas e concretas” (ANTUNES, 2011, p. 183).

Ao tocar as subjetividades do ser social do trabalhador, toca no âmago do ser humano, que é, nas palavras de Marx, sua relação com seu trabalho, com sua natureza social e seu ser genérico. Em outras palavras, as consequências da precarização global das relações de trabalho, da crise estrutural do capital, da redefinição dos “lugares” sociais do trabalho, da apropriação da subjetividade humana pelo capital não repercutem apenas na vida laboral dos trabalhadores, mas sobre a totalidade de sua vida social. A uberização resulta não apenas em processos de precarização salarial, mas

também do modo de vida e das condições de existência de trabalhadores e trabalhadoras na subsunção real do trabalho ao capital.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, L. C. Uberização: a era do trabalhador “just-in-time”? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 34, n. 98, p. 111-126, 2020.

ALVES, G. **Trabalho e mundialização do capital**: a nova degradação do trabalho na era da globalização. 2. ed. Londrina: Práxis, 1999.

ALVES, G. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2. ed. Londrina; Bauru: Práxis; Canal 6, 2007.

ALVES, G. Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório: o novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homemquetralha.

Revista da RET: Rede de Estudos do Trabalho, Marília, v. 5, n. 8, p. 1-31, 2011.

ANTUNES, R. As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas de estranhamento (alienação). **Caderno CRH**, Salvador, n. 37, p. 23-45, 2002.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado da era de serviços. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRAGA, R. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

CARCANHOLO, M. D. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. **Crítica e Sociedade**: Revista de Cultura Política, Uberlândia, v. 1, n. 3, p. 73-84, 2011. Suplemento 1.

CHESNAIS, F. As raízes da crise econômica mundial. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 21-37, 2013.

FILGUEIRAS, L. A crise geral do capitalismo: possibilidades e limites de sua superação. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 30, p. 21-27, 2010.

FONTES, V. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serviço Social & Sociedade**,

São Paulo, n. 130, p. 409-425, 2017.

IAMAMOTO, M. V. **Trabalho e indivíduo social**. São Paulo: Cortez, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. *In*: STÉDILE, J. P.; TRASPADINI, R. (org.). **Ruy Mauro Marini**: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 137-180.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2017. v. 1.

MASCARO, A. L. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MATTOS, M. B. **A classe trabalhadora**: de Marx ao nosso tempo. São Paulo: Boitempo, 2019.

MÉSZÁROS, I. O desafio e o fardo do tempo histórico. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 7, n. 13, p. 17-33, 2008.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

NETTO, J. P. Crise do capital e conseqüências societárias. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, 2012.

PANIAGO, C. A crise estrutural do capital e a centralidade das classes sociais. **Katálysis**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 41-49, 2014.

SANTOS, J. V. 1º de maio em tempos de pandemia: a mutação do capitalismo e a degradação do trabalho: entrevistas especiais com Ricardo Antunes, Clemente Lúcio e José Dari Krein. **Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, 1º maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3sQiHsq>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹ Graduado em Serviço Social pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), mestre e doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), e professor adjunto da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). E-mail: jorgealexandre@unipampa.edu.br

² Graduado e mestre em Ciências Sociais (bacharelado e licenciatura em Sociologia), doutor em Educação e especialista em História do Brasil pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM),

pesquisador do (Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação, Trabalho e Políticas Públicas - Kairós da UFSM) e professor adjunto da (Unipampa). E-mail: guilhermehowes@unipampa.edu.br

³ Dados obtidos no site da Organização Internacional do Trabalho: escritório no Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/3o99vfa>. Acesso em: 26 jan. 2021.

A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA

Jorge Alexandre da Silva¹
Monique Bronzoni Damascena²

Resumo: Este artigo tem por objetivo tecer reflexões sobre continuidades e descontinuidades da qualificação profissional nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. Nos governos FHC, a qualificação profissional esteve articulada à redução da pobreza e do desemprego, mas com baixa efetividade social. Por outro lado, ampliou a abrangência do sistema de formação profissional existente na época e estabeleceu uma população-alvo prioritária. Nos governos Lula a qualificação profissional foi tema central nas estratégias governamentais para articular as emblemáticas “portas de saída” para a população beneficiária do Programa Bolsa Família, como é exemplo do PlanSeQ/Bolsa Família o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) expandiu a oferta de qualificação profissional no interior do país, assim como democratizou o acesso à educação profissional e tecnológica. Nos governos de Lula e Dilma, a massificação da qualificação profissional não rompeu com a formação aligeirada e orientada pelas ideologias da empregabilidade e do cidadão produtivo, incorporando também a ideologia do empreendedorismo. Contudo, articulou estratégias mais efetivas de enfrentamento à pobreza extrema.

Palavras-chave: Qualificação profissional; Inclusão produtiva; Programa Bolsa Família.

1. INTRODUÇÃO

A partir da última década do século XX a qualificação profissional adquiriu cada vez mais centralidade no âmbito das políticas sociais

brasileiras. Assistiu-se na segunda metade da década de 1990 ao surgimento de uma nova agenda do Estado para intervir na crise social agravada pelo aumento do desemprego aberto no país. No contexto das políticas neoliberais, a qualificação profissional já possuía o status de iniciativa governamental para o enfrentamento à pobreza. Posteriormente, a qualificação profissional se tornaria um elemento fundamental para a articulação das políticas sociais pensadas nos governos de Lula e Dilma, tendo como objetivo intervir sobre a pobreza extrema.

As políticas de massificação da qualificação profissional foram engendradas na década de 1990 durante o governo FHC, com o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) em 1995. Na sequência, essas foram amadurecidas e ganharam novas feições nos governos Lula, com a criação do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) em 2003. Por fim, culminaram nos governos Dilma, com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) em 2011.

Neste texto, a estrutura da exposição a partir da problematização das diferentes estratégias governamentais voltadas à qualificação profissional nesses governos tem como sequência, a saber, Planfor, PNQ e Pronatec. Por fim, são tecidas algumas considerações que não possuem o intuito de findar o debate sobre a qualificação profissional nesses governos.

2. O PLANFOR E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO GOVERNO FHC

Antes do Planfor, os sistemas tradicionais de qualificação profissional se caracterizavam como programas direcionados pela oferta, já que a realização dos cursos dependia menos das demandas da sociedade e do mercado de trabalho, privilegiando as necessidades da grande empresa (BARROS; ANDRADE; PERRELLI, 2000). Com sua criação, a qualificação profissional foi direcionada não só para a mão de obra requerida pelas empresas do setor formal, mas também dirigiu suas ações aos agentes do mercado informal e à produção rural.

Por um lado, o escopo das estratégias governamentais para a qualificação profissional da População Economicamente Ativa (PEA) (BRASIL, 1996, p. 22032) colocou como preferência “beneficiários do seguro desemprego;

beneficiários de programas de geração de emprego e renda [...]; desempregados; trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal; e outros grupos social e economicamente vulneráveis, do meio urbano e rural”. Por outro, as novas características que o sistema de qualificação profissional adquire na década de 1990 expressam demandas das lutas de classes no seio da crise estrutural do capital a serem incorporadas pelo Estado. A implementação do Planfor deu expressão à qualificação profissional como mediação para a inserção de trabalhadores jovens e adultos no processo produtivo, especialmente em situação de desemprego. Como salienta Antoniazzi (2005, p. 80),

os critérios estabelecidos pelo Planfor, para atendimento aos trabalhadores, indicam claramente não se tratar de uma política pública, de caráter universal, mas ser explicitamente uma política de caráter focal, isto é, é dirigida para uma determinada clientela e com objetivo, também explícito, de tentar dar alguma resposta aos índices alarmantes de desemprego, propondo a empregabilidade – o autoemprego ao trabalhador desempregado.

Dentre os objetivos do Planfor constam, a saber: o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, tendo em vista a redução dos níveis de desemprego e subemprego; a redução da pobreza; o aumento da permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e a elevação da produtividade, competitividade e renda (BRASIL, 2000).

O Planfor foi concebido como uma espécie de contraponto aos três principais traços definidores da cultura brasileira na área da educação profissional: desarticulação entre as ações educativas e a realidade do mercado de trabalho; correlação intrínseca entre pobreza, fracasso escolar e qualificação profissional prematura; e aceitação tácita de que os segmentos sociais empobrecidos estão destinados às profissões subalternas (SOUSA, 2007, p. 258).

Para executar as ações de qualificação, “o governo estabelecia parceria com organizações ligadas à área – as entidades executoras (agências que deveriam ter experiência comprovada, tanto no campo da educação profissional, quanto com as clientelas-alvo da política)” (SOUSA, 2007, p. 159). “A execução através de convênios, principalmente com instituições privadas, reedita a velha estratégia da compra de serviços privados pelo setor público e faz deste o grande articulador da privatização da educação profissional” (SOUZA, 2004, p. 163).

No período 1995-2000, o Planfor qualificou cerca de 11 milhões de pessoas, investindo R\$ 1,9 bilhão do FAT [(Fundo de Amparo ao Trabalhador)] (cerca de US\$ 1 milhão), complementado por contrapartidas médias de 20% dos Estados e demais parceiros. As ações de qualificação se realizaram em 3,5 mil municípios [...] abrangendo em sua maior parte as localidades consideradas com mais baixo índice de desenvolvimento humano (focos de pobreza, exclusão e desemprego) (BRASIL, 2001 apud BATISTA, 2009, p. 5).

Como diz Sousa (2007), a qualificação profissional com a perspectiva de apenas potencializar o acesso ao trabalho acaba por reduzir o nível de comprometimento do Estado, ao mesmo tempo em que individualiza a responsabilidade de acesso aos postos disponíveis. Para a autora, entretanto, essa desresponsabilização do Estado com a garantia do emprego não só se contrapõe à perspectiva inovadora apontada pelo Planfor, materializada na ideia dos conteúdos distribuídos em habilidades (que permitiriam uma formação mais ampla e menos alienante), como também contradiz a intenção de saldar o compromisso social com o público historicamente secundarizado no país (SOUSA, 2007).

Segundo Deluiz (2010, p. 23-24), sua avaliação sobre o Planfor empreendida no seminário “A qualificação profissional como política pública: sugestões para o novo governo” realizado em 2002,

indicou que entre os principais problemas apresentados estavam a sua falta de continuidade, sendo afetado por injunções políticas, como o corte de recursos ou retardamento da aplicação dos mesmos em função da política econômica; o seu descolamento das políticas de emprego; e a ausência de um plano de formação continuada, consistindo o Programa em um conjunto de cursos isolados, dispersos, de curta duração, dissociados da educação básica, que realizavam a (re)qualificação meramente adaptativa dos trabalhadores ao mercado de trabalho. Nesse sentido, o Planfor acabou por se converter em uma política compensatória, servindo para diminuir a pressão social para a obtenção do emprego e/ou ocupação.

Se por um lado, como lembra Batista (2009, p. 4), o Planfor emerge como resposta à necessidade do capital por um novo perfil de trabalhador (qualificado, polivalente e multifuncional) em consequência da reestruturação produtiva, “por outro esteve voltado para o atendimento a setores da população considerados como “grupos vulneráveis e sob risco social”, visando potencializar-lhes a empregabilidade”. Além disso, o Planfor teve o mérito de “estabelecer uma população-alvo prioritária, composta de segmentos inseridos de forma mais precária no mercado de

trabalho, como: trabalhadores sem ocupação ” (BULHOES, 2004, p. 46), e ampliar a abrangência do sistema de formação profissional existente na época.

A seguir, analisa-se o redesenho da qualificação profissional no governo Lula com o novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e suas diferenças em relação ao Planfor. Também será problematizada a qualificação profissional no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e no Programa Bolsa Família (PlanSeQ/Bolsa Família).

3. O PNQ E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO GOVERNO LULA

O processo de maturação das políticas de massificação da qualificação profissional resultou, no primeiro mandato do governo Lula, na criação em 2003 do PNQ, que substituiu o Planfor com continuidades e descontinuidades e avanços.

Entre as novidades trazidas pelo plano estavam o aumento da carga horária dos cursos (foram estabelecidos carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos), a ampliação do controle e monitoramento e a busca de maior integração com outras políticas. O plano introduziu a noção de qualificação social, passando a se referir à qualificação social e profissional. A qualificação social consistiria em cursos destinados a jovens e adultos, independente de escolaridade, que visam despertar o interesse pelo trabalho e preparar para o desempenho de tarefas básicas e de menor complexidade de uma profissão ou de um conjunto de profissões. Fazem parte desse grupo os programas de capacitação ligados às ações visando a geração de renda e a inclusão do indivíduo (FILGUEIRAS, 2011, p. 445).

Além da proposta de promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, o PNQ foi pensado para contribuir para:

i) a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as; ii) aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; iii) elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, por meio da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos; iv) inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações; v) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou

aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo; vi) elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda (BRASIL, 2003, p. 6-7).

Em seu escopo, o PNQ avança no debate da qualificação profissional enquanto direito social. Desta forma, o Plano tenta acomodar demandas históricas do trabalho, articulando-as à superação de obstáculos, à acumulação capitalista e ao crescimento econômico no país. Não por acaso, dentre os diversos segmentos de trabalhadores a serem atendidos pelo o PNQ, optou-se por “programas sociais focalizados sobre segmentos da população em situação social vulnerável” (FILGUEIRAS, 2011, p. 438).

No mesmo ano em que foi instituído o PNQ foi criado também o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), articulado com as ações voltadas ao aumento da escolarização e da inserção de jovens no mercado de trabalho. Trata-se de uma política voltada à inserção no mercado de trabalho para jovens de 16 a 24 anos, pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* de até (meio) salário mínimo. Conforme Barbosa e Deluiz (2008, p. 51), são os jovens “das camadas populares os mais atingidos pelas mudanças no mundo do trabalho, pelas fragilidades do sistema educacional e os mais destituídos de apoio de redes de proteção, [...] em maior estado de vulnerabilidade social”. E acrescentam que

entre os principais problemas com os quais os jovens brasileiros se deparam hoje estão: o acesso restrito à educação de qualidade, as frágeis condições para a permanência no sistema escolar, a dificuldade de se inserirem no mercado de trabalho formal, a luta pelo primeiro emprego e a inadequada qualificação profissional. Tais dificuldades reforçam a necessidade urgente de políticas públicas voltadas para o aumento da escolaridade do jovem, a qualificação profissional, a participação social, a garantia do primeiro emprego – a fim de proporcionar-lhe experiência profissional –, além de uma política integrada de proteção social (2008, p. 51).

Além disso, romper com as formas de inserção precária no mundo do trabalho que nas camadas mais pobres da população se iniciam não raramente via trabalho infantil ou pelo trabalho sem registro e altamente desprotegido é uma demanda histórica dos trabalhadores e trabalhadoras jovens e em idade adulta no Brasil. Essa realidade é agravada pela tendência no mundo do trabalho, denunciada por Antunes (2003), de

crescente exclusão dos jovens, que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e que acabam muitas vezes engrossando as fileiras dos trabalhos precários e dos desempregados, dada a vigência da sociedade do desemprego estrutural.

A formação profissional ofertada aos jovens no PNPE, segundo Andrade (2005), passa a ter como parâmetros os padrões estabelecidos pelo PNQ, por meio de oficinas profissionalizantes com atividades pertinentes ao exercício do trabalho, do aprendizado das rotinas próprias de cada função, além de possuir os conteúdos relativos aos direitos do trabalho e ao empreendedorismo. Segundo as conclusões de Barbosa e Deluiz (2008, p. 60),

apesar de o PNPE não apresentar diferenças marcantes da política de qualificação profissional do governo anterior, é preciso estar atento às contradições, a fim de vislumbrar os espaços de luta e as possibilidades existentes. Estas não suplantam, porém, a compreensão de que os cursos aligeirados e de curta duração oferecidos pelo PNPE reforçam o apartheid social, reproduzindo e aprofundando as desigualdades sociais existentes, uma vez que destinam aos jovens das camadas populares uma qualificação voltada para o segmento do trabalho repetitivo, de execução e operacionalização, ao passo que o trabalho criativo, de concepção e elaboração fica reservado para um outro grupo social.

Além disso, os resultados da pesquisa realizada por Deluiz (2010, p. 24) sobre a atuação das organizações não governamentais (ONG) no PNPE no município do Rio de Janeiro nos anos de 2006 e 2007,

indicaram que as ações empreendidas encaminharam os jovens aos trabalhos precários, responsabilizando-os pela não inserção no mercado de trabalho formal. Ao não propiciar a formação de sujeitos políticos e sua participação na esfera pública, limitaram-se aos benefícios secundários, como sociabilidade e autoestima, cumprindo o PNPE a função reservada às políticas focalizadas de alívio à pobreza, de contenção da questão social.

No âmbito da política para a juventude, pelo fato de incluir ações de qualificação profissional e social, também merece ser mencionado o Projovem, dirigido a jovens de 15 a 29 anos em situação de vulnerabilidade social (FILGUEIRAS, 2011). Instituído em 2005 e regulamentado em 2008, o Programa foca na reinserção e permanência do jovem no sistema educacional, na elevação da escolaridade para jovens do meio urbano e

rural, na integração da qualificação social e profissional ao desenvolvimento de ações comunitárias, na preparação para o mundo do trabalho etc.

Pode-se afirmar que, nos governos Lula, uma série de programas sociais voltados à oferta massiva de cursos de qualificação profissional para o subproletariado pobre foi ofertada no Brasil, o que se manteve nos governos Dilma. De forma mais efetiva, o governo federal pode intensificar ações em duas frentes que se tornaram prioritárias enquanto trato da “questão social”. Numa das frentes a qualificação profissional possibilitou a criação de novos mecanismos para reduzir a pobreza extrema, legitimados pela ideia de que é necessário “ensinar a pescar” qualificar a força de trabalho em situação de “desemprego (e as diversas formas de subemprego)” (SERRA, 2009, p. 246), tendo como prioridade os usuários dos programas transferência de renda e trabalhadores demandantes do seguro-desemprego. Logo, a qualificação profissional passou a figurar como tema central nas estratégias governamentais para articular as emblemáticas “portas de saída” para a população beneficiária do Programa Bolsa Família. Para essa população, a qualificação profissional é apresentada “a fim de reduzir a dependência das transferências de renda oportunizadas pelo programa” (CASTIONI, 2013, p. 26). Em outra frente, a qualificação profissional possibilitou ao governo federal atender, ao menos em parte, a demanda por uma força de trabalho mais qualificada, capaz de realizar um trabalho mais complexo e de suprir as vagas de emprego criadas a partir de uma “modesta retomada do crescimento econômico” (SAMPAIO JÚNIOR, 2012, p. 679).

Além disso, como aponta Lessa (2011), apesar do aparente foco genérico do PNQ, este de fato estava voltado para trabalhadores que desenvolvem as atividades mais simples, o que pode ser comprovado pelas áreas dos aprendizados oferecidos, assim como pelo perfil dos usuários que chegam aos cursos. Com essas características, ampliou-se no Brasil a oferta de cursos de qualificação para trabalhadores urbanos em situação precária no mercado de trabalho, em especial nas áreas metropolitanas, devido à diversificação da política de trabalho e sua articulação com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), às políticas de assistência social, combate à pobreza e transferência de renda e aos programas de inclusão social de jovens (FILGUEIRAS, 2011).

A partir de junho de 2008 as ações do PNQ voltadas a trabalhadores desempregados ou autônomos encaminhados pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine) para a qualificação e suposta reintegração ao mercado de trabalho incorporaram os usuários do Bolsa Família por meio do PlanSeQ/Bolsa Família, convocados para integrar (especialmente) formações do campo da construção civil (LESSA, 2011), o que também foi estendido ao setor do turismo. Posteriormente, o PlanSeQ/Bolsa Família receberia o nome fantasia de PlanSeQ/Próximo Passo, sendo extinto em 2011.

Com base no PNQ, o governo federal, em parceria com o setor privado das áreas da construção civil e do turismo, passou a qualificar profissionalmente os usuários do Programa Bolsa Família visando “garantir a esse público o acesso a vagas de qualificação, reconhecendo que ele tende a ser excluído ou ficar em segundo lugar na ocupação das oportunidades de qualificação” (FILGUEIRAS, 2011, p. 447). Assim, em 2009 e 2010, o PlanSeQ/Bolsa Família ofereceu cursos para ocupações da construção civil, setor impulsionado principalmente pelas obras do PAC, do programa “Minha Casa Minha Vida” e dos programas da área de turismo (2011, p. 447).

O PlanSeQ/Bolsa Família se constitui como estratégia de governo federal para qualificação profissional focada de forma mais efetiva na qualificação profissional das camadas mais pobres da população brasileira. Desta forma, o discurso do Estado é marcado pela tarefa de fornecer acesso para o subproletariado pobre a cursos de qualificação, que ao atender as requisições da área da construção civil em face do breve crescimento econômico apresentado pelo país, também possibilitasse a chamada “inclusão produtiva”. Efetivamente, a qualificação profissional viabilizada pelo PlanSeQ é marcada pelo caráter imediatista, excluindo de sua proposta o atendimento às necessidades educacionais dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Mesmo com o mérito dos empregos gerados na época, isso caracteriza o PlanSeQ como uma estratégia de massificação da qualificação profissional, mas que se constitui em si a partir da inclusão precária, e que apresenta uma vinculação bastante débil com as políticas do trabalho e da

assistência social, e praticamente inexistente em relação à política de educação.

4. A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO GOVERNO DILMA: A INCLUSÃO PRODUTIVA E A FORMAÇÃO INICIAL CONTINUADA

No governo de Dilma Rousseff a qualificação profissional teve como orientação o foco na assistência do Estado para a chamada inclusão produtiva. Daí o fato de a qualificação profissional ter se tornado um dos elementos centrais na política de governo denominada como Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011.

No que diz respeito ao plano de desenvolvimentos social brasileiro voltado para a erradicação da miséria, o atendimento ao estrato da população nessa condição vai ao encontro dos pactos internacionais firmados por meio das Metas do Desenvolvimento do Milênio, que visam a diminuição da pobreza.

Nesse rol de constituição do plano econômico e social brasileiro, o papel da inclusão produtiva como meta de governo prevê, portanto, que as estratégias voltadas para os processos produtivos perpassam a inclusão da população pobre e em situação de vulnerabilidade social. Essa inclusão diz respeito à criação de cursos de qualificação para dar conta das demandas do mercado de trabalho; e criação de postos de trabalho por meio do empreendedorismo – fomentados por meio da articulação de diferentes políticas sociais; além da política de geração de trabalho e renda, como a da educação, agricultura e assistência social.

Em seu escopo, a inclusão produtiva prevê a necessidade de conciliar medidas de garantia das necessidades humanas mínimas por meio do emprego ou pelo incentivo à criação de postos de trabalho, cujo intuito se dá em promover os meios para a manutenção das condições de sobrevivência.

A definição do governo para essa medida de promoção social, portanto, é posta sobre o conceito de inclusão produtiva urbana, que advém do manual de preenchimento para o monitoramento do Sistema Único de Assistência Social (Suas/Censo-Suas) de 2011, e diz que:

inclusão produtiva inclui o estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas de pequenos negócios individuais ou coletivos (associativos ou cooperados) que permitam a emancipação econômica autossustentada pela geração de trabalho e renda, ou a inserção no mercado de trabalho formal. Inclui desde o apoio a elaboração de soluções empreendedoras micro empresariais, até a capacitação e qualificação profissional em atividades já existentes no local (BRASIL, 2011, p. 57).

Segundo o Plano Plurianual 2012-2015 (BRASIL, 2012) e em face dos desafios postos pelo plano Brasil Sem Miséria (BSM), sob o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, as ações no campo da inclusão produtiva passaram a ter dois focos, um na área rural e outro na urbana, com ações diferenciadas. Na área rural as ações visam aumentar a produção no campo, com o intuito de dar suporte ao trabalhador e mantê-lo em suas atividades por meio do incentivo à comercialização e à produção para o autoconsumo. Na área urbana, as atividades têm como principal foco qualificar a mão de obra, ampliar o microcrédito e identificar as oportunidades de geração de trabalho e renda.

Para integrar os usuários da assistência social ao mundo do trabalho e articular a sua mobilização social, em 2012 foi criado o Acessuas-Trabalho. Na interlocução com o programa de intermediação de mão de obra do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) o programa Acessuas-Trabalho teve como intuito mediar nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), unidades públicas estatais de base territorial que no âmbito da Política Nacional de Assistência Social executam serviços de proteção social básica, a relação de usuários e usuárias com as oportunidades do mercado de trabalho/mundo do trabalho.

Em continuidade às ações de outros mandatos de governos, o carro-chefe para a realização da estratégia de inclusão produtiva é a qualificação profissional por meio do Pronatec, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). A finalidade do Pronatec consiste em ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Em parceria com o Plano Brasil Sem Miséria o Pronatec passou a ser chamado de Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM), o qual prevê a qualificação profissional gratuita para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no

Cadastro Unico (CadUnico). Denominada de Bolsa-Formação Trabalhador, essa modalidade tem cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) com 160 horas-aula ou mais. Ao mesmo tempo, o Pronatec possui a Bolsa-Formação Estudante, com a oferta de cursos técnicos com pelo menos 800 horas-aula. O Pronatec/BSM tem os seguintes objetivos:

Ampliar as possibilidades de inserção no mercado de trabalho dos beneficiários de programas federais de transferência de renda por meio do incremento da formação e qualificação profissional e; [...] Expandir a abrangência da oferta de cursos de qualificação social e profissional dos beneficiários de programas federais de transferência de renda, considerando as variadas demandas por mão de obra qualificada e o perfil dos beneficiários das transferências de renda (BRASIL, 2013, p. 7).

Para isso, o Pronatec/BSM recorre aos cursos FIC em diversas áreas. De acordo com as orientações técnicas do Plano Brasil Sem Miséria, nos esforços de superação da pobreza extrema, a relevância da FIC é justificada em razão aumentando as possibilidades de inserção de pessoas de baixa renda nas oportunidades de trabalho disponíveis (BRASIL, 2013). De fato, o Pronatec foi uma das estratégias governamentais que caminhou nessa direção. Segundo Mercadante (2009, p. 5), entre 2011 e 2016, com um total de 9,4 milhões de matrículas, em três níveis:

formação inicial e continuada para os trabalhadores sem exigência de escolaridade prévia; educação profissional e técnica para os estudantes que estão cursando ou concluíram o ensino médio; e educação profissional tecnológica para os estudantes que estão cursando ou concluíram o ensino superior.

E acrescenta:

O Pronatec integrou as principais redes ofertantes e mobilizou as mais importantes instituições públicas da federação, no que diz respeito ao encaminhamento das demandas de formação. Além disso, expandiu, descentralizou a oferta no interior do país e democratizou o acesso à educação profissional e tecnológica. Pode ser considerada uma ação estruturante, que mudou o patamar da educação profissional e tecnológica brasileira (2009, p. 8).

Na análise de Grabowski (2013), enquanto estratégia de governo, de política pública, para aumentar as matrículas de ensino técnico no País, o Pronatec é eficaz, pois o Brasil precisa aumentar a formação e a qualificação da força de trabalho. As preocupações em relação ao Pronatec são de outra ordem, pois os cursos de Formação Inicial e Continuada previstos pelo

Programa são questionados por diversos estudos, segundo o autor, e que o Sistema S faz há anos. Quanto ao financiamento das modalidades de formação profissional viabilizadas pelo Pronatec, o autor sublinha que houve aumento de recursos nominais para o ensino técnico e profissionalizante, mas sob gerência do sistema privado, o Sistema S; um recurso público sob gestão privada.

Numa aproximação sumária se constata no primeiro governo Dilma, a pressão para a qualificação profissional via cursos FIC como geradora de “portas de saída” do Programa Bolsa Família. No imaginário social essa pressão foi uma constante, tal como se observou nos governos Lula, com o PlanSeQ/Bolsa Família. A qualificação profissional aligeirada como “portas de saída” para a inserção no mercado de trabalho esteve presente no discurso midiático, nas análises de especialistas sobre o assunto e no discurso do próprio governo, que demonstrou o entendimento de que nem todas as famílias conseguiriam sair do Programa Bolsa Família.

Enquanto estratégia de inclusão produtiva do plano Brasil Miséria, o Pronatec no governo Dilma se deparou com: primeiro, o empresariado que apontava um “apagão” da mão de obra qualificada; segundo, a demanda “portas de saída” dos programas de transferência de renda; terceiro, a qualificação profissional como uma necessidade imediata dos trabalhadores e das trabalhadoras do subproletariado. Nesse contexto, a ideologia da empregabilidade, do empreendedorismo e do “cidadão produtivo” “sujeito às exigências do mercado, no qual o termo *produtivo* se refere ao trabalhador mais capaz de gerar mais-valia” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2006, p. 63) mistificam a qualificação profissional, como se esta se bastasse por si mesma. Sobre programas como o Pronatec, são interessantes as palavras de Sousa, Silva e Jannuzzi (2015, p. 156-157), que apontam o seguinte:

Embora esses programas tenham objetivos mais amplos como toda iniciativa pública no campo de formação educacional, o sucesso na obtenção de um emprego ou na efetivação em um posto antes temporário, ou ainda efeitos na promoção salarial são desdobramentos certamente desejáveis para aqueles que realizam e concluem tais programas. Contudo, tais resultados ou impactos não podem ser garantidos unicamente pela participação em programas de qualificação profissional. Tais efeitos dependem de outros macrocondicionantes contextuais como a dinâmica econômica e oferta de novos postos de trabalho nas áreas de formação profissional realizadas, e também da existência de programas públicos associados à

intermediação de mão de obra [...]. Em contexto de baixo crescimento econômico [...] a disponibilidade de recursos para deslocamentos para entrevistas ou para instalação em locais de maior dinamismo na oferta de vagas pode ser outro fator diferencial mais importante que a qualificação recém-adquirida. [...] Para a população de mais baixa renda, atributos pessoais como raça/cor, certificação formal de escolaridade e a proximidade da moradia ao local de trabalho podem ser credenciais adicionais determinantes da inserção profissional.

Não se pode negar que nos governos de Lula e Dilma a qualificação profissional esteve articulada a uma proposta desenvolvimentista e, na medida do possível, de aceleração da economia possibilitada, em consequência do choque que esses governos promoveram no capitalismo brasileiro. No entanto, a polivalência, a rotatividade da força de trabalho e a terceirização, por exemplo, levam as qualificações exigidas à força de trabalho a deter um prazo de validade cada vez mais curto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualificação profissional foi um dos elementos de continuidade dos governos FHC aos governos de Lula, e posteriormente, aos de Dilma. Em cada um dos governos citados, a estratégia de massificação da qualificação profissional resultou em consequências particulares à política pública de emprego, trabalho e renda no país.

Nos governos FHC, o Planfor deu base para a caracterização da estratégia de qualificação profissional, que posteriormente se tornou também meta dos governos petistas no período neodesenvolvimentista. Nesse sentido, a qualificação profissional nos governos FHC esteve articulada à redução da pobreza e do desemprego, mas com baixa efetividade social. Por outro lado, ampliou a abrangência do sistema de formação profissional existente na época e estabeleceu uma população-alvo prioritária.

Em 2003, com o PNQ no governo Lula, um dos aspectos do plano passou a se referir à qualificação social e profissional em que o aspecto social se consistiu em cursos destinados a adultos e jovens (Projovem), independentemente de escolaridade. De um modo geral, nos governos Lula, a qualificação profissional foi tema central nas estratégias governamentais para articular as emblemáticas “portas de saída” para a

população beneficiária do Programa Bolsa Família; como é exemplo do PlanSeQ/Bolsa Família.

No governo de Dilma Rousseff, a qualificação profissional teve como orientação o foco na assistência do Estado para a chamada inclusão produtiva. De fato, a qualificação profissional se tornou um dos elementos centrais na política de governo. As estratégias de inclusão produtiva mobilizaram ações na área rural e na urbana, com ações diferenciadas. Com o Pronatec ocorreu a expansão da oferta de qualificação profissional no interior do país, assim como a democratização do acesso à educação profissional e tecnológica.

Nos governos de Lula e Dilma a massificação da qualificação profissional não rompeu com a formação aligeirada e orientada pelas ideologias da empregabilidade e do cidadão produtivo, incorporando também a do empreendedorismo, mas articulou estratégias mais efetivas de enfrentamento à pobreza extrema. Por outro lado, após o impedimento de Dilma, os cursos de qualificação profissional FIC, ofertados de forma presencial, deixaram de ser uma prioridade no governo Temer, assim como o enfrentamento à pobreza extrema que, por sua vez, aumentou. Quanto às “portas de saída” do programa Bolsa Família, os desligamentos voluntários (por melhora da renda) passaram a ocorrer num ritmo cada vez mais lento desde 2015.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, G. O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego de Jovens. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, DF, v. 10, n. 26, p. 3-5, 2005.

ANTONIAZZI, M. R. F. **O Plano de Qualificação Profissional do Trabalhador – Planfor/BA: política pública de emprego?** 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

ANTUNES, R. O caráter polissêmico e multifacetado do mundo do trabalho. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 229-237, 2003.

BARBOSA, C. S.; DELUIZ, N. Qualificação profissional de jovens e adultos trabalhadores: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego em discussão. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 50-63, 2008.

BARROS, A. R.; ANDRADE, S. C.; PERRELLI, R. A. A eficiência do Plano Nacional de Qualificação Profissional como instrumento de combate à pobreza no Brasil: os casos de Pernambuco e Mato Grosso. *In*:

HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 615-637.

BATISTA, R. L. Uma análise crítica sobre as bases conceituais do Planfor. **Revista da Rede de Estudos do Trabalho**, Marília, v. 3, n. 4, p. 1-29, 2009.

BRASIL. Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1996. Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – Sefor, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período de 1997/1999.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 22032-22033, 28 out. 1996.

BRASIL. Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000. Estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador Planfor. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 116-118, 28 dez. 2000.

BRASIL. Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT ao PNQ, implementado sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais, e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito

do Programa do Seguro-Desemprego. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 64-67, 14 jul. 2003.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Inclusão produtiva no Censo Suas 2011: subsídios ao Pronatec/BSM: estudo técnico nº 5. Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. , 19 jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Pronatec Brasil Sem Miséria. Brasília, DF: MDS, 2013.

BULHÕES, M. G. P. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 39-49, 2004.

CASTIONI, R. Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 25-42, 2013.

DELUIZ, N. Projovem trabalhador: avanço ou continuidade nas políticas de qualificação profissional? **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 19-31, 2010.

FILGUEIRAS, C. A. C. Atores locais na implementação da política de qualificação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 107, p. 438-460, 2011.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? *In*: FRIGOTTO, G.;

CIAVATTA, M. (org.). **A formação do cidadão produtivo**: a cultura de mercado no ensino médio técnico. Brasília, DF: Inep, 2006. p. 55-70.

GRABOWSKI, G. Um Pronatec a curto prazo. **Carta Capital**, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/398iUPX>. Acesso em: 22 jun. 2014.

LESSA, S. E. C. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores.

Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 106, p. 284-313, 2011.

MERCADANTE, A. **Educação e capacitação técnica e profissional no Brasil**: documentos de projectos (LC/TS.2019/44). Santiago: Cepal, 2019.

SAMPAIO JÚNIOR, P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, 2012.

SERRA, R. A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 2, p. 245-254, 2009.

SOUZA, F. V. F. **Qualificar para quê?** dilemas da política de qualificação profissional. 2004. Tese (Doutorado em Serviço Social) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SOUSA, M. F.; SILVA, Y. C; JANNUZZI, P. M. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: bolsa formação para formalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. **Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 24, p. 156-179, 2015.

SOUSA, S. M. P. S. A questão da descentralização participativa na gestão do Planfor: qual democracia? **Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 256-264, 2007.

¹ Assistente Social. Mestre e doutor em Serviço Social (PUCRS). Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Integrante do Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina, da Universidade Federal do Pampa. E-mail: jorgealexandre@unipampa.edu.br

² Assistente Social. Mestre, doutora e pós-doutora em Serviço Social (PUCRS). Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Integrante do Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina, da Universidade Federal do Pampa. E-mail: moniquedamascena@unipampa.edu.br

CAPÍTULO 2

**Formação, trabalho
profissional em serviço
social e projeto
ético-político**

RENOVAÇÃO DO CONSERVADORISMO E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS PARA MANUTENÇÃO DO PROJETO PROFISSIONAL CRÍTICO

Ana Carolina Vaz dos Santos¹
Solange Emilene Berwig²

Resumo: Este artigo versa sobre a ofensiva do conservadorismo nas relações sociais brasileiras e seus rebatimentos no projeto profissional do serviço social, bem como nos seus processos formativos e de trabalho. O objetivo se delimita em uma análise teórico-reflexiva acerca do avanço do conservadorismo nas relações sociais brasileiras e suas implicações para o projeto profissional do serviço social, com a finalidade de construir subsídios teóricos que fortaleçam a formação e o trabalho profissional de assistentes sociais. O artigo apresenta um resgate do processo histórico do serviço social na sociedade brasileira, na perspectiva de revisar dialeticamente a história da profissão no bojo de processos de resistências e rupturas ao conservadorismo. Observa-se que a atual conjuntura pede uma análise mais consistente, tendo em vista a expansão do ensino superior mercantilizado e a instauração de uma onda conservadora, evidenciando a necessidade de fortalecer o compromisso do serviço social com a classe trabalhadora e reafirmar sua posição ética, política e crítica.

Palavras-chave: Serviço social; Conservadorismo; Projeto ético-político.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tece reflexões e contribuições acerca do avanço do conservadorismo nas relações sociais brasileiras e suas implicações para o projeto profissional do serviço social, com a finalidade de construir subsídios

teóricos que fortaleçam a formação e o trabalho profissional dos assistentes sociais. O cerne da discussão trata da perspectiva do projeto profissional do serviço social historicamente circunscrito pelas transformações da sociedade; desse modo é imperativo observar o contexto atual da realidade social brasileira a fim de se refletir sobre as condições para a manutenção da postura ética e política, na direção crítica assumida pela profissão a partir de seus processos históricos de maturação.

Este tema tem sido estudado e discutido regularmente pela categoria, que tem focado sua análise sobre os aspectos conjunturais e os riscos para a formação e o trabalho profissional dos assistentes sociais. Seguindo esse mesmo caminho, tal visão será examinada sobre dois aspectos considerados pertinentes detentores de unidade metodológica entre si, a saber: i) a precarização dos processos de formação como resultado da mercantilização do ensino superior no Brasil e ii) a intensificação da renovação do conservadorismo. Processos estes que têm desafiado a profissão na materialização de seu projeto profissional.

Adensar, portanto, o conhecimento sobre tais elementos se faz necessário para fortalecer o *ethos* profissional crítico e propositivo da profissão, além de contribuir com estratégias político-profissionais de resistência à ofensiva do capitalismo contemporâneo – sob hegemonia neoliberal – coadunadas com o projeto ético-político emancipatório da categoria, no confronto das condições objetivas e subjetivas da realidade social de trabalho que impõem limites e possibilidades a transformação da realidade.

2. O PROJETO PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL: LEGADO HISTÓRICO DE RUPTURA AO CONSERVADORISMO

É importante examinar historicamente como o serviço social se constituiu como profissão, com destaque para as particularidades brasileiras, com vistas a tornar o desenvolvimento deste estudo mais compreensível em relação aos temas de conservadorismo e projeto profissional do serviço social; posto que os múltiplos aspectos do desenvolvimento histórico da

profissão construíram processos de ressignificação e resistências de ruptura com o pensamento conservador, desencadeados pelo movimento da realidade objetiva. Ou seja, é no bojo do movimento histórico que o serviço social coletivamente definiu seus fundamentos teóricos, metodológicos e sua intervenção social e política.

A origem do serviço social possui como plano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana na Europa no século XIX, que emergiu contextos de expansão do proletariado e da burguesia industrial. As modificações na composição das desigualdades entre as condições de vida destes segmentos se afluíram e atingiram o tecido social, ocorrendo assim o chamamento da intervenção do Estado. Dessa forma, o Estado se amplia e passa a interferir nas relações sociais para gerir novas práticas sociais em atenção às condições de vida do proletariado, seu salário e suas condições de habitação, saúde e educação, na medida em que as finalidades da intervenção estatal nas relações sociais ocultavam suas reais intenções de fortalecimento do modo de produção capitalista. Este cenário tornou possível e necessária a emergência da profissão de serviço social. Assim, afere-se que

as condições peculiares que determinaram o seu surgimento como fenômeno histórico social e como atividade profissional, e em que se produziram seus primeiros modos de aparecer, marcaram o Serviço Social como uma criação típica do capitalismo, por ele engendrada, desenvolvida e colocada permanentemente a seu serviço, como uma importante estratégia de controle social, uma ilusão necessária para, juntamente com muitas outras ilusões por ele criadas, garantir-lhe a efetividade e permanência histórica (MARTINELLI, 2007, p. 66-67).

No contexto brasileiro, o serviço social igualmente resulta da correlação de forças entre capital e trabalho. Institui-se como profissão na década de 1930, fruto das necessidades socioeconômicas e ideopolíticas da ordem burguesa para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. O governo do então presidente da república, Getúlio Vargas, estrategicamente viabilizava as leis trabalhistas em razão da ampliação do Estado ao assumir a função de instaurar condições para a expansão do modo de produção capitalista, passando a gerir os conflitos de classes decorrentes de tal modelo. Constitui-se assim o surgimento do serviço social brasileiro, a partir da iniciativa de vários setores da burguesia e do respaldo da Igreja Católica,

com o uso de bases teóricas importadas (IAMAMOTO; CARVALHO, 1995).

As primeiras décadas do serviço social no Brasil tiveram como alento o pensamento social da doutrina da Igreja Católica, por meio de uma ideologia moralista somada ao conservadorismo de teorias importadas principalmente a partir do ano de 1945, da sociologia norte-americana³, sob concepção funcionalista de regulação social dos sujeitos por meio de sua integração para o pleno funcionamento de uma sociedade proposta pela classe dominante (MARTINELLI, 2007). Conforme Andrade (2008, p. 279), o “modo funcionalista de pensar, investigar e intervir na realidade social ganhou força porque, culturalmente, correspondia aos interesses da ordem e da lógica burguesas instauradas na sociedade civil e no Estado brasileiro”.

Considerando o período fundante da institucionalização do serviço social como trabalho no Brasil, este possuía princípios teóricos e práticos sob o viés moralizador, com atuação conservadora de ajustamento social e forte herança de base católica de fundamentação positivista, com características alienantes e alienadoras, visando o controle e o ocultamento do antagonismo de classes. Portanto, a profissão surge como um instrumento de reprodução das relações sociais de produção capitalista. Nesse sentido, Martinelli (2007, p. 124) afirma que

a identidade atribuída ao serviço social pela classe dominante era uma síntese de funções econômicas e ideológicas, o que levava a produção de uma prática que se expressava fundamentalmente como um mecanismo de reprodução das relações sociais de produção capitalista, como uma estratégia para garantir a expansão do capital. Tal identidade era, portanto, especialmente útil para a burguesia, pois, além de lhe abrir os canais necessários para a realização de sua ação de controle sobre a classe trabalhadora, fornecia-lhe o indispensável suporte para que se criasse a ilusão necessária de que a hegemonia do capital era um ideal a ser buscado por toda a sociedade.

Desse modo, a categoria profissional entre as décadas de 1950 e 1960 continha uma concepção de seu trabalho e da realidade social na lógica do desenvolvimentismo econômico ligado com a harmonia social. Nessa perspectiva, o trabalho profissional se remetia a responder as expressões da questão social com ações pontuais e individuais, buscando o enquadramento

e ajustamento dos sujeitos. As intervenções possuíam características corretivas, reguladoras, filantrópicas e solidárias, sobretudo no trato com as classes vulnerabilizadas em decorrência de situação de pobreza (MARTINELLI, 2007).

Ao passo das mudanças estruturais e conjunturais da sociedade presentes na realidade social cotidiana, os/as assistentes sociais passam a questionar o uso social da profissão. Inicia-se uma articulação em prol da reestruturação do serviço social, a começar pelos parâmetros de sua fundamentação teórica e por uma prática política que rompa com seu trabalho de cunho assistencialista. Essa ótica começou a ser modificada a partir do “Movimento de Reconceituação”, que incitou processos de ruptura do tradicionalismo conservador da profissão e suscitou um intenso debate teórico-metodológico, uma vez que o movimento articulado em toda América Latina reivindicava um serviço social com características vinculadas aos interesses dos usuários dos serviços em conformidade com a realidade brasileira.

A década de 1960, mais precisamente o ano de 1965, momento em que se iniciou a deflagração do Movimento de Reconceituação – resposta a uma crise interna da profissão, aguçada por uma “crise” estrutural e conjuntural da realidade brasileira –, encontrou a categoria profissional como um grupo subalterno que, não tendo tomado coletivamente consciência de sua força e de suas possibilidades, não havia conseguido superar ainda a fase do primitivismo em termos de consciência política, de consciência crítica (MARTINELLI, 2007, p. 144).

A partir da década de 1960 uma parte da categoria profissional inicia processos reflexivos acerca das teorias e dos métodos de trabalho em razão de que suas práticas assistencialistas não eram suficientes para intervir nas demandas que se afluíram no curso da realidade social brasileira. Nesse contexto, era necessário um novo agir profissional, lançando mão de novas estratégias e métodos para a intervenção. No entanto, esse movimento de autoquestionamento da profissão foi desarticulado em razão do país estar sob um regime de governo ditatorial a partir do ano de 1964 (GOMES; DINIZ, 2013).

Contudo, tais anseios por processos de reformulações teóricas e práticas da profissão, alimentaram o engajamento e o posicionamento desses

profissionais que lutaram pela reconceituação da profissão e pela consolidação de avanços sociopolíticos e culturais do serviço social. Foram realizados para tais propósitos seminários de teorização organizados pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS), cujas discussões foram orientadas pela vanguarda de profissionais que há muito tempo articulavam em torno de tais necessidades. Os eventos ocorreram em Araxá (MG) em 1967, Teresópolis (RJ) em 1972, Sumaré (SP) em 1978 e o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais em 1979 – conhecido como Congresso da Virada – em que a classe torna explícita sua ruptura com caráter conservador do serviço social (GOMES; DINIZ, 2013).

Esses processos de renovação significaram a preocupação com a ausência de uma teoria para subsidiar a intervenção na realidade brasileira em conformidade com os interesses da classe trabalhadora e dos demais movimentos sociais que lutavam contra a ditadura. A instauração de um regime democrático no país e a falência do Estado intervencionista a partir da década de 1980 colaboraram para a aproximação do serviço social com a teoria social crítica, a qual possibilita a análise da realidade a partir de categorias marxianas e marxistas⁴. Antes disso, foram realizadas aproximações teóricas com outras vertentes das ciências sociais como a fenomenológica⁵. A tendência marxiana e marxista foi se afluando gradativamente na década de 1980 e perdura até os dias atuais (IAMAMOTO; CARVALHO, 1995; MARTINELLI, 2007).

A década de 1990 traz uma nova roupagem para o serviço social no que se refere às competências profissionais e à sua relação com a postura crítica da profissão, a partir do fortalecimento de um projeto profissional para a categoria que delimita e direciona sua práxis em meio às contradições econômicas e políticas engendradas na dinâmica das classes sociais antagônicas. Constitui-se assim um projeto profissional contra hegemônico e comprometido com os interesses das classes trabalhadoras, dado que estas proposições já estavam em voga desde os ideais do Movimento de Reconceituação e, somadas a redemocratização da sociedade brasileira, deram corpo histórico para respaldar a renovação do Serviço Social. Consequentemente, a consolidação de seu projeto ético-político

profissional, “pela primeira vez, no interior do corpo profissional, repercutiam projetos societários distintos daqueles que respondiam aos interesses das classe e setores dominantes” (NETTO, 1999, p. 11).

Conforme Netto (1999), os projetos profissionais apresentam a autoimagem da profissão, isto é, a forma como ela se insere e é vista socialmente, estabelece bases para seu trabalho profissional e, do mesmo modo, para sua relação com a população usuária de seus serviços. Ademais, também se configura como direção política, jurídica e normativa de determinada categoria profissional. Em outras palavras, compreende-se os projetos profissionais como um delineamento da imagem idealizada da profissão, os valores que a legitimam, sua função social e seus objetivos, e “envolvem, ademais, as opções teóricas, ideológicas e políticas dos profissionais” (NETTO, 1999, p. 8).

Nesse sentido, as dimensões ética e política se consolidam como as balizas do projeto profissional do serviço social, perpassando por todas as relações profissionais. Com isso, em termos da categoria houve o reconhecimento da liberdade e do trabalho como valores centrais, a compreensão do ser humano enquanto ser social e o amadurecimento da aproximação a teoria marxiana (TEIXEIRA; BRAZ, 2009). Os princípios e valores orientadores do projeto profissional do serviço social em síntese são: o reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes, autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; a igualdade; a democracia; o pluralismo; a recusa a sociedade do capital; as lutas políticas contra os efeitos nefastos do capitalismo, entre outros (BRASIL, 2012).

À vista disso, o projeto ético-político profissional do serviço social está ligado a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero. Constitui-se como um projeto profissional orientado por uma teleologia emancipatória, a qual busca uma sociedade mais justa e igualitária por meio de valores como equidade, liberdade, consciência de classe e distribuição da riqueza (NETTO, 1999).

Por meio do projeto ético-político a categoria profissional transcendeu em uma renovação teórico-política, que deixou como legado para o trabalho

profissional a possibilidade de apreender as determinações societárias e suas (profundas) conexões com a vida dos sujeitos usuários. Vai na contramão do que está posto em sociedade, ao colocar a profissão a favor da classe trabalhadora por meio de processos interventivos comprometidos com os sujeitos sociais com os quais a profissão trabalha e refutando qualquer ameaça ao pleno desenvolvimento da população usuária; a equidade e a justiça social; a defesa intransigente dos direitos humanos e a construção de uma nova ordem societária, dando insumos para um trabalho profissional com bases reflexivas e propositivas. Está preconizado e alicerçado no Código de Ética do/a Assistente Social, na Lei de Regulamentação, em resolução dos Conselhos Federais, entre outros, os quais dispõem sobre a materialização das diretrizes dos princípios, das competências e das atribuições do trabalho profissional.

De modo que o projeto ético-político da profissão na qualidade de um projeto da categoria traz à tona e dá as diretrizes do trabalho e da identidade construída pelo serviço social, tais elementos são necessários para responder com competência às demandas profissionais dadas sob condições objetivas e subjetivas⁶ na realidade social do trabalho cotidiano nos diferentes espaços sócio-ocupacionais.

Conforme o abordado, o processo histórico do serviço social possui múltiplas dimensões e expressa os antagonismos presentes na totalidade das relações sociais na sociedade, pois não há momentos históricos sem contradição. A seguir, será possível explicitar que a direção do projeto profissional do serviço social estará sempre em disputa no movimento circunscrito pela realidade, que não é linear e por isso, apresenta avanços e retrocessos.

3. RENOVAÇÃO DO CONSERVADORISMO E OS RISCOS PARA O PROJETO PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL

A partir do Movimento de Reconceituação o serviço social brasileiro altera sua base teórica, rompe com sua vertente tradicional e assume a perspectiva crítica como direcionamento para a formação e o trabalho

profissional. Ressaltamos que este movimento foi consolidado no III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais em 1979, que contribuiu para o desenvolvimento de novos processos de mudança para a profissão, tais como: i) expansão e laicização da profissão; ii) vínculo sociopolítico com a classe trabalhadora; iii) inserção acadêmica e científica da profissão; iv) militância política na profissão contra a ditadura; v) criação de uma proposta de trabalho metodológico; vi) desenvolvimento das entidades organizacionais da profissão – conselhos regionais e do conselho federal; e, vii) mudança no perfil profissional (GUERRA, 2009).

As alterações a partir do Movimento de Reconceituação exigiram da profissão uma postura de alteração das bases da formação no serviço social, em que a Associação Brasileira de Educação e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS, anteriormente Abess) tem importante contribuição. A formação em serviço social é uma das instâncias de materialização do projeto profissional, por meio de formações que alimentam o processo de renovação de quadros de assistentes sociais, produzem conhecimento e ofertam educação continuada por meio dos programas de pós-graduação. Para que o projeto ético-político fosse materializado no processo de formação, a ABEPSS aprovou em 1996 as diretrizes gerais para os cursos de Serviço Social que orientam a formação de assistentes sociais no país. As diretrizes expressam avanços importantes como: o amadurecimento da compreensão do significado social da profissão, a tradição teórica que permite a leitura da realidade em uma perspectiva sócio-histórica, as respostas da profissão para as situações da realidade social e apontam para a consolidação de um projeto por profissão vinculada às demandas da classe trabalhadora (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL, 1996).

Ao mesmo tempo em que a categoria profissional aprovava uma proposta de formação para a profissão – determinando suas sustentações – a Lei de Diretrizes e Bases para Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, LDB) era aprovada no país. A LDB expressa em certa medida a agenda neoliberal em processo de implementação no país na década de 1990, solo fértil para uma tendência conservadora com implicações para o campo da educação, especialmente para formação em nível superior. Maciel

(2016) demonstra os fatores que estão impactando no processo de formação do Serviço Social brasileiro, sob dois principais aspectos: i) uma política de ensino superior em vigor no país, que tem a sua gênese na LDB de 1996 e movimentos subsequentes do Estado na gestão desta política, o que resultou em um crescimento excessivo, predominantemente de cursos na área e, conseqüentemente, na expansão do contingente de profissionais; ii) a maturidade acadêmica e política da profissão que se expressa pela produção de conhecimento e pelos movimentos organizados da categoria para garantir a direção social e o respectivo projeto de formação da profissão.

Se por um lado temos uma perspectiva positiva com o processo de maturação da produção intelectual e processo organizacional da profissão que tem sustentado a perspectiva crítica na obra do serviço social, por outro temos o desafio no processo de rápida expansão de cursos de Serviço Social, como mostra o estudo de Maciel (2016). A autora também mostra que, além da expansão, devemos atentar para essa ampliação se dar por um viés mercantilizado e precarizado. “Infelizmente há um consenso na categoria que as conseqüências deste processo estão alterando a geografia da profissão e colocando em risco a qualidade do seu projeto de formação” (MACIEL, 2016, p. 317).

A não adesão de instituições de ensino superior para a formação seguindo as diretrizes da ABEPSS e a redução do currículo mínimo exigido pelo Ministério da Educação são formas que contribuem para a precarização das bases da formação profissional. Esse processo põe em risco o trabalho profissional de Serviço Social, tanto em termos de operacionalização, das condições de inserção profissional, ou a continuidade de uma formação profissional com qualidade constituída por fundamentos sólidos de uma perspectiva crítica.

Se observarmos ainda o número das vagas ocupadas na formação em Serviço Social no ano de 2008, 63% dos alunos da área estavam matriculados em cursos da modalidade de ensino à distância (EAD). E essa oferta continuou desde então, de acordo com os dados do último Censo da Educação Superior no Brasil – que possui como referência o ano de 2018 – no que tange as matrículas para o curso de Serviço Social, as instituições de educação superior (IES) EAD possuem quantitativo mais alto com 86.447

matrículas, enquanto as IES presenciais efetivaram 52.548 matrículas. A massificação do ensino superior de Serviço Social no país e o compromisso questionável da qualidade no processo de formação “facilita a apresentação de profissionais para as demandas e regras do mercado, que visa um processo de politização da categoria” (IAMAMOTO, 2014, p. 629).

Outro aspecto desse processo é pensar que o mercado de trabalho na conjuntura da reestruturação produtiva não absorveu todos trabalhadores, qualificados ou não. De acordo com Iamamoto (2014), em tempos de recessão a pressão sobre o piso salarial, a inserção no trabalho em condições precárias, adicionadas ao aumento significativo de profissionais disponíveis, só aumentam a insegurança no mercado profissional.

É possível observar que assistentes sociais experimentam, assim como os demais trabalhadores assalariados, a precarização do trabalho não protegido, a insegurança laboral, a baixa e incerta remuneração, a desproteção social e trabalhista, o assédio moral, o sofrimento e o adoecimento decorrentes do trabalho, ou seja, a precarização do trabalho e da vida (YAZBEK *et al.*, 2019, p. 9).

O fato é que as condições de educação no Serviço Social – resultado da condução do Estado para com a política de educação superior no país e na perspectiva da educação comercial que serve à acumulação de capital – tem um impacto na qualidade da formação, que se expressa na dificuldade em garantir a realização do projeto de formação profissional orientada pela ABEPSS e amplamente divulgado, debatido e defendido por assistentes sociais e estudantes de Serviço Social nas organizações políticas dos Conselhos Federal e Regionais de Serviço Social e da Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (CFESS, Cress e Enesso, respectivamente) na perspectiva de manter a qualidade da formação e manutenção do projeto e da identidade da profissão (MACIEL, 2016).

A fragilidade no processo de formação, ligada às condições materiais da realidade social atual, constitui um cenário favorável para o avanço do conservadorismo na categoria. Lopes (2016) destaca que no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 portanto, o projeto ético-político profissional do serviço social no Brasil, quando apoiado pela teoria crítica do pensamento marxista, tinha adquirido solidez acadêmica e teórica significativa; o país submergiu num contexto estrutural de adesão ao neoliberalismo, os

movimentos hegemônicos de lutas sociais foram redirecionados: grande parte dos movimentos que apontam para a construção de uma nova alternativa de sociedade frente ao capitalismo se tornam resistência contra a ofensiva neoliberal, com centralidade na luta pelos direitos conquistados pelos trabalhadores na luta de classes e que tem o Estado como seu principal regulador.

Nessa perspectiva, o pensamento conservador é um fenômeno desvendado dialeticamente no percurso sócio-histórico do país, levando em consideração as relações de estruturas, conjuntura e cotidiano que o redimensionam e o determinam. Sob tal tema Keller (2019, p. 111) o conceitua como “um fenômeno histórico que se explica pela supervalorização da ordem, das instituições e tradições, alinhado à aversão por transformações de caráter revolucionário”.

O conservadorismo se constitui como um braço do modo de produção capitalista, atua de maneira cíclica e se reinventa de acordo com as condições postas na realidade social para o fortalecimento do capital – de suas estruturas e de seus atores. Tal intermitência do conservadorismo na atualidade coaduna com o paradigma neoliberal, que objetiva uma adaptação passiva a lógica do capital e permite condições para sua reestruturação, introduzindo políticas sociais orientadas pelo viés da seletividade, fragmentação e privatização dos serviços públicos (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Assim, “o avanço do pensamento conservador e reacionário na atualidade questiona valores básicos do Estado democrático de direito, buscando construir uma nova política funcional à sociabilidade do capital” (YAZBEK *et al.*, 2019, p. 8).

Esse cenário impregnado de contradições, avanços e retrocessos constitui os desafios para a profissão no processo de fortalecimento de seu projeto profissional. Há um avanço do conservadorismo em diferentes campos – político, cultural, social e moral –, os quais solidificam a hegemonia neoliberal, “redimensionam a constitutiva superexploração da força de trabalho e a tradição autoritária e excludente do Estado e da sociedade brasileira” (YAZBEK *et al.*, 2019, p. 8).

Nesse sentido, no liame do trabalho profissional do serviço social com as políticas sociais, o cenário supracitado desafia assistentes sociais na

perspectiva da efetivação de direitos para com a classe trabalhadora. Nota-se o aumento de demandas por tais políticas, uma vez que cresce o contingente da população em situação de pobreza, de violência e de subalternização, agravados pelo paradigma neoliberal. Esses elementos trazem à tona a solicitação da intervenção do serviço social com sentidos de volatilidade e não criticidade, os quais remetem ao período emergente da profissão no país e a identidade atribuída em seu surgimento na segunda metade da década de 1930.

Mediante sua origem vinculada à contrariedade do aprofundamento dos problemas sociais decorrentes da sociabilidade capitalista, em que nesse período o Estado passou a cumprir uma função coesiva central e o/a assistente social foi “investido como um dos agentes executores das políticas sociais” (NETTO, 2011, p. 74). Concernindo ao seu trabalho o atendimento, das necessidades mais pujantes e imediatas “do trabalhador e sua família, produziam um efeito social muito importante, reduzindo as manifestações aparentes dos problemas e fortalecendo a ilusão de que o Estado nutria um paternal interesse pelo cidadão” (MARTINELLI, 2007, p. 126).

Logo, a renovação do conservadorismo nas relações sociais favorece práticas profissionais assistenciais, que corroboram com a reprodução de sinais sociais e de dependência por parte dos sujeitos usuários, conforme afirma Sposati (2003, p. 25);

“as ações assistenciais são rechaçadas enquanto reiteram a tutela e não ajudam a romper com o ciclo da pobreza”. Além de afastar o trabalho pelo viés da totalidade e, assim, retrocede a postura crítica da profissão no horizonte de uma transformação social.

É importante observar que, embora a profissão se mova como uma categoria em processo de ruptura, aderindo ao pensamento crítico como uma teoria para formar o fazer profissional, o conservadorismo nunca deixou de permear seus processos formativos e seu trabalho. Visto que está ligado à sua gênese e por conta das condições de avanço do conservadorismo na realidade social brasileira, esse movimento é incitado internamente na categoria. Essa situação de tensão interna provocada pela ofensiva do conservadorismo não é uma novidade do presente, muito

menos algo exclusivo do serviço social, na contextualidade ganha contornos mais fortes na medida em que as disputas no cenário político também se acentuam.

Justamente por isso se dá a importância de retomar a história da profissão por um olhar crítico e complexo, resgatando o que ela traz para o presente, seus acúmulos e avanços. Foi na história de resistência e luta contra o conservadorismo, que se constituiu o projeto profissional do serviço social – teórico, político, ético, legal e operativo – foi estabelecido como um processo dinâmico e vivo, como expressão da luta contra o conservadorismo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de gestão estatal neoliberal submete os (as) assistentes sociais, assim como toda a classe trabalhadora, a processos socioprofissionais de precarização, supressão de direitos sociais e reafirmação do conservadorismo; trazendo implicações para vida cotidiana dos profissionais, sobretudo, dos sujeitos usuários. Neste cenário, os espaços sócio-ocupacionais impõem requisições contraditórias ao projeto profissional da categoria, o que desencadeia a expansão do pragmatismo centrado na racionalidade burguesa. Também se presencia a ampliação de alguns segmentos profissionais que reafirmam uma tendência conservadora na formação e no trabalho profissional cotidiano, na contramão da cultura profissional crítica e vinculada ao projeto societário da classe trabalhadora construída no Movimento de Reconceituação.

Logo, os desafios colocados para a profissão não são novos. No entanto, a partir dos aspectos abordados neste trabalho, evidencia-se que estes foram agravados em consequência do crescente contingente de assistentes sociais, da expansão de cursos de Serviço Social no país – principalmente na modalidade EAD – e a insurgência de uma onda conservadora nas relações sociais brasileiras. As tentativas de enfrentamento dessa precariedade na formação e no trabalho na área uniu as forças de estudantes, professores e profissionais do serviço social por meio das entidades organizacionais CFESS, Cress, ABEPSS e Enesso. Reconhecer os problemas a enfrentar é uma ferramenta importante para a manutenção de processos organizacionais de luta e resistência contra os dilemas colocados para a

profissão na contemporaneidade. Como resultado do enfrentamento à formação precária, destacam-se algumas ações tomadas pelo conjunto CFESS/Cress e ABEPSS na defesa de um processo de formação condizente com o projeto profissional, que são: a preparação e aprovação de uma Política Nacional de Estágios (2010); a Resolução sobre Supervisão Direta de Estágio em Serviço Social (2008); os Planos de Luta em defesa do trabalho e da formação e contra a precarização do ensino superior; as campanhas que apontaram a incompatibilidade da adoção do ensino a distância na área, entre muitas outras iniciativas.

Concorda-se com o ponto de vista de Boschetti (2015), que afirma que os momentos de tensão – como o atual – são a base para uma organização ética e política da profissão. Nesse sentido, é preciso enfatizar que reconhecer tais tensionamentos são essenciais na perspectiva de manutenção em movimento do projeto profissional, o qual foi fruto da maturação histórica da profissão. Para isso, o fortalecimento da organização política da categoria é fundamental, juntamente com a produção do conhecimento sobre os dilemas da contextualidade. Esse é o caminho que tem sido foco de debates internos, de olhar a realidade na atualidade, de reafirmar a posição do serviço social brasileiro e seu compromisso ético e político “na defesa da liberdade como valor ético central, dos direitos humanos, da democracia e da opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem corporativa” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2018, s/p). Sem dúvida, os desafios colocados à profissão são muitos, mas o movimento do serviço social brasileiro também é grande em fortalecer seu compromisso com a classe trabalhadora e em reafirmar a posição ética, política e crítica assumida pela profissão a partir do seu movimento na dialética da história.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. A. R. A. O metodologismo e o desenvolvimentismo no serviço social brasileiro: 1947 a 1961. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 17, n. 1, p. 268-299, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/36dCEQt>. Acesso em: 26 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Diretrizes gerais para o curso de serviço social**. Rio de Janeiro: ABEPSS, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2YepVbE>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOCHETTI, I. Expressões do conservadorismo na formação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 637-651, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3sXEX3H>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social. **Código de ética do/a assistente social**: lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. 9. ed. Brasília, DF: CFESS, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2MuzNeI>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social. **Não há sustentabilidade com o capitalismo**: CFESS manifesta. Brasília, DF: CFESS, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3ceMc1o>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da educação superior 2018**: notas estatísticas. Brasília, DF: MEC, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/36vVti7>. Acesso em: 26 jan. 2021.

GOMES, N. A.; DINIZ, C. A. S. Teoria e prática no serviço social: uma reflexão sobre a identidade profissional do assistente social e os desafios contemporâneos. *In*: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 3, Belo Horizonte, 2013. **Anais...** Belo Horizonte: CRESS, 2013. p. 1-16.

GUERRA, Y. A instrumentalidade no trabalho do serviço social. *In*: BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Capacitação em serviço social e política social**: o trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília, DF: CFESS; ABEPSS, 2007. v. 4, p.1-16 Disponível em: <https://bit.ly/2M4YmPL>. Acesso em: 26 jan. 2021.

GUERRA, Y. A “virada” do serviço social. **Inscrita**, v. 8, n. 12, p. 5-12, 2009.

IAMAMOTO, M. V. A formação acadêmico-profissional no serviço social brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 609-639, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n120/02.pdf>. Acesso em:

26 jan. 2021.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 10. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KELLER, S. B. A. **A ofensiva do conservadorismo**: serviço social em tempos de crise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LOPES, J. B. 50 anos do movimento de reconceituação do serviço social na América Latina: a construção da alternativa e a resistência contra o atual avanço do conservadorismo. **Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 1, p. 237-252, 2016.

MACIEL, A. L. S. Reflexões contemporâneas do campo científico do serviço social sobre a formação. **Katálysis**, Florianópolis, v. 19, n. 13, p. 315-323, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3plTdRQ>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MARTINELLI, M. L. **Serviço social**: identidade e alienação. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, J. P. **A construção do projeto ético-político do serviço social**. In: SERVIÇO social e saúde: formação de trabalho profissional, 1999.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, A. O. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TEIXEIRA, J. B.; BRAZ, M. O projeto ético-político do serviço social. In: BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS; ABEPSS, 2009. p. 1-19. Disponível em: <https://bit.ly/2NDwXF3>. Acesso em: 26 jan. 2021.

TONET, I. Fundamentos filosóficos para nova proposta curricular do serviço social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 15, p. 20-29,

1984.

YAZBEK, M. C.; DEGENSZAJN, R. R.; PAZ, R. D. O. Desafios para o serviço social em tempo de avanços do conservadorismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 134, p. 7-12, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3a3BliB>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹ Bacharela em Serviço Social pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Mestranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. E-mail: anacarolina.vaz13@gmail.com

² Assistente social. Mestra e doutora em Serviço Social pela PUCRS, docente do curso de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Unipampa, vice-líder do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina” e membro do grupo de trabalho do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) “Sistemas de Pensiones y Seguridad Social”. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br

³ A influência norte-americana ocorreu com a difusão da base técnica dos métodos de caso, grupo e comunidade, como técnicas e campos de intervenção profissional do serviço social brasileiro (ANDRADE, 2008).

⁴ As teorias marxianas advêm das obras de autoria de Karl Marx e as marxistas de autores e autoras que utilizam como referencial teórico de suas obras o materialismo histórico e dialético.

⁵ Conforme Tonet (1984), a fenomenologia não introduz transformações a realidade, mantendo-se sempre no conservadorismo, estuda a realidade, somente com o objetivo de descrevê-la ou apresentá-la tal como é, sem mudanças. Não aborda os conflitos de classes e muito menos as mudanças estruturais e conjunturais.

⁶ “*Condições objetivas* são aquelas relativas à produção material da sociedade, são condições postas na realidade material. *Condições subjetivas* são as relativas aos sujeitos, às suas escolhas, ao grau de qualificação e competência, ao seu preparo técnico e teórico metodológico, aos referenciais teóricos, metodológicos, éticos e políticos utilizados, dentre outras” (GUERRA, 2007, p. 1-2, grifos do autor).

O ENSINO DA QUESTÃO SOCIAL NA GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL: CONCEPÇÕES E MEDIAÇÕES EM DEBATE

José Wesley Ferreira¹
Ana Lúcia Suárez Maciel²

Resumo: O artigo é fruto da análise de parte dos resultados de tese de doutorado³ oriunda de uma pesquisa qualitativa realizada com 14 docentes e 12 estudantes de um curso de Serviço Social vinculado a uma universidade pública do Rio Grande do Sul, que objetivou desvendar como vinha se dando o ensino da questão social no que se refere aos fundamentos teóricos, às estratégias metodológicas e à articulação teórico-prática. Os resultados demonstram que a adoção do materialismo histórico e dialético no ensino da questão social contribui para que os estudantes apreendam os fundamentos do objeto profissional em uma perspectiva de totalidade, superando análises imediatistas que tendem a responsabilizar sujeitos e famílias por processos construídos socialmente. Em contrapartida, foi identificada incoerência nas descrições de manifestações concretas da questão social dos sujeitos pesquisados, demonstrando a necessidade de maior adensamento teórico para apreensão de algumas demandas (como a violência familiar) a partir das mediações que estabelecem com a totalidade, pois a apreensão mecânica da questão social como decorrente da contradição capital-trabalho não explicita a complexidade das mediações que expressam a questão social na vida cotidiana. Os dados evidenciam, ainda, a potencialidade na variação do uso de instrumentos e estratégias metodológicas e da articulação do ensino da questão social com as experiências concretas dos estudantes e com as vivências profissionais dos docentes.

Palavras-chave: Ensino; Questão social; Serviço social; Formação.

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se neste artigo apresentar uma síntese dos resultados de uma pesquisa de doutorado acerca dos fundamentos teóricos e de estratégias metodológicas adotadas para o ensino da questão social. A pesquisa se constituiu como estudo de caso realizado em uma unidade de formação de assistentes sociais, utilizando-se da técnica de entrevista semiestruturada para a coleta dos dados empíricos e análise de conteúdo (BARDIN, 1977) para o processo analítico. O método adotado para a realização do estudo foi o materialismo histórico e dialético, que possui como categorias centrais a totalidade, a historicidade e a contradição. Os sujeitos do estudo foram docentes e estudantes de um curso de Serviço Social vinculado a uma universidade pública do Rio Grande do Sul, entrevistados em outubro de 2014.

O serviço social brasileiro apreende a questão social como a contradição capital-trabalho que desencadeia desemprego, pobreza, violência, desumanização e também processos de resistência articulados nos movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos que se organizam coletivamente para colocar em questão as desigualdades de classe, raça e gênero produzidas no modo de produção capitalista (NETTO, 2001). Por isto, o fundamento teórico adotado pela profissão é o materialismo histórico e dialético, pois suas categorias e conceitos possibilitam a apreensão das demandas singulares a partir de suas mediações com o contexto mais amplo determinado pela produção material no capitalismo. No entanto, a incorporação destes fundamentos e lógica curricular é recente no âmbito da formação profissional, pois foi apenas nas diretrizes curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) para a área em 1996 que houve sua incorporação como matéria básica. Logo, o desafio de incorporá-la nos currículos se tornou uma prioridade no ensino da área, considerando a necessidade de organizar os componentes teóricos e metodológicos.

A totalidade dos docentes entrevistados em 2014 adota tal concepção teórica para o ensino da questão social. Os estudantes também revelam, em suas apreensões da realidade, articulações que remetem a uma leitura fundamentada na teoria marxiana e marxista. No entanto, tanto os docentes quanto os estudantes expressaram dificuldade em compreender algumas situações cotidianas do exercício profissional, a exemplo da violência familiar como expressão da questão social, o que expressa a limitação teórica dos fundamentos, bem como a fragilidade das mediações técnico-operativas no ensino desta.

No primeiro item são abordadas as potencialidades e as dificuldades do ensino da questão social a partir do materialismo histórico e dialético. Posteriormente são apresentados os instrumentos e estratégias metodológicas utilizadas no ensino da questão social e as articulações estabelecidas entre realidade concreta e o ensino do objeto de trabalho dos assistentes sociais, demonstrando as potencialidades do desvendamento das mediações entre os conceitos e categorias teóricas e as vivências concretas dos estudantes e docentes. Por fim, as considerações finais apontam alguns indicativos para superar os obstáculos ao ensino da questão social, problematizados ao longo do texto.

2. QUESTÃO SOCIAL: O DESAFIO DO ENSINO ANCORADO NO MATERIALISMO HISTÓRICO E DIALÉTICO

O ensino é a principal atividade docente e consiste em direcionar o processo de aprendizagem⁴ (LIBÂNEO, 1994). “O ensino corresponde às ações, meios e condições para realização da instrução; contém, pois, a instrução” (1994, p. 23). Portanto, o ensino engloba os fundamentos teóricos e as estratégias metodológicas usadas pelos docentes para inserir os estudantes na relação com situações que possibilitem aos mesmos apreender⁵ a matéria questão social.

Para o entendimento da questão social, recorre-se a Lefebvre (1995). O autor diz que a aparência manifesta a essência, é a essência em forma de existência. As expressões da questão social podem ser comparadas à

aparência, pois necessitam ser desvendadas em profundidade por meio do conhecimento de suas conexões com outros fenômenos que, simultaneamente, se manifestam e se ocultam. Todos esses fenômenos estão vulneráveis a legalidade social que, nos termos de Pontes (1999), são as tendências universais que se impõem a sociedade e são produtos da exploração do trabalho. Nesse contexto, uma parcela minoritária da sociedade (burguesia) adquire a possibilidade de produzir riqueza através da exploração da maioria (trabalhadores). Assim é produzida a questão social como um resultado da exploração do trabalho que gera concomitantemente riqueza para a burguesia e pobreza e rebeldia dos trabalhadores (NETTO, 2001).

A compreensão da questão social subsidiada no materialismo histórico e dialético é hegemônica no serviço social brasileiro. Nas entrevistas realizadas, a totalidade dos docentes referiu adotar Marx e autores marxistas para compreender a questão social e fundamentar seu ensino na graduação. Os depoimentos demonstram a potencialidade da concepção teórica supracitada para a compreensão da realidade na qual os assistentes sociais trabalham: *“sem a teoria social crítica a gente fica numa leitura superficial, culpabilizando os sujeitos [...] sem fazer a análise da estrutura em que o sujeito está inserido”* (Docente C). A apreensão das demandas materiais e imateriais⁶ dos sujeitos sociais como produtos de circunstâncias históricas determinadas pela produção material contribui com o planejamento de ações profissionais convergentes com a finalidade teleológica da profissão. A leitura de que a pobreza não é resultado somente da “preguiça”, ou da “falta de ambição” do sujeito que a vivencia, favorece o desenvolvimento de ações profissionais com o intuito de impactar nas circunstâncias produzidas pelo modo de produção capitalista e expressas nas condições e no modo de vida dos usuários.

Os estudantes expressaram a superação das análises imediatistas da realidade por meio de reflexões que demonstram a problematização das expressões da questão social a partir do contexto mais amplo no qual os usuários estão inseridos:

A partir da graduação, a partir dos textos e debates de sala de aula, eu comecei a perceber, porque como te disse [...] eu abri os olhos, ao tirar a venda que me encobria [...] antes de entrar, a sociedade

para mim estava boa, havia crimes? Havia. Havia pessoas pobres? Havia, mas isso não tinha me afetado ainda, porque não estava acontecendo próximo a mim, então, tinha o pensamento de que as pessoas ficavam pobres porque não queriam trabalhar [...] eu pensava “ele é ladrão porque quer”, mas na verdade é o único jeito que ele encontrou de sustentar a família o que não pensamos muito porque para nós, ladrão é ladrão, o velho pensamento preconceituoso, sem conhecer realmente a realidade, o que só fui mudar através da inserção no curso (Estudante A, 2º Semestre).

Os estudantes tendem a chegar à universidade com uma apreensão fragmentada da realidade, suas consciências são atravessadas pela reprodução de preconceitos com pessoas desempregadas, pobres, que usam drogas e “adoram fazer filhos”. Essas leituras de realidade são resultantes da aprendizagem da vida⁷, pois mesmo os estudantes sendo predominantemente das classes populares, eles convivem diariamente com os valores dominantes reproduzidos por família, escola, igreja, grande mídia, dentre outras instituições que compõem a superestrutura ideológica. Portanto, os estudantes são hospedeiros da opressão, porque subjetivam em seus pensamentos e corações a ideologia dominante que os tornam menos seres humanos⁸ (FREIRE, 2001).

Durante o ensino da questão social os estudantes realizam sucessivas aproximações com a realidade, nas quais problematizam as contradições do modo de produção capitalista a partir dos fundamentos teóricos do serviço social⁹. Nesse processo, ocorre a superação de estados de consciência anteriores, pois a interpretação dos estudantes em relação à realidade é transformada. Portanto, o ensino da questão social pode produzir novos pensamentos, com novas qualidades, pensamentos que gradativamente vão superando as leituras fragmentadas e preconceituosas da realidade.

Os estudantes do segundo e do quarto semestre entendem a questão social como a desigualdade produzida pelo modo de produção capitalista. Já os estudantes do sexto e oitavo semestre, além de compreenderem a questão social como a desigualdade social produzida pelo capitalismo, também citam as resistências como expressões da questão social, o que demonstra adensamento teórico durante a graduação, visto que os estudantes ampliam sua compreensão sobre a questão social a partir do aprofundamento teórico.

seria essa contradição que existe no modo capitalista onde a produção é social, mas [...] quem fica realmente de dono dessa produção são poucos [...] a pessoa produz, mas não percebe que ao produzir,

gera uma riqueza bem maior do que é repassado para ela (Estudante A, 2º Semestre).

eu vejo a questão social como as desigualdades causadas pelo conflito capital-trabalho, basicamente é isso (Estudante F, 4º Semestre).

A questão social é o objeto de trabalho do assistente social e compreende o conjunto de desigualdades sociais [...] o capitalismo vai avançando cada vez mais [...] vai criando condições para que ele seja superado por causa da resistência dos trabalhadores (Estudante H, 6º Semestre).

é a contradição do capitalismo que provoca as desigualdades e as resistências (Estudante L, 8º Semestre).

Os depoimentos demonstram um entendimento da questão social a partir dos fundamentos teóricos adotados pelo serviço social. Os estudantes do sexto e oitavo semestres concebem a questão social como as desigualdades e resistências oriundas da contradição fundante do modo de produção capitalista entre capital e trabalho, conforme o depoimento: “*o capitalismo vai avançando cada vez mais, só que nisso vai criando condições para que ele seja superado por causa da resistência dos trabalhadores*” (Estudante H, 6º Semestre). Evidencia-se a concepção do modo de produção capitalista como uma unidade de contradição que se desenvolve e concomitantemente produz sua negação expressa na resistência da classe trabalhadora em relação às desigualdades e injustiças sociais. Nessa perspectiva o capitalismo produz simultaneamente antagonismos e contradições, riqueza e pobreza, o que intensifica as formas de resistências em um quadro no qual as mudanças quantitativas inerentes ao desenvolvimento do capitalismo vão acirrando as contradições e produzindo condições objetivas e subjetivas para a mudança qualitativa, ou seja, para a superação desse modo de produção.

Já os estudantes do segundo e quarto semestres entendem a questão social a partir das expressões de desigualdade social produzidas pela estrutura econômica da sociedade. Também demonstraram em seus depoimentos os impactos da questão social no âmbito cultural. Conforme Marx (2004), a classe que domina a produção material determina a produção espiritual, ou seja, os valores dominantes de determinada época são sempre os valores da classe que exerce o domínio da produção material, o que corrobora com a afirmação de que “*as expressões da questão social não estão ligadas somente às questões materiais [...] [mas] também influenciam nas questões subjetivas, da cultura*” (Estudante F, 4º Semestre).

O depoimento a seguir é ilustrativo para demonstrar a apreensão dos estudantes em relação ao processo no qual a classe dominada assume os valores dominantes como seus: *“aprendemos com nossos pais que aprenderam com os pais deles e seguimos a réplica de que o trabalho dignifica o homem, mas ao mesmo tempo esse trabalho explora”* (Estudante A 2º Semestre). A contradição perpassa o pensamento do estudante que ao iniciar a graduação em serviço social começa a negar alguns valores apreendidos na vida, nesse caso, nas relações familiares.

Portanto, o processo de ensino da questão social a partir do materialismo histórico e dialético tenciona o desencadeamento da superação das análises moralistas da realidade, os estudantes são constantemente confrontados com a realidade, por meio da leitura de textos e de exercícios que os instigam a apreender a realidade a partir de sua concreticidade¹⁰. Os pensamentos que reproduzem ideologias como “o trabalho dignifica o homem” são submetidos às contraprovas históricas que demonstram que, desde o surgimento da propriedade privada, o trabalho embrutece e aliena os seres humanos, articulando os elementos históricos desse processo com a realidade contemporânea.

Constatou-se diversidade na apreensão da questão social entre os docentes, pois apesar de adotarem o mesmo vetor teórico, há discrepâncias quanto à interpretação dos processos sociais decorrentes da questão social na vida cotidiana. Isso fica evidente no depoimento a seguir: *“não consigo entender algumas situações como expressões da questão social, como violência familiar, por exemplo, ela nem sempre é, temos que estudar mais [...] discutir essas questões entre nós”* (Docente H). Conforme Ferreira (2008), situações de usuários que vivenciam violência familiar não são visualizadas como expressões da questão social, porque não são apreendidas na totalidade historicamente determinada pela contradição fundante do capitalismo. Existe uma tendência de conceber a violência estrutural como decorrente da questão social diferentemente da violência familiar. No entanto, a partir do conhecimento da questão social o profissional de serviço social adquire habilidade para realizar a leitura das mediações que articulam a violência estrutural com a violência familiar.

A heterogeneidade na apreensão da questão social entre os docentes se expressa em diferentes interpretações sobre os impactos da questão social na realidade: “*eu acho que de um professor para o outro tem algumas diferenças na concepção e na forma de entender a questão social na vida cotidiana*” (Docente A). Evidencia-se que a diversidade de interpretações está relacionada com a dificuldade de explicar a questão social na realidade concreta. Para Tavares (2007) a questão social não pode ser definida, mas somente descrita a partir de suas determinações, porque ela está em um constante devir histórico determinado pela totalidade das relações de produção. Essa diversidade quanto à apreensão da questão social na vida cotidiana reflete a realidade mais ampla da formação em serviço social, como se confirma na pesquisa sobre a implementação das diretrizes curriculares, que demonstra a heterogeneidade na leitura de como os processos sociais decorrentes da questão social se expressam na realidade concreta (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL, 2006).

Os estudantes, apesar de convergirem no entendimento da questão social como resultante da contradição capital-trabalho e das desigualdades e resistências, demonstram dificuldades em compreender e descrever as determinações cotidianas da questão social.

É um conteúdo bem difícil, porque é bem complexo de entender, às vezes você acha que uma situação é expressão da questão social *mas não é*, outras vezes que você nem imagina, mas analisando bem *tem situações que aparentemente não tem relação com a renda, que é mais psicológico, mas que se você vai analisar, tem toda dialética por trás, você vai vendo que tem relação com o conflito capital-trabalho que desencadeia a situação, a questão social está oculta na demanda e só analisando bem que você começa a compreender e ainda assim você duvida* (Estudante D, 4º Semestre).

Os preconceitos, o gênero, a violência familiar e o adoecimento mental estão articulados com o conflito capital-trabalho, não são situações dissociadas da questão social. Essas demandas, mesmo não sendo decorrências imediatas da contradição capital-trabalho, estão articuladas com as relações de produção. A violência que ocorre no âmbito privado, por exemplo, pode estar associada ao desemprego, assim como ao sofrimento decorrente da alienação no trabalho e da falta de acesso à alimentação e ao

lazer; ou seja, os processos sociais decorrentes da questão social se interpenetram nos processos particulares vivenciados nas relações familiares, assim como nas subjetividades¹¹ dos sujeitos.

No entanto, para conhecer as mediações entre as demandas que não se apresentam como determinações imediatas do conflito capital-trabalho e da questão social, são necessárias sucessivas aproximações com a realidade. A pobreza e o desemprego estabelecem mediações mais próximas à questão social, os estudantes e docentes não apresentam dificuldades em compreender tais demandas a partir da relação que elas estabelecem com a totalidade das relações de produção. Já outras expressões da contradição capital-trabalho ficam mais ocultas no real e estabelecem mediações mais complexas com o modo de produção capitalista, por isso a apreensão destas como decorrentes da questão social requerem maior esforço. Em outras palavras, é mais difícil apreender demandas como violência familiar, preconceito e adoecimento mental a partir das mediações que elas estabelecem com a contradição capital-trabalho. Conforme Prates (2003), o acúmulo teórico amplia o leque de possibilidades na apreensão da questão social: quanto maior for o conhecimento teórico, maiores serão as mediações estabelecidas no desvendamento do real.

O aprofundamento teórico pode contribuir com a superação do estranhamento de algumas demandas como decorrentes da questão social. Por isso, é importante a elaboração de estudos que proporcionem o desvendamento do real, demonstrando as mediações complexas de algumas demandas com o conflito capital-trabalho, com a finalidade de contribuir com a superação dos obstáculos a apreensão da questão social na realidade cotidiana.

3. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS NO ENSINO DA QUESTÃO SOCIAL

Os estudantes e docentes relataram diversos instrumentos e estratégias de ensino da questão social, tais como aulas expositivas e dialogadas com indicação prévia de texto, teatro, seminários, filmes, músicas, visitas a espaços sócio-ocupacionais, uso do quadro, exercícios articulando expressões

da questão social na realidade concreta e análise de estudos sociais e fotografias.

Alguns estudantes apreendem melhor o conteúdo com técnicas lúdicas e a partir de aproximações com a realidade empírica: “*o teatro ajudou bastante, mas também ajudou bastante as visitas que fizemos em alguns locais de trabalho*” (Estudante A, 2º Semestre). Já outros estudantes preferem aulas teóricas com discussões conceituais subsidiadas por livros e artigos: “*as aulas teóricas, com leituras prévias de livros, artigos*” (Estudante L, 8º Semestre). É importante ressaltar que não existe como conduzir o processo de ensino apenas com técnicas lúdicas e com aproximações dos estudantes a realidade empírica, pois além disso é preciso aprofundamento teórico ancorado em conceitos e categorias. Por outro lado, é preciso concretizar esses conceitos e categorias teóricas na realidade concreta em que vive os estudantes, em um movimento no qual a variação no uso de instrumentos e estratégias metodológicas de ensino potencializam a apreensão da questão social à medida que se mesclam e se complementam. Dentre os docentes foi ressaltada a importância em variar os instrumentos e as estratégias metodológicas para ensinar a questão social:

não dá para dizer que uma abordagem é mais potente, mas que as diversas abordagens vão criar uma potência no sentido do entendimento da questão social [...] alguns acadêmicos, a partir da leitura de um autor, conseguem atribuir sentido e entender exatamente o que é a questão social, enquanto para outros a aproximação com a realidade e a reflexão é que fará com que chegue a um entendimento [...] potente mesmo é a gente conseguir utilizar vários instrumentos e estratégias (Docente C).

Identificou-se que o acúmulo de trabalhos e atividades realizadas pelos estudantes obstaculiza o processo de ensino da questão social, o que reforça a necessidade de coordenação do ensino¹², neste caso como uma prática política adotada para evitar que o excesso de tarefas e atividades inviabilize a reflexão mais profunda, pois é preciso garantir o tempo de problematização necessário ao processo de aprendizagem. Isso fica evidente no seguinte depoimento:

falta tempo, muito conteúdo e pouco tempo, então às vezes fica o choque entre matérias, o estudante tem que deixar de fazer um trabalho para fazer outro, isso atrapalha o aprendizado [...] falta tempo para se aprofundar no conteúdo (Estudante A, 2º Semestre).

O acúmulo de atividades pode condicionar o processo de reflexão, a aprendizagem tende a se tornar um fardo, uma atividade alienada na qual o estudante passa estudar para as provas e trabalhos somente com o intuito de receber notas. A variação dos instrumentos e estratégias de ensino pode contribuir para que o ensino não se torne um desprazer. Ao mesclar as abordagens que requerem maior nível de abstração teórica, com abordagens lúdicas e de aproximação com a realidade, os docentes equilibram aquelas atividades que requerem maior esforço e concentração com outras que demonstram o sentido do adensamento teórico, porque contribuem para a apreensão dos conceitos e categorias teóricas no mundo real, de carne e osso.

Ficou explícito que algumas estratégias de ensino, como o teatro, favorecem a aquisição de habilidades como a sociabilidade necessária para a construção de processos sociais coletivos e democráticos.

No teatro a gente teve que se esforçar muito enquanto grupo para não se matar na organização do teatro, isso estimulou nossa organização enquanto grupo [...] a gente teve muita divergência, muita discussão, muita briga, mas no fim a gente conseguiu organizar e deu tudo certo, acho que esse processo foi pensado para isso também para a gente se autogerir enquanto grupo (Estudante B, 2º Semestre).

Portanto, atividades que favorecem a interação entre os estudantes, inserindo-os em contextos nos quais precisam tomar decisões e atuar teleologicamente, contribuem com o desenvolvimento da autonomia e da sociabilidade que são competências atitudinais indispensáveis ao trabalho profissional.

Como supracitado, os instrumentos e estratégias são acionados com o intuito de desencadear processos de apreensão da questão social. Nos termos de Bastos (2010), a comunicação entre docentes e estudantes é mediada por instrumentos e estratégias de ensino e se ancora na crença de que ontologicamente existe um “pensar certo”¹³. Para o autor, sem essa crença, abandonamos o diálogo e a reflexão, tornamos a comunicação dirigida, autoritária e sem mediações com as experiências dos sujeitos. A interação dialógica entre docente e estudante ganha autenticidade se for articulada com a realidade vivida, e por isso o ensino não pode ocorrer

isoladamente, pois pressupõe a comunicação dos sujeitos envolvidos em torno da experiência vivida concretamente (BASTOS, 2010).

No processo de ensino da questão social, os docentes objetivam ampliar o entendimento dos estudantes em relação às refrações da questão social que expressam e, simultaneamente, ocultam a relação que estabelecem com a contradição capital-trabalho. Esse movimento ocorre a partir de sucessivas aproximações, que são articuladas por meio de leituras de textos, aulas expositivas, teatros, dentre outros instrumentos que inserem os estudantes em uma relação reflexiva e ativa com a matéria questão social. O ensino se torna mais potente quando as reflexões propostas se relacionam com a realidade concreta em que o estudante vive e com suas apreensões sobre ela. Infere-se que o início do processo de ensino deve ser mediado com a realidade vivenciada pelos estudantes e com suas apreensões da mesma, às vezes, permeadas de preconceitos e de moralismos.

A articulação da contradição capital-trabalho com a experiência cotidiana foi um aspecto ressaltado pela totalidade dos estudantes como uma estratégia potente para apreender a questão social. Isso fica expresso no seguinte depoimento:

lendo os textos e tentando trazer para realidade [...] ligar o que aprendemos com o contexto [...] é bom quando os professores trazem o texto para [...] o nosso dia a dia [...] exemplos sobre as enchentes. Também teve discussão sobre moradia, muitos falavam “essas pessoas não querem sair de lá, não pensam em mudar de vida”, mas essas pessoas viveram a vida toda lá, estão acostumados com o lugar, criaram vínculos, são pescadores, vivem da pesca, essa é a fonte de renda pra eles, mas muitos criticavam por eles não querer ir para um lugar onde não acontece enchente, aí a gente pensa nisso em relação à questão social, que não era porque eles queriam, tem todo um processo para entender (Estudante D, 4º Semestre).

O ensino da questão social se torna potente quando parte do processo de conhecimento do modo como a contradição capital-trabalho se manifesta na vida dos estudantes que vivenciam as desigualdades sociais e a alienação expressa em compreensões fragmentadas do contexto no qual estão inseridos, ou seja, os estudantes podem compreender que é possível conquistar a cidadania por meio do esforço individual de seu trabalho, como se confirma no depoimento a seguir:

demorou um pouco para eu perceber o que é essa questão social, o que ela engloba, ou seja, da minha parte é difícil como uma pessoa que cresceu dentro do capitalismo assumir que está errado, ou seja, eu convivi durante toda minha vida nesse sistema achando que ele era bom e tentando vencer dentro dele. A partir do momento em que você entra no curso de serviço social é um choque, você percebe que a sociedade está formada de um modo, mas esse modo não é correto, ou seja, há uma disparidade entre as pessoas, onde uns são ricos e outros pobres, os ricos continuam ricos, buscando mais enriquecimento e os pobres ficam cada vez mais pobres, então ainda hoje é difícil assimilar isto, porque a bagagem capitalista que eu trago comigo é muito maior que a acadêmica (Estudante A, 2º Semestre).

Com as reflexões articuladas por meio de aulas expositivas, leitura de textos, letras musicais, debates, teatros e exercícios, os estudantes vão superando suas teses que concebem a pobreza como resultante da falta de esforço individual, gradativamente formulando novas sínteses que negam essas concepções fragmentadas sobre as expressões da questão social, compreendendo-as a partir da articulação com a exploração do trabalho, a alienação, o conflito de classes, dentre outros processos sociais universais desencadeados pela estrutura econômica da sociedade.

Para Freitas (2010), a conscientização é um processo de apropriação crítica do mundo pelos sujeitos. Conforme a autora, a realidade não pode ser modificada sem que os sujeitos descubram que ela pode ser modificada pelas suas ações. Por isso é preciso fazer da conscientização o primeiro objetivo da educação, promovendo atitude crítica que comprometa com a ação. O ensino da questão social requer o processo de conscientização dos estudantes em relação ao mundo, pois a partir desse reconhecimento da realidade no qual estão inseridos eles podem vislumbrar os limites e possibilidades postos a transformação social.

A totalidade dos professores refere que articula o ensino da questão social com a experiência sensível dos estudantes. Para Moreira (2010), a leitura da palavra é sempre precedida da leitura de mundo, ou seja, é preciso partir das experiências dos estudantes e a partir delas ir introduzindo a teoria que subsidia a compreensão das determinações da questão social na realidade concreta.

Acho que nada mais contribui do que tu conseguir que o estudante consiga enxergar onde isso se manifesta no dia a dia, porque quando a gente trabalha o que se compreende por questão social a gente pensa, pelo menos eu sinto no olhar deles, que é um mundo à parte, muito distante do deles, agora quando tu começa a construir onde isso está lá no bairro, na família, nas relações de trabalho,

eles começam a se identificar como parte desse todo, começam a compreender [...] eles passam a respirar a questão social (Docente H).

As expressões da questão social estão por toda parte, nas ruas, nas famílias, todos vivenciam situações decorrentes da contradição capital-trabalho em suas experiências sensíveis. No entanto, a questão social se expressa e se oculta nas relações sociais e a apreensão da questão social realizada na vida cotidiana, é uma apreensão fragmentada, os estudantes sentem as consequências da pobreza, do desemprego, mas não identificam a relação dessas situações com o modo de produção capitalista. Iniciar o ensino da questão social a partir da experiência sensível dos estudantes contribui para a compreensão dos sentidos e dos impactos dos conceitos teóricos na vida concreta.

A articulação do ensino da questão social com as experiências de intervenções realizadas por assistentes sociais também foi citada como estratégia adotada pelos docentes para ensinar a questão social a partir da relação teórico-prática.

estudos de caso, eu uso muitos casos de experiências profissionais minhas para a gente fazer o que eu chamo de mediação da demanda inicial até chegar à raiz da questão que é a questão social [...] trago relatos de experiência, ou faço relato verbal e divido em grupos para trabalhar, para eles poder entender o que é uma demanda institucional e o que é uma demanda profissional [...] divido em grupos para fazer estudos, entender como naquela situação a questão social se expressa [...] faço essas experiências e eu vejo o resultado positivo (Docente B).

Os exemplos relacionados ao exercício profissional são importantes para gerar reflexões sobre a questão social como objeto de trabalho: “*experiências profissionais minhas para fazer a mediação da demanda inicial até a raiz que é a questão social, para entender o que é uma demanda institucional e o que é uma demanda profissional*” (Docente B). Identifica-se que o ensino da questão social contextualizado na realidade institucional possibilita a articulação das competências teórico-metodológicas e técnico-operativas. À medida que o estudante entende que a demanda institucional é apenas uma parte da questão social, ele compreende a necessidade de conceber a demanda institucional a partir da relação com o contexto no qual ela foi produzida, bem como a presença dos fundamentos teóricos durante a

operacionalização do trabalho profissional, expresso pela competência técnico-operativa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do estudo demonstram que o materialismo histórico e dialético se constitui como o fundamento teórico adotado para o ensino da questão social. O ensino da questão social a partir desse vetor teórico favorece a apreensão das demandas sociais em um contexto mais amplo, determinado pelo modo de produção capitalista e, conseqüentemente, contribui para que os estudantes superarem a alienação que decorre de leituras fragmentadas da realidade. No entanto, foi constatada a dificuldade na apreensão de algumas expressões da questão social na vida cotidiana, pois as relações que estabelecem com a produção material apresentam maior complexidade, o que obstaculiza seu reconhecimento como decorrente da exploração do trabalho.

Constatou-se que a variação no uso de instrumentos e estratégias metodológicas de ensino por meio da articulação de abordagens lúdicas e de visitas de campo, com aulas teóricas mediadas por leituras de textos, torna o ensino da questão social mais potente, porque a apreensão dos conceitos e categorias teóricas se complementa com o desvendamento destas na realidade. Além disso, a mediação do ensino da questão social com as experiências concretas dos estudantes e as experiências profissionais dos docentes favorecem a apreensão da “matéria” questão social.

Portanto, os resultados revelam a necessidade de aprofundar o estudo sobre os fundamentos teóricos para a apreensão da questão social e as mediações entre o ensino da questão social e a realidade cotidiana, pois tal processo poderá contribuir com a superação da dificuldade de entender algumas demandas de trabalho como expressões da questão social.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. Proposta básica para o projeto de formação

profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 50, p. 143-172, 1996.

ANASTASIOU, L. G. C.; ALVES, L. P. **Processos de ensinagem na universidade**: pressupostos para as estratégias de trabalho em aula. 10. ed. Joinville: Univille, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, F. P. Comunicação. *In*: STRECK, D.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. J. (org.). **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 78-80.

FERREIRA, J. W. **Questão social**: apreensão e intervenção no trabalho dos assistentes sociais. 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FREITAS, A. L. S. Conscientização. *In*: STRECK, D.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. J. (org.). **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 88-89.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LIBÂNEO, J. C. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1994.

MARX, K. **Manuscritos econômicos filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MOREIRA, C. E. Criticidade. *In*: STRECK, D.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. J. (org.). **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 97-98.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da questão social. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 41-49, 2001.

PONTES. R. N. Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. *In*: BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Cadernos de capacitação em serviço social e política social**. Brasília, DF: Cead, 1999. v. 4, p. 36-50.

PRATES, J. C. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

TAVARES. M. A. **Questão social e serviço social**: pesquisa avaliativa da implementação das diretrizes curriculares do curso de serviço social (relatório final). São Luís, 2008. p. 68-90.

TURCK, M. G. M. G. **O lugar do método na formação e na intervenção profissional em serviço social**. 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

TOMPSON. E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros**: uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

¹ Assistente Social. Mestre e doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), docente adjunto do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. E-mail: joseferreira@unipampa.edu.br

² Assistente Social. Mestre e doutora em Serviço Social pela PUCRS, docente dos cursos de graduação e pós-graduação em Serviço Social da PUCRS, líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão Social e Formação em Serviço Social e orientadora da tese que resulta neste artigo. E-mail: ana.suarez@pucrs.br

³ FERREIRA, J. F. **Questão social**: um estudo acerca dos fundamentos teóricos, estratégias metodológicas e relação teórico-prática no ensino em serviço social. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

⁴ “Compreender é apreender o significado de um objeto ou de um acontecimento; é vê-lo em suas relações com outros objetos ou acontecimentos” (ANASTASIOU; ALVES, 2012).

⁵ “O apreender [...] significa segurar, prender, pegar, assimilar mentalmente, entender, compreender, agarrar. Não se trata de um verbo passivo; para apreender é preciso agir, exercitar-se, informar-se,

tomar para si, apropriar-se” (ANASTASIOU; ALVES, 2012, p. 19).

- ⁶ As demandas materiais se relacionam a falta de acesso à alimentação, a habitação etc. Já as demandas imateriais se relacionam as alienações no âmbito dos valores que produzem desdobramentos nas relações sociais objetivas e são resultados do estranhamento do ser humano do ser social genérico e consequentemente de si mesmo e dos demais seres humanos.
- ⁷ As aprendizagens da vida reproduzem a ideologia dominante. Nas relações familiares e comunitárias os sujeitos apreendem preconceitos e assimilam os valores dominantes que são convergentes com os interesses da classe social que detém a hegemonia da produção material. Em contrapartida, as vivências também podem potencializar a crítica a esses valores, visto que a experiência de se esforçar, buscar qualificação profissional com fins de obter emprego, sem conseguir a almejada vaga pode potencializar a crítica à ideologia dominante a as desigualdades sociais produzidas no modo de produção capitalista (MÉSZÁROS 2005; TOMPSON, 1981).
- ⁸ Seres humanos distantes dos seus genuínos desejos, mais afastados de sua essência de ser social genérico (FREIRE, 2001).
- ⁹ Como supracitado, o serviço social brasileiro adotou o materialismo histórico e dialético como a corrente epistemológica que subsidia o trabalho e a formação profissional. A hegemonia da corrente teórica marxiana e marxista como fundamento teórico da profissão se expressa no código de ética profissional, assim como nas diretrizes e normativas para a formação profissional da ABEPSS.
- ¹⁰ A apreensão do fenômeno social em sua concreticidade requer sucessivas aproximações, com fins de desvendar as mediações que relacionam o fenômeno social imediato e a totalidade (KOSIK, 1976).
- ¹¹ A subjetividade é compreendida como uma unidade dialética, ou seja, a realidade concreta externa compõe e se particulariza na realidade interna dos sujeitos por meio da consciência desencadeada na experiência concreta subjetivada (TURCK, 2008).
- ¹² A coordenação do ensino corresponde ao planejamento coletivo realizado entre a totalidade dos docentes, a fim de evitar a sobreposição de conteúdos e o excesso de atividades em um mesmo semestre. A coordenação do processo de ensino pode ocorrer de modo horizontal, ou seja, entre os docentes que trabalham com uma única turma durante o semestre letivo, ou vertical, entre docentes que trabalham com a turma em diferentes semestres. A segunda situação possibilita a avaliação da aprendizagem ao longo da graduação e primeira durante um semestre letivo.
- ¹³ “Pensar certo” é sinônimo do pensar dialético que pressupõe a superação do entendimento dos fenômenos sociais em sua pseudoconcreticidade, ou seja, no processo de ensino da questão social os estudantes devem ir superando seus preconceitos e suas leituras fragmentadas da realidade, apreendendo-a em sua concreticidade.

FORMAÇÃO COM QUALIDADE EM SERVIÇO SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19

Loiva Mara de Oliveira Machado¹

Evelise Lazzari²

Resumo: Este artigo objetiva refletir sobre o projeto de formação profissional em Serviço Social inscrito nas Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Educação e Pesquisa em Serviço Social (1996) e os desafios ante sua materialização, levando em consideração as mudanças ocorridas no campo da educação superior no contexto da pandemia da Covid-19. Elucida-se as normativas legais deliberadas pelo executivo federal em 2020, as quais incidem diretamente no ensino superior. Na sequência, retoma-se os princípios requeridos à formação de qualidade inscritos nas Diretrizes Curriculares e, por fim, ressalta-se o posicionamento das entidades político-organizativas da categoria profissional (Associação Brasileira de Educação e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS, Conselhos Federal e Regionais de Serviço Social – CFESS/CRESS, Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social - ENESSO) e do Fórum Nacional em Defesa da Formação e do Trabalho com Qualidade em Serviço Social, que congregam os acúmulos feitos pelas entidades político-organizativas da categoria e possíveis ações estratégicas que poderão ser fortalecidas ou criadas no âmbito das unidades de formação acadêmica, sejam estas de natureza privada ou pública.

Palavras-chave: Ensino superior; Covid-19; Formação profissional; Serviço Social.

1. INTRODUÇÃO

No mês de dezembro de 2019 a Organização Mundial da Saúde (OMS) recebe a notificação da China sobre a ocorrência de pessoas infectadas por um novo tipo de síndrome respiratória aguda grave – Covid-19. Em 11 de março de 2020 é declarada a disseminação comunitária de um novo tipo de coronavírus, o SARS-CoV-2, alertando todos os continentes para a existência de uma pandemia com alto risco de mortalidade e sem alternativas de cura conhecidas.

Seguindo as orientações da OMS em fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declara emergência em saúde pública no Brasil (BRASIL, 2020b), determinando ações de prevenção e controle da doença. Nos estados e nos municípios foram publicadas normativas complementares no intuito de instituir medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Importa revelar que a forma como os governos, nas diferentes esferas, e a sociedade civil atuaram ante esta pandemia se tornou aspecto decisivo para sua contenção ou alastramento. No caso do Brasil houve, em um primeiro movimento encabeçado sobretudo pela comunidade científica, a recomendação para o isolamento social como forma de frear a propagação da doença. Somaram-se alguns governadores e prefeitos, além de outros segmentos da sociedade preocupados com a saúde coletiva da população.

Serviços ligados às políticas de saúde e assistência social, além de outros estabelecimentos comerciais considerados essenciais, permaneceram em funcionamento, ainda que com adaptações. Já escolas e universidades, tanto públicas como privadas, suspenderam as aulas presenciais e recomendaram que seus estudantes permanecessem em casa como forma de prevenção e diminuição do contágio.

No movimento contrário, se encontra uma parcela conservadora e reacionária da sociedade, insufladas pelo chefe da nação, buscando minimizar a gravidade da doença, negando a necessidade do distanciamento e isolamento social. Soma-se a isso a pressão feita por empresários e gestores públicos em torno da retomada das atividades econômicas, inclusive aquelas ligadas ao ensino.

Em um país tomado por dicotomias e propagação de informações falsas, pode-se afirmar que as complicações provocadas por este vírus, até então

pouco conhecido, vêm modificando as formas de relacionamento e de sociabilidade ao redor do mundo.

Assim, neste artigo, interessa tratar das mudanças ocorridas, particularmente no âmbito do ensino superior, no contexto da pandemia da Covid-19, tanto no que diz respeito às condições e adaptações relacionadas ao trabalho como ao que se refere à formação em Serviço Social. Alicerçado no método dialético crítico, utilizou-se a pesquisa documental como técnica de pesquisa, vinculada à uma abordagem de cunho qualitativo.

A estrutura do documento é composta, para além desta introdução, de um capítulo que versa sobre os aspectos gerais relacionados ao ensino superior no contexto da pandemia da Covid-19. Compreende o resgate das regulamentações legais e das providências tomadas por Estado e sociedade civil no enfrentamento da propagação do vírus. Apresenta aspectos relacionados à substituição da modalidade presencial de ensino para aquelas viabilizadas por meio de plataformas digitais, e as consequências dessa mudança para o trabalho docente.

No capítulo seguinte se prioriza a apresentação das Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Educação e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), no sentido de reafirmar o compromisso com uma formação em Serviço Social que garanta qualidade e compromisso ético-político no enfrentamento das demandas decorrentes da questão social. Na busca por estratégias de construção coletiva, elenca-se um conjunto de conteúdos produzidos pelas entidades político-organizativas da categoria – CFESS/CRESS, ABEPSS e ENESSO –, imprescindíveis para compreender os desafios e potencialidades do projeto de formação profissional na conjuntura atual. O documento traz ainda considerações finais acerca do tema em debate e as referências utilizadas.

2. O ENSINO SUPERIOR NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

A suspensão das aulas presenciais ocorreu, na maior parte das instituições de ensino, a partir da segunda semana do mês de março de 2020, por recomendação dos órgãos públicos estaduais e federais. Também

foram suspensos os estágios curriculares obrigatórios, e as atividades de pesquisa e extensão, sobretudo aquelas de caráter coletivo.

No entanto, com o semestre letivo já em andamento e com a referida pressão para a retomada das atividades de ensino, tornou-se necessário forjar alternativas que não colocassem em risco a saúde e a vida da comunidade acadêmica. Destarte, após um breve período de suspensão das aulas, estas foram retomadas em plataformas digitais, naquilo que vem se denominando como modalidade presencial conectada.

O Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE) reconheceram e regulamentaram esta modalidade por meio de pareceres que tratam da “reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19” (BRASIL, 2020d). Com base neste entendimento foram publicadas uma série de portarias e pareceres, com recomendações específicas sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia da Covid-19.

Essas modalidades que envolvem o uso de recursos tecnológicos em detrimento da relação de ensino aprendizagem que se estabelece na modalidade presencial trazem à tona um tema contraditório, já presente muito antes do contexto da pandemia. Trata-se do papel do ensino à distância na precarização e mercantilização da formação universitária, que vem sendo debatido em diferentes fóruns desde seu surgimento e alastramento massivo.

Importa mostrar o entendimento dos órgãos deliberativos, como é o caso do CNE, em relação ao tema. No Parecer CNE nº 5/2020 consta a seguinte afirmação:

Os dados [...] demonstram a expertise e a maturidade da Educação a Distância em cursos superiores. Essa realidade facilita o cumprimento das Portarias MEC nºs 343/2020 e 345/2020 e nos convidam ao entendimento e proposição de um largo uso dessa modalidade como forma de continuidade das atividades de ensino e aprendizado. Nos convida, inclusive, a reinterpretar os limites de aulas e outras atividades acadêmicas que podem ser ofertadas a distância (BRASIL, 2020e).

Observa-se que o contexto estabelecido pela pandemia da Covid-19 proporcionou aos órgãos governamentais se posicionarem explicitamente em defesa da modalidade de ensino à distância. Dada sua importância para debater a qualidade na formação de futuros e futuras assistentes sociais, este assunto será retomado no item posterior para tratar especificamente do Serviço Social.

Dentre tantos aspectos contraditórios envolvendo a pandemia, é preciso fazer uma distinção na execução dos encaminhamentos nas instituições privadas e públicas de ensino. Sabe-se que a educação tratada como mercadoria estabelece entre estudantes e instituições uma relação contratual e que, em muitos casos, o pagamento da mensalidade é condição fundamental para que a empresa possa pagar seus próprios funcionários em dia; o antigo discurso da viabilidade e sustentabilidade financeira.

Sob essa justificativa, houve no âmbito das instituições privadas demissões e cortes de gastos em áreas consideradas não essenciais, redução de benefícios e até mesmo de salário de professores e técnicos administrativos. Ainda que essa diminuição salarial tenha sido feita dentro dos trâmites legais, com o conhecimento dos sindicatos e órgãos fiscalizadores, não deixou de ser uma forma de aviltamento desses trabalhadores e trabalhadoras, que não tinham possibilidade de negociação neste momento.

Em termos metodológicos, foram necessárias inúmeras adaptações no que se refere ao formato das aulas, às ferramentas de apoio para viabilizar o ensino-aprendizagem, à disponibilização de materiais didáticos e referências bibliográficas, considerando que a maioria das obras previstas nos planos de ensino-aprendizagem se encontram disponíveis na forma impressa.

Além disso, os trabalhadores e trabalhadoras do ensino, tanto em instituições públicas quanto privadas tiveram que absorver nos orçamentos de suas vidas privadas, custos com energia elétrica, serviços de telefonia e internet, compra de equipamentos de informática e mobiliário adaptado, iluminação, áudio e outros itens que se mostraram necessários para viabilizar encontros de qualidade entre professores, técnicos-administrativos e estudantes. Isto porque esses gastos, na maioria dos casos, não foram subsidiados pelas instituições de ensino. Nesse contexto há que se considerar

também a falta de acesso às bibliografias e equipamentos de laboratórios, o que demanda esforço de estudantes e professores e professoras quanto a abordagem dos conteúdos, considerando os recursos disponíveis.

De modo específico nas universidades federais, embora não se tenha o caráter lucrativo da atividade empresarial, decorrente de pagamento de mensalidades, verificou-se crescentes perdas quanto às condições de permanência de estudantes, a exemplo da falta de acesso ao restaurante universitário, à moradia estudantil, limitação de bolsas decorrentes de vinculação em atividades de extensão e pesquisa e insegurança quanto ao retorno das atividades de estágios remunerados (necessários à sua subsistência), sem cobertura de seguros, em caso de agravos de saúde decorrentes de contágio em tempos de pandemia.

Esse processo agrava ainda mais as condições de permanência estudantil, especialmente entre indígenas, negros e negras, mães estudantes, trabalhadores e trabalhadoras informais e daqueles que não dispõem de uma rede de familiar ou de apoio da comunidade acadêmica, e contam unicamente do trabalho diário para sua própria manutenção. Somado a isso, as demandas cotidianas de cuidado dos filhos, de pessoas doentes ou com deficiência, e afazeres domésticos disputam o mesmo tempo e espaço em que são desenvolvidas as atividades acadêmicas.

Todavia há que se considerar outras pautas que afetam diretamente a permanência no ensino público, a exemplo dos agravos de saúde mental, as diferentes expressões de violência e racismo institucional, que afetam diretamente o cotidiano de mulheres e homens estudantes e trabalhadores sejam terceirizados, contratados ou servidores do quadro.

Os professores e professoras, além de terem que desembolsar recursos próprios para o pagamento de despesas necessárias ao desenvolvido do próprio trabalho, já descritas anteriormente, vivenciam um processo de trabalho intermitente, com demandas em tempo integral, uma vez que a exigência de cumprimento de atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão continuam em vigor, e são requisitos imprescindíveis aos processos de promoção e progressão, mesmo em meio aos desafios que o período apresenta.

Percebe-se que a pandemia provocada pelo coronavírus contribuiu para potencializar ainda mais a exploração do trabalho docente. A quantidade de horas trabalhadas sem remuneração, a disponibilidade quase que integral para reuniões, elaboração de relatórios, planejamento e elaboração de aulas adaptadas para a modalidade virtual tornaram imprescindível o adquirir de novos conhecimentos e habilidades em tempo recorde.

O desgaste de ficar por horas em frente a uma tela, com pouca ou nenhuma interação por parte dos/as estudantes, que não se pode ter certeza se estão apropriando ou não de forma adequada o conteúdo a tão duras penas elaborado. Há invasão do espaço privado, que reverberou na dinâmica das relações, uma vez que toda a família teve que se submeter aos horários e silêncios necessários para que as aulas acontecessem. O adoecimento e o esgotamento mental também se expressam de forma alarmante entre esses profissionais.

Ainda que o coletivo da categoria docente possa ter se manifestado contrária à esta forma precarizada de trabalho, acabou por se adaptar e desenvolver as atividades que lhe foram incumbidas. Tal contradição traz a necessidade de refletir sobre o modo de produção capitalista. Ainda que venha dando sinais de uma forte crise em razão da diminuição da atividade econômica no mundo, ainda assim é preciso lembrar que a dominação exercida por este sistema não é apenas econômica.

É também política, filosofia, relações hegemônicas, ou seja, um formidável arsenal capaz de transfigurar a realidade (dando a aparência de universalidade a certos interesses particulares) a ponto de tornar-se a miséria e a exploração “consensualmente” aceitas pelo miserável e pelo explorado (FRESU, 2020, p. 45).

Neste artigo, escrito em meio à crise provocada pela pandemia da Covid-19, o que se constata é que “a Educação já estava sofrendo com o subfinanciamento, o descaso, quando não ataques diretos oriundos do próprio Ministério da Educação” (GOMES, 2020, p. 136). Atitude esta que transcende a esfera ideológica e se estende em termos financeiros, com a diminuição do orçamento e ausência de investimento em infraestrutura e tecnologia.

Apesar da Resolução CNE/CP nº 2/2020 (BRASIL, 2020c) indicar o retorno gradativo das atividades de ensino na modalidade presencial, não há

previsão ou garantia de retorno seguro às atividades presenciais, uma vez que o governo brasileiro parece se esquecer de seu papel protetivo, sobretudo no que se refere à imunização em massa da população. O futuro da educação foi colocado em suspenso, assim como as vidas de professores, técnicos administrativos e estudantes.

Todos estes aspectos abordados aqui têm rebatimentos particulares no que tange à formação em Serviço Social, o que será abordado no item a seguir.

3. EM DEFESA DE UM PROJETO DE FORMAÇÃO COM QUALIDADE EM SERVIÇO SOCIAL

As Diretrizes Curriculares da ABEPSS (1996) expressam o projeto de formação em Serviço Social no Brasil, considerando “[...] o acúmulo histórico, teórico, metodológico e ético-político da profissão [...]” (LAMPERT, 2020, p. 24). Trata-se de uma construção coletiva que mobilizou assistentes sociais, estudantes de graduação e pós-graduação, pesquisadores/as, professores/as e entidades político-organizativas da categoria.

Essas Diretrizes apresentam entre os pressupostos norteadores que o Serviço Social “[...] se particulariza nas relações sociais de produção e reprodução da vida social como uma profissão interventiva no âmbito da questão social[...]” (ABEPSS, 1996, p. 5), considerando suas múltiplas expressões engendradas na forma de sociabilidade capitalista, uma vez que “[...] condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matrizes em tempo de capital fetiche” (IAMAMOTO, 2007, p. 156).

O posicionamento construído pela categoria sobre esse projeto de formação requer observar alguns princípios (ABEPSS, 1996, p. 6-7) como: o rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade social e do Serviço Social; adoção de uma teoria social crítica; caráter interdisciplinar; indissociabilidade nas dimensões de ensino, pesquisa e extensão, entre outros. Isso demanda a capacitação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa (ABEPSS, 1996, p. 7), no sentido de contribuir para: a

apreensão crítica do processo histórico como totalidade social; investigação sobre a formação histórica e os processos sociais que conformam a sociedade brasileira; apreensão do significado social da profissão e as possibilidades de intervenção na realidade; compreensão das demandas postas ao Serviço Social frente ao mercado de trabalho; e a formulação de respostas profissionais que potenciem o enfrentamento da questão social; exercício profissional em consonância com as atribuições privativas e competências profissionais.

Os valores, princípios e diretrizes inscritos nesse projeto de formação em consonância com a Lei de Regulamentação da Profissão, nº 8.662/1993 e Código de Ética do/a Assistente Social (Resolução CFESS nº 273/1993) são constitutivos do arcabouço jurídico-político que estrutura o projeto ético-político profissional, uma vez que

os projetos profissionais apresentam a auto-imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais privadas e públicas (inclusive o Estado, a quem cabe o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais) (NETTO, 2009, p. 144).

Ressalta-se que no contexto de avanço do conservadorismo na sociedade brasileira e suas repercussões no âmbito do Serviço Social, especialmente com a investida de projetos voltados ao Serviço Social Clínico, Serviço Social Cristão e Serviço Social Libertário, esses valores, princípios e diretrizes que se constituem patrimônio do Serviço Social brasileiro não estão em xeque, uma vez que permanecem atuais, contribuindo para o direcionamento crítico, interventivo e investigativo da formação em Serviço Social, bem como, do trabalho profissional nos diferentes espaços em que se inserem os e as assistentes sociais.

Portanto, o que precisa ser problematizado e aprofundado são as estratégias de construção coletiva da categoria, a partir dos espaços de formação e trabalho profissional no âmbito público e privado, bem como das entidades político-organizativas da categoria – conjunto CFESS/CRESS, ABEPSS e ENESSO. Essa construção precisa ser

direcionada no sentido de fortalecer o projeto de formação, pautado nas Diretrizes Curriculares (ABEPSS, 1996). Isso considerando o contexto de mudanças estruturais quanto à oferta de cursos (do presencial para ensino à distância), agravadas ainda mais com a pandemia da Covid-19, que apresenta um novo tipo de oferta, a modalidade presencial conectada, a qual tem sido adaptada à realidade de cada instituição de ensino, considerando suas normas institucionais.

Dados referentes a pesquisa documental junto aos sites das entidades político-organizativas da categoria – CFESS/CRESS, ABEPSS e ENESSO, apresentam um conjunto de conteúdos imprescindíveis a apreensão crítica sobre o significado, os desafios e potencialidades do projeto de formação profissional na conjuntura atual. Para além de um relato do posicionamento das três entidades, busca-se elucidar especialmente a realidade de estudantes de Serviço Social, sem os e as quais nenhum projeto de formação encontra êxito.

No âmbito da ABEPSS, para além das manifestações públicas elaboradas juntamente com o conjunto CFESS/CRESS e ENESSO, a entidade realizou quinze transmissões ao vivo (*lives*) por meio do projeto “ABEPSS ao Vivo”, objetivando manter e adensar o debate sobre a formação profissional, considerando as referências inscritas nas Diretrizes Curriculares (1996). O Quadro 1 explicita os conteúdos abordados.

Quadro 1. Temas abordados nas *lives* “ABEPSS ao Vivo” – 2020.

Dia	Tema
1ª: 16/06	Crise do capital, pandemia e Serviço Social
2ª: 23/06	Questão social e precarização do trabalho no Brasil
3ª: 07/07	Universidade e ensino remoto emergencial.
4ª: 14/07	Estado, política social e trabalho profissional
5ª: 21/07	O debate étnico-racial e a formação profissional em Serviço Social
6ª: 04/08	O racismo estrutural e suas expressões nas violências contra negros/as: a imbricação entre gênero, raça e classe
7ª: 17/08	A questão ambiental e indígena em tempos de pandemia
8ª: 01/09	Os movimentos sociais, as lutas sociais e a solidariedade de classe
9ª: 27/09	Precisamos discutir os fundamentos do Serviço Social para responder ao tempo presente!
10ª: 13/10	Apropriação do tempo das mulheres: trabalho, maternidade e militância
11ª: 27/10	Violência e pandemia da infância ao envelhecimento
12ª: 06/11	Ocupar, permanecer e resistir na pós-graduação
13ª: 10/11	Serviço Social e Residência Multiprofissional em Saúde: formação, atribuições e competências profissionais
14ª: 24/11	Desafios para a formação e o trabalho profissional na América Latina
15ª: 10/12	Enesso, formação e trabalho profissional: fortalecendo o Projeto Ético-Político do Serviço Social

Fonte: Site institucional, ABEPSS, 2020. Sistematizado pelas autoras.

Esse conjunto de atividades possibilitou o debate de conteúdo em uma articulação teórico-prática a partir dos eixos: formação e trabalho profissional, considerando as configurações do Estado, das políticas sociais, das múltiplas expressões da questão social, dos movimentos sociais da classe trabalhadora, bem como sobre os fundamentos do Serviço Social; as

atribuições privativas e competências profissionais e os desafios de acesso e permanência de estudantes no âmbito da graduação e pós-graduação.

Temas emergentes ganham lugar de visibilidade e debate, a exemplo da questão indígena e ambiental, o racismo estrutural, maternidade e militância, violência e o contexto de pandemia da infância ao envelhecimento, os quais requerem continuidade na pauta prioritária da entidade no pós-pandemia.

O conjunto CFESS/CRESS, considerando sua natureza jurídica como órgão normativo da profissão, tem como competência prevista no Art. 8º da Lei nº 8.662/1993: “I – orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o exercício da profissão de Assistente Social, em conjunto com o CRESS [...]” (BRASIL, 1993). Para tanto, no âmbito da formação vem se desenvolvendo ações de incidência em conjunto com ABEPSS e ENESSO e com Fórum Nacional em Defesa da Formação e Trabalho Profissional com Qualidade em Serviço Social. No atual contexto, esse coletivo expressa que:

o ensino e o trabalho remotos não podem se dar à revelia de um debate que seja construído de maneira coletiva e responsável pelas comunidades acadêmicas e coletivos profissionais, de maneira a atropelar normas e regulamentações já estabelecidas. Essa “novidade” não deve permitir o aligeiramento do ensino, considerando os seus pressupostos científicos e metodológicos, bem como as reflexões sobre sua dimensão política e jurídica que envolve o trabalho profissional em todas as suas dimensões (FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA FORMAÇÃO E TRABALHO PROFISSIONAL COM QUALIDADE, 2020, p. 5).

Daí a importância de reafirmar de forma conjunta a defesa da Campanha Nacional: “Formação com qualidade é educação com direitos prá você! Graduação em Serviço Social, só se for legal, crítica e ética”.

A ENESSO, em consonância com o projeto de formação inscrito nas Diretrizes Curriculares (ABEPSS, 1996), lançou entre os meses de maio e junho de 2020 quatro vídeos que compõem a Campanha: Fique em casa, mas fique atenta/o: levante nossas bandeiras de luta! Essa iniciativa contribui para problematizar o tema da formação profissional em tempos de pandemia da Covid-19.

No primeiro vídeo de lançamento da Campanha a entidade visibiliza o contexto da crise capitalista agravada pela pandemia da Covid-19. Convoca

os e as estudantes a compartilhar análises e estratégias para enfrentamento da conjuntura atual e fortalecimento do projeto de formação em Serviço Social. Algumas indagações têm destaque nessa atividade, tais como a garantia do ensino superior com qualidade; a oferta de estágio; o impacto da pandemia da Covid-19 na vida e a família de estudantes; os espaços de trabalho em que se inserem; e as estratégias que vêm sendo construídas em âmbito local pelas entidades estudantis, em conjunto com as demais entidades da categoria, com outras organizações e movimentos sociais são temas que perpassam os debates da Campanha.

O segundo vídeo abordou o 7º eixo de incidência no trabalho desenvolvido pela ENESSO. O foco são os desafios da formação profissional em tempos de pandemia e as contradições postas com a implementação da

Portaria MEC nº 343/2020 (BRASIL, 2020a), que trata substituição das aulas presenciais por aulas por meio digital enquanto perdurar a pandemia, ao considerar a realidade dos e das estudantes. A entidade problematiza que essa medida aprofunda a precarização da educação no país considerando o acesso de estudantes, bem como as limitações postas pela modalidade de acesso por meio de ferramentas digitais. Denuncia também a falácia de democratização do ensino no Brasil, enfatizando que se trata de um discurso que sustenta a modalidade de ensino à distância e expressa com mais intensidade o processo de mercantilização e precarização da educação superior. A ENESSO reforça a defesa do ensino público, gratuito, laico e de qualidade, que possibilite o acesso e a permanência estudantil para a classe trabalhadora.

No terceiro vídeo a entidade reflete sobre a incompatibilidade do ensino à distância com a formação profissional crítica e de qualidade no Serviço Social, considerando que essa modalidade está na contramão do que é previsto nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS (1996), uma vez que visa a formação em massa de profissionais para que possam se inserir no mercado de trabalho, o que contribui para a maximização dos lucros nas mãos de empresas que dispõem de serviços privados de educação.

Assim a educação deixa de ser considerada como direito ocupando a lógica de mercadoria, beneficiando unicamente os interesses do capital,

expresso por monopólios que exploram esses serviços. A entidade destaca que a crítica não se refere aos estudantes e nem a profissionais que se inserem nesta modalidade, mas ao projeto ensino a distância (EAD) alinhado à lógica neoliberal de exploração e acumulação capitalista, uma vez que coloca em xeque a dimensão pedagógica do processo de ensino-aprendizagem, pois:

O EaD é concebido para ser um ensino massivo, contraposto à universalização do ensino público, estatal, laico, em todos os níveis. Prevê o número reduzido de tutores e técnicos em detrimento dos educadores presenciais, flexibilizando direitos (ABRAMIDES, 2019, p. 252).

O alerta também se estende para o estágio como atividade de ensino de caráter prático-pedagógico. Soma-se a essa pauta a adesão e solidariedade a Campanha dos e das estudantes secundaristas pelo adiamento do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a partir do entendimento de que o acesso a Universidade Pública deve ser democrático e não excludente.

Por fim, o quarto vídeo trata do tema da saúde mental no contexto de pandemia, destacando que os índices de contágio têm atingido para além de pessoas com comorbidades, os segmentos mais empobrecidos. Portanto, o “endereço” das pessoas atingidas tem classe e cor, considerando as desigualdades sociais que estruturam o modo de produção capitalista. A saúde mental é constantemente abalada com a ameaça de contágio diante da necessidade de exposição, devido às demandas de trabalho presencial em meio a insegurança sanitária, e somado a isso, a organização do trabalho *home office*, a sobrecarga do trabalho doméstico, a ameaça da perda do emprego, o adoecimento de familiares, o distanciamento social, a interrupção de sonhos e projetos de vida, perdas e vivência do luto devido a contágio pela Covid-19, entre outros. A obrigatoriedade do ensino à distância, presencial conectado ou remoto não leva em consideração as condições subjetivas e materiais dos e das estudantes para dar conta das atividades de ensino.

Considerando os relatos expressos nos vídeos se observa que, para os e as estudantes, essa migração das aulas presenciais para o formato virtual também trouxe dificuldades e em muitos casos até mesmo o impedimento de dar continuidade ao semestre letivo, uma vez que a demanda por

condições de infraestrutura, equipamentos e rede de internet não é algo acessível a todos/as estudantes. Somado a esses requisitos, o perfil de estudante trabalhador/a que se depara com a pressão de voltar ao trabalho presencial, mesmo num contexto de insegurança, e também a rotina de ao sair do trabalho ter que dar conta das atividades de ensino após o retorno para casa.

Identifica-se que os e as estudantes, sobretudo aqueles/as dependentes de subsídios relacionado à permanência no ensino superior, foram os que mais sofreram as consequências do isolamento e da interrupção das aulas presenciais. Muitas vezes residindo em outra cidade ou estado, longe de sua família de origem, é na universidade que essas pessoas estabelecem sua principal forma de sociabilidade. O espaço físico de uma universidade é o ambiente propício para o estabelecimento de relações afetivas, de cuidado e aprendizado mútuo. É inegável o papel do encontro presencial para o desenvolvimento e formação da comunidade acadêmica de modo geral. Daí a importância de observar a segurança sanitária para viabilizar esse retorno quando possível.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço empreendido neste artigo não objetiva conclusões acerca da contextualização e de estratégias de fortalecimento do projeto de formação em Serviço Social em tempos tão adversos de pandemia da Covid-19.

Buscou-se, no percurso metodológico construído, elucidar os desafios presentes no campo do ensino superior e da formação em Serviço Social. Ao longo do processo de coleta e análise dos dados sobre a temática, novos questionamentos emergiram. Foram constatadas evidências sobre o processo de desmonte da política de educação como direito social e a ofensiva da lógica mercantil e lucrativa, que deixará ainda mais à margem os segmentos da classe trabalhadora.

A progressiva transferência das atividades presenciais para a modalidade à distância e modalidade presencial conectada, como forma de garantir o distanciamento social neste momento da pandemia da Covid-19, vem gerando impactos significativos no campo da educação. O que se agrava por meio do posicionamento de órgãos governamentais, quanto a defesa da

modalidade de ensino à distância como modelo de referência que poderá ser adotado em período pós-pandemia.

Nesse processo em construção estudantes, técnicos e professores passam a prover o pagamento de despesas, além do espaço privado da convivência familiar para o desenvolvimento das atividades de estudo e trabalho. Ademais, há que se considerar que muitas famílias dispõem de um único equipamento para comunicação e trabalho e que em regiões mais longínquas o acesso à comunicação é precário e, por vezes, inexistente.

Para a comunidade discente, essa migração das aulas presenciais para o formato virtual também trouxe dificuldades e, em muitos casos, até mesmo o impedimento de dar continuidade ao semestre letivo.

Soma-se à sobrecarga de trabalho e os agravos da saúde mental, presentes no âmbito da comunidade acadêmica, tornando ainda mais desafiador o cumprimento das atividades previstas. Reconhece-se a diversidade humana presente na sociedade e, portanto, a necessária apreensão sobre o debate de classe social e sua intersecção com as relações étnico-raciais e de gênero, as quais tem sido apropriadas de forma enviesada por setores conservadores da sociedade, que acabam incidindo na forma como o acesso à universidade é legitimado.

As entidades político-organizativas da categoria têm um papel importante a cumprir no sentido de continuar politizando o debate sobre o significado social e político da educação superior na sociedade brasileira e as particularidades da formação em Serviço Social e sua indissociabilidade com o trabalho profissional.

Destarte é fundamental investir na construção de processos democráticos e participativos enquanto categoria, a partir das unidades de ensino, dos espaços de trabalho, dos processos de educação permanente, dos campos de estágios, fomentando fóruns amplos de debate e construções coletivas. O projeto de formação em Serviço Social inscrito nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS se constitui como pauta de disputa, uma vez que é constitutivo do projeto ético-político profissional, permanentemente ameaçado pela ofensiva do conservadorismo e por interesses das elites dominantes.

Posicionamentos estratégicos e articulados das entidades político-organizativas da categoria; fortalecimento dos espaços de educação permanente da categoria; ações de incidência local, no campo das instituições, articuladas a processos mais amplos de debate e incidência; articulação em coletivos, fóruns e frentes e com movimentos da classe trabalhadora; fomento à criação de condições materiais e subjetivas que possibilitem o acesso e permanência de estudantes, técnicos e professores na universidade. Estas são algumas pautas que precisam estar em destaque, considerando os desafios e perspectivas frente a formação com qualidade em Serviço Social.

REFERÊNCIAS

ABEPSS. **Diretrizes Curriculares**. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/diretrizes-curriculares-da-abepss-10>. Acesso em: 12 de dez. 2020.

ABEPSS. **Site Institucional**. Disponível em: <http://www.abepss.org.br>. Acesso em: 12 de dez. 2020.

ABRAMIDES, M. B. C. **O projeto ético-político do Serviço Social brasileiro**: ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2019.

BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 7613, 8 jun. 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus – Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 39, 18 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 5, de 28 de abril de 2020. Reorganização do calendário escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 1º jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020. Orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 57, 3 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 52, 11 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Brasília/DF, 2020b. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (Espin) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 4 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020**. Brasília/DF, 2020c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=167141-rcp002-20&category_slug=dezembro-2020-pdf&Itemid=30192. Acessado em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020**. Brasília/DF, 2020d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192. Acessado em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5, de 28 de abril de 2020**. Brasília/DF, 2020e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?>

option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acessado em: 13dez. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Resolução nº 273, de 13 de março de 1993. Dispõe sobre o Código de Ética do/a Assistente Social. Disponível em:

http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP2011_CFESS.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

ENESSO. Campanha Fique em casa, mas fique atenta/o: levante nossas bandeiras de luta! **Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social**, Brasília, DF,

16 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/39jQDWP>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FRESU, G. Entre pandemia e crise orgânica: contradições e narrativas hegemônicas do capitalismo em colapso. *In*: LOLE, A.; STAMPA, I.; GOMES; R. L. R. (org.). **Para além da quarentena**: reflexões sobre crise e pandemia.

Rio de Janeiro: Morula, 2020. p. 41-53.

GOMES, R. L. R. Aspectos da educação brasileira em meio aos dilemas de um momento dramático. *In*: LOLE, A.; STAMPA, I.; GOMES; R. L. R. (org.). **Para além da quarentena**: reflexões sobre crise e pandemia. Rio de Janeiro: Morula, 2020. p. 136-145.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempos de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

LAMPERT, M. C. **Transformações Societárias em contexto pós-golpe de 2016**: implicações para formação em Serviço Social no Rio Grande do Sul. Curitiba: CRV, 2020.

NETTO, J. P. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. *In*: MOTA, A. E. et al. (org.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: OPAS; OMS, Ministério da Saúde, 2009. p. 141-160.

¹ Assistente Social. Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Docente do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), integrante do Grupo de Pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”, coordenadora do AYA Grupo de Estudos, Extensão e Pesquisas em Serviço Social, Relações Sociais de Exploração/Opressão de Raça/Etnia e Gênero. E-mail: loivadeoliveira@ufrgs.br

² Assistente social. Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), professora adjunta I do curso de Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul (UCS), integrante do Grupo de Pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. E-mail: eveliselaz46@gmail.com

CAPÍTULO 3
Política social na
América Latina

REFORMAS NEOLIBERAIS E A PROPAGAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA¹

Rosilaine Coradini Guilherme²

Carlos Nelson dos Reis³

Resumo: Este texto correlaciona as reformas neoliberais de segunda geração concebidas no início dos anos 2000 ao contexto de propagação dos programas de transferência de renda na América Latina. Para tanto, apresenta as suas justificativas que foram estruturadas mediante balanço das reformas de primeira geração afirmadas no Consenso de Washington em 1989. Na sequência são apresentados dados decorrentes de pesquisa exploratória que prevê mapeamento dos países que implantaram programas de transferência de renda no continente. Em termos de considerações finais se entende que esse novo ajuste associa reformas institucionais com uma agenda social que inclui distribuição de renda e a ampliação das oportunidades aos pobres, sob os preceitos da teoria do capital humano, em prol da governabilidade da economia de mercados e de políticas focalizadas com destaque para os programas de transferência de renda.

Palavras-chave: América Latina; Reformas neoliberais; Programas de transferência de renda.

1. INTRODUÇÃO

No início do século XXI, sob a preponderância da economia de mercados, inicia-se na abrangência da América Latina formulação de ajustes estruturais nomeados como segunda geração de reformas, sob os preceitos dos organismos internacionais. Trata-se de propor medidas de

austeridade, assim como disseminar um discurso mundial de combate à pobreza pelos países de baixa e média renda como os que integram o continente latino-americano. Essa perspectiva pressupõe conjugar crescimento econômico com o combate à pobreza, pela via das políticas sociais focalizadas, com destaque para os programas de transferência de renda.

Esses programas, especialmente a partir dos anos 2000, estabelecem um consenso sobre sua implantação entre os países latino-americanos, os quais visam combinar o alívio imediato da pobreza, vinculando a transferência monetária à determinadas condicionalidades. Compartilha-se da opinião de que apesar de aludir para uma “concepção de multifuncionalidade da pobreza, no discurso e na prática dos PTCR [Programas de Transferência Condicionada de Renda], não é considerado a determinação estrutural desse fenômeno, o que faz com que a busca seja por atenuar ou mitigar, tão somente a situação de pobreza do público desses programas” (SILVA, 2014, p. 87). Diante dessas reflexões, condensa-se a perspectiva deste estudo que tem por objetivo correlacionar as reformas neoliberais de segunda geração concebidas no início dos anos 2000 ao contexto de propagação dos programas de transferência de renda na América Latina.

Deste modo, este artigo abrange um estudo sobre os programas de transferência de renda no âmbito dos países latino-americanos, tendo como intervalo temporal o período de 1990-2015. Envolve uma pesquisa exploratória em vista de constituir um mapeamento dos programas, tendo como referência a *División de Desarrollo Social* (DDS), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que mantém um base de dados de programas de *Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe*. Logo, apresenta um mapeamento dos programas com atenção a algumas dimensões que os estruturam como princípios básicos, critérios à elegibilidade e condicionalidades, assim como articula esses dados ao referencial teórico analisado que trata sobre as reformas neoliberais, com destaque para as reformas de segunda geração.

A partir dessa linha, no decorrer deste texto se pretende desenvolver algumas reflexões que coadunem com o objetivo do estudo, tendo como fio condutor as seguintes perspectivas: inicialmente são apresentadas de

maneira crítica e analítica a concepção e justificativas relacionadas as reformas de primeira e de segunda geração⁴, a partir dos fundamentos neoliberais; e, na sequência, apresenta-se o mapeamento das experiências dos programas de transferência de renda latino-americanas, articulando a concepção destas formulações à das reformas neoliberais com destaque para o ajuste de segunda geração; por fim são mencionadas algumas considerações no sentido de impulsionar o debate a respeito dos temas tratados e, com isso, possibilitar a construção de subsídios teórico-práticos que contribuam com as lutas sociais frente à destruição de direitos em curso na América Latina.

2. AMÉRICA LATINA E AS REFORMAS NEOLIBERAIS DE PRIMEIRA E SEGUNDA GERAÇÃO

Em contraposição às ideias desenvolvimentistas⁵, mediante estagnação econômica iniciada nos anos 1970, se edifica o Consenso de Washington, proposto em 1989 por John Williamson com objetivo de auxiliar, a partir de ajuste estrutural, a América Latina superar seu “lento” crescimento. A perspectiva é de que “na última década da idade de ouro, cada vez mais passava haver motivos para se duvidar da sustentabilidade do modelo de crescimento, à medida que cresciam os déficits orçamentários e a inflação e explodiam os empréstimos estrangeiros” (KUCZYNSKY, 2004, p. 18). A referida constatação utiliza como argumento as políticas desenvolvimentistas adotadas pela região e suas altas taxas de crescimento com média anual de 5,2%, entre 1940 e 1980, porém os rendimentos alcançados se restringem ao padrão de distribuição altamente desigual praticado desde o período colonial. A explicação é de que a renda obtida não se compara à de outros países do mundo na mesma época, visto que “enquanto o PIB *per capita* cresceu em 60% na Venezuela e quase 240% no Brasil, de 1950 a 1980, esses aumentos relativos foram muito maiores em outras áreas como na Europa Meridional e Ásia Oriental” (KUCZYNSKY, 2004, p. 18). Nessa visão, o crescente desequilíbrio macroeconômico da região acentua sua vulnerabilidade, particularmente em relação ao arrocho

da política anti-inflacionária praticada nos Estados Unidos no início dos anos 1980.

É precisamente a partir da crítica em relação à política de substituição de importações ou desenvolvimentista, voltada ao mercado interno, que o Consenso de Washington, com base em estudo do *Institute for International Economics*, é elaborado e recomendado aos países da América Latina, mediante modelo orientado para o mercado externo. A ideia é de que, em parte, “a substituição de importações havia impedido surto de crescimento das exportações de produtos manufaturados, como o que fora experimentado nas regiões mais dinâmicas em desenvolvimento [...], o estudo criticava o papel econômico opressivo do Estado” (KUCZYNSKY, 2004, p. 20). Por isso, propõe a liberalização da economia em oposição à intervenção estatal e às suas políticas protecionistas que impedem o funcionamento eficiente do mercado mundial e, de modo consequente, a retomada do crescimento de cunho capitalista. No âmbito da Cepal, a década de 1990 inaugura o denominado neoestruturalismo⁶, que defende a ideia de transformação produtiva com equidade em vista do esgotamento da estratégia desenvolvimentista que se restringe ao padrão de distribuição altamente desigual.

Por sua vez, as recomendações decorrentes do Consenso de Washington são representadas pela disciplina orçamentária a ser implementada pelo Estado, em especial sobre os investimentos nas políticas sociais, impulsionando reformas restritivas nos sistemas de proteção social; a desestatização de instituições públicas, o que corresponde privatizar, pela via da terceirização e/ou mercantilização, a provisão de direitos sociais básicos como a saúde e previdência; a liberalização dos fluxos financeiros e a ampliação do mercado externo, representando juntamente com as privatizações ampla flexibilização do mercado de trabalho, dos produtos e dos direitos sociais. Tal contexto é coerente ao denominado ajuste estrutural proposto pelos países capitalistas centrais e executado pelas agências financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que determinam o princípio da austeridade fiscal aos países dependentes. “Tem-se aí o significado dos programas de ajustamento

estrutural contra o desenvolvimento, imposto pelo FMI e pelo Banco Mundial, aos países devedores” (IAMAMOTO, 2008, p. 118).

Na América Latina, essa primeira geração de reformas se concretiza entre 1980 e 1990 – com exceção do Chile, que as coloca em prática na década de 1970. “O Chile tinha a quarta economia de crescimento mais rápido do mundo durante os anos 1990 [...] é o país que levou mais longe as reformas de primeira geração, embora devamos considerar que mesmo o Chile não fez nada para liberalizar o seu mercado de trabalho” (WILLIAMSON, 2004, p. 4-5). Em parte, a gestão flexível, associada às novas tecnologias como a robótica, se torna importante resposta do capital à sua crise. Isso significa a restauração da taxa natural de desemprego com repercussões na organização sindical e nas lutas sociais, quer dizer, colocam-se em prática as ideias hayeknianas⁷ em que a liberdade, como sinônimo de igualdade, dinamiza a economia, além de restabelecer o curso natural de acumulação e do livre mercado. “A acelerada desregulamentação dos mercados financeiros “emergentes”, instigada pelo FMI e pelo Banco Mundial, significou a completa submissão desses países ao neoliberalismo, mas também trouxe consigo mais um elemento de risco sistêmico, no plano internacional” (CHESNAIS, 1998, p. 265).

De fato, no século XXI, devido às crises econômicas e consequente recessão na economia mundial amplamente globalizada – daí a interdependência entre países e regiões – surgem várias análises em relação às reformas liberalizantes, muitas delas elaboradas e descritas por Williamson, no livro publicado em 2004 sob título “Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina”. Na publicação, a partir de alguns questionamentos como: o que saiu errado? O Consenso de Washington fracassou? Há descrição de uma nova agenda para América Latina, cujo objetivo consiste em retomar o crescimento e as reformas – agora de “segunda geração” e “à prova de crises” – acrescentando ao Consenso original uma agenda de construção institucional e uma agenda social. “Os latino-americanos querem saber o que saiu errado, além de desejarem nova agenda que corrija fraquezas do passado” (WILLIAMSON, 2004, p. 3).

Na explicação de Williamson sobre “o que saiu errado”, há convicção de que as reformas ou o processo atual de globalização não são responsáveis pelo “lento crescimento” do continente. Ao contrário, credita ao fato das reformas de primeira geração recomendadas pelo Consenso de Washington de 1988, em alguns países, ainda estarem incompletas como a reforma da previdência, privatização de bancos estatais, flexibilização no mercado de trabalho e liberalização do setor financeiro. Ao mesmo tempo associa à “estreita política de formação”, isto é, pouca preocupação com a distribuição de renda ou com o social, mesmo com a alta concentração de renda do continente, perdendo apenas para alguns países africanos. E, por esse motivo, não sendo cabível focar apenas numa política de aceleração do crescimento, mas este junto com equidade. “Pode ser cabível enfocar a política principalmente no aspecto do crescimento em lugares nos quais a renda seja menos desigualmente distribuída e virtualmente todos sejam pobres, como no sul da Ásia” (WILLIAMSON, 2004, p. 6).

Por isso, essa última referência justifica a importância da agenda de reformas de “segunda geração”, em que associa reformas institucionais como a concessão de independência a um banco central e reforma do judiciário, com uma agenda social como a distribuição de renda e a ampliação das oportunidades dos pobres. “Realmente melhorias significativas na distribuição ocorrerão somente pela superação da debilidade fundamental que causa a pobreza: a falta para muitas pessoas dos recursos que as permitam construir seu caminho para fora da pobreza” (WILLIAMSON, 2004, p. 15). Isso significa colocar em prática a agenda social que, resumidamente, inclui: distribuição de renda com ênfase na arrecadação de impostos diretos⁸; melhora na área da educação visando o desenvolvimento de capital humano; reforma agrária nos moldes do programa brasileiro, em que existe ajuda aos trabalhadores rurais para a compra de terras dos latifundiários e sendo os direitos de propriedade respeitados; a expansão do microcrédito com redução das taxas de juros de mercado. A questão fundamental referida é que tais mecanismos têm potencial de produzir uma verdadeira revolução social “e poderiam fazer isso sem ameaçar os interesses das pessoas ricas, mantendo, assim, a esperança de que aquelas sociedades tradicionalmente fragmentadas possam

finalmente começar a desenvolver uma verdadeira coesão social” (WILLIAMSON, 2004, p. 15). O discurso da equidade, conjugado ao crescimento econômico e ao ajuste de segunda geração, sob esse ponto de vista, contribui ao reparo dos impactos sociais, como a pobreza extrema, produzidos pelo ajuste de primeira geração, em prol da “governabilidade” da economia de mercado.

Por outro lado, Joseph Stiglitz discute os malefícios da globalização e do livre mercado às economias em desenvolvimento tanto em relação à pobreza quanto à estabilidade econômica mundial. Pondera que as crises “na América Latina têm ameaçado as economias e a estabilidade de todos os países em desenvolvimento. Existe o medo do contágio financeiro se espalhar por todo mundo, de que a queda de um mercado emergente signifique que outras também cairão” (STIGLITZ, 2002, p. 32). Em seu discurso, baseado em experiência prática como economista do Banco Mundial de 1997 a 2000, encontra-se a ideia de uma globalização mais humana, eficaz e justa: “não só na liberação do comércio, mas também em todos os outros aspectos da globalização, mesmo os esforços aparentemente bem-intencionados quase sempre têm um resultado contrário ao desejado [...] ao menos que haja um perdão para as dívidas” (2002, p. 35). Sob esse aspecto, analisa as mutações dos princípios de instituição financeira internacional: “hoje o FMI só concede recursos se os países se engajarem em políticas como corte dos gastos, aumento de impostos e elevação das taxas de juros, medidas que levam a retração da economia. Keynes estaria se revirando no túmulo se visse o que aconteceu com projeto que idealizou” (2002, p. 39).

Além das observações sobre algumas das condicionalidades e prioridades do FMI, Stiglitz (2002) também se dedica ao Consenso de Washington, ou seja, a partir dos seus aspectos negativos cita algumas alternativas, tendo como exemplo o rápido crescimento e diminuição da pobreza do Leste Asiático, que incorpora medidas diferentes das do Consenso, apenas em comum a importância da “macroestabilidade”. “A combinação de altas taxas de poupança, investimentos do governo na educação e uma política industrial comandada pelo estado transformaram a Ásia numa potência econômica. As taxas de crescimento foram fenomenais durante décadas”

(2002, p. 128). Nesse pensamento, há indicação de que a redução da pobreza se faz necessária para os países que desejam se desenvolver, incluindo o papel do governo, pois “em qualquer etapa de desenvolvimento político e econômico que um país esteja, o governo faz a diferença” (2002, p. 269).

A linha reflexiva dessa última referência ainda pondera que “é preciso compreender as causas e a natureza da pobreza. Não é que os pobres sejam preguiçosos [...] muitos estão presos a uma série de círculos viciosos: falta de alimento provoca saúde precária, o que limita a capacidade de ganhar a vida” (STIGLITZ, 2002, p. 118). Nesse caso, identifica-se importante convergência do seu discurso à ideia de que as oportunidades sociais “(na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais” (SEN, 2000, p. 25-26). Por isso, ao mesmo tempo em que emite crítica à doutrina neoliberal, incorpora influências liberais tanto de Amartya Sen, como de Keynes, vinculando-se ao denominado novo-keynesianismo dos anos 2000. Esse não se constitui em “uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 42).

Porém, assim como no período desenvolvimentista, esse novo modelo colide com as taxas de desigualdade mais altas do mundo, além de expressivos índices de pobreza e indigência. Tem-se que “duas ideias centrais estariam embasando esta ideologia: i) a de que o enfrentamento ao neoliberalismo se faz com crescimento econômico mediado pela intervenção do Estado; ii) a de que o crescimento econômico leva inexoravelmente ao desenvolvimento social” (MOTA, 2012, p. 34). Percebe-se daí a justificativa “moral” de uma oferta de serviços e sua respectiva cobertura, privilegiar os extremamente pobres, associada à ideia de que a relativa melhora nos indicadores sociais contribui para que se crie um mercado atrativo ao capital estrangeiro e, portanto, promova um crescimento econômico sustentado. “O crescimento econômico sustentado

requer que os países pobres aumentem suas exportações para os países ricos e, desse modo, obtenha a moeda estrangeira necessária para importar bens de capital desses países” (SACHS, 2005, p. 323). Tal perspectiva de crescimento é abordada por Williamson, Stiglitz e Sachs⁹, cujos princípios incluem o dever moral dos países ricos na redução da extrema pobreza em nível mundial.

Contraditoriamente, a meta “é acabar com a pobreza extrema, não com toda a pobreza, e ainda menos, equiparar as rendas mundiais ou acabar a distância entre ricos e pobres. Isso pode acabar acontecendo, mas, para tanto, os pobres terão que ficar ricos graças ao próprio esforço” (SACHS, 2005, p. 332). Os autores também referem sobre a falta de oportunidades ou capital humano, pelos pobres, para que criem alternativas para fora da pobreza que pode causar a estagnação ou o declínio do crescimento econômico. “O problema fundamental para os países mais pobres é que a própria pobreza pode ser uma armadilha. Quando a pobreza é muito extrema os pobres não têm capacidade – por eles mesmos – de sair da enrascada” (SACHS, 2005, p. 85). Fica evidente, então, que há em curso um consenso global pela eliminação da miséria e da fome com foco nos países mais pobres como os da América Latina, em nome da governabilidade mundial do modo de produção capitalista. Mediante essa tendência, faz-se necessário aprofundar a respeito da implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), considerando que esses são considerados a principal estratégia de combate à pobreza por Estados nacionais que integram o continente.

3. TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA: O COMBATE À POBREZA PELA VIA DO CRESCIMENTO SUSTENTADO

Na América Latina, a implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda é contemporânea à adesão involuntária, pelos Estados nacionais, às reformas de primeira geração sugeridas em 1989 no Consenso de Washington, as quais são caracterizadas, por seu idealizador, John Williamson, como fundamentais à superação do lento crescimento

econômico da região. Sobre o Consenso de Washington, há de que “nesse documento, consta a série de reformas que as economias estatizadas da América Latina deveriam aplicar para atrair novamente os capitais privados depois da arrasadora crise da dívida dos anos 1980, a década perdida, como ficou registrada na literatura” (LIMA *et al.*, 2014, p. 50).

A preponderância dos organismos internacionais – Banco Mundial, FMI – no controle da economia mundial, especialmente sobre os países de baixa e média renda como os da América Latina, possui relação direta ao controle dos gastos públicos, com ênfase aos relacionados às políticas sociais, a fim de garantir o pagamento de dívida externa a favor dos países centrais. “O FMI só concede recursos se os países se engajarem em políticas como corte dos gastos, aumento de impostos e elevação das taxas de juros, medidas que levam a retração da economia” (STIGLITZ, 2002, p. 39). As implicações sociais dessa dependência econômica e tecnológica se materializam na ampliação da desigualdade de renda e riqueza no continente, considerada uma das taxas mais expressivas do mundo.

Pesquisadores e organismos internacionais, principalmente a partir da metade da década de 1990, consideram primordial vincular a pobreza ao tema da desigualdade. Sob esse aspecto, há uma unanimidade sobre ser essa região a mais desigual do mundo, com exceção da África Subsaariana [...]. Nesse sentido, os mesmos organismos internacionais que vêm levantando indicadores econômicos e sociais, sobre os quais diagnosticam vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc., são os que propuseram e controlam a execução do ajuste estrutural, que analisam a pobreza e propõem alternativas de sua *erradicação* (LIMA *et al.*, 2014, p. 52-53).

De fato, contraditoriamente, organismos internacionais, ao mesmo tempo em que propõem ajustes estruturais, na linha da austeridade, incorporam discurso de combate à pobreza pela via do crescimento sustentado. O que implicitamente traduz – visto que no discurso oficial mundial de combate à pobreza tal preocupação não é referida – receio de que a queda de um mercado emergente produza impacto na abrangência dos demais (STIGLITZ, 2002). No domínio da América Latina a estratégia que conjuga crescimento econômico com o combate à pobreza, pela via das políticas sociais focalizadas, sem colocar em questão a economia de mercados, é nomeada de neodesenvolvimentismo. “Os fundamentos

sobre o surgimento e desenvolvimento dos PTCR na América Latina e Caribe podem ser buscados na categoria teórica neodesenvolvimentismo, fundamental para a compreensão das transformações ocorridas na proteção social a partir dos anos 1990” (SILVA, 2014, p. 106).

O princípio da referida categoria é de que a redução da pobreza se faz necessária para os países que almejam o crescimento econômico, sob a ressalva de que “governos fracos e intrusos demais prejudicam a estabilidade e o crescimento” (STIGLITZ, 2002, p. 269). Nessa perspectiva moderada, as economias bem-sucedidas fazem uso dos mercados, mas ao mesmo tempo reconhecem o papel do governo como condutor de um desenvolvimento sustentável com foco na ampliação das oportunidades e capacidades das pessoas como educação, saúde e segurança de renda. Tem-se, então, que é nesse contexto histórico de início do século XXI que os PTCR na América Latina se propagam, expressão comumente utilizada pela literatura.

Trata-se de agenda estabelecida em 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU) a qual é nomeada de Metas ou Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a fim de reduzir pela metade, até 2015, os índices de extrema pobreza em nível mundial. Cabe referir que a pobreza e a indigência na AL e Caribe, é mensurada com base no método do custo das “necessidades básicas, que compara el ingreso por habitante de cada hogar com el valor de la línea de pobreza (que refleja el monto mínimo necessário para satisfacer necesidades esenciales) o de indigência (que muestra el valor de una canasta básica de alimentos)” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2012, p. 42). Nessa escala, os dados disponibilizados por essa Comissão, referente ao ano de 2002, revelam que 19,3% da população da AL e Caribe viviam em situação de indigência, além de 43,9%, quase a metade da população, estar em situação de pobreza.

Frente aos dados referidos no início dos anos 2000, a prioridade dos ODM é erradicar a extrema pobreza e a fome, a qual é seguida das seguintes metas: universalizar a educação primária; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/aids, a malária e outras

doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Em relação ao primeiro e ao último objetivo é pertinente pontuar que a pauta de combate à pobreza e decorrentes ações em nível mundial, no século XXI, possui relação direta à economia mundial amplamente globalizada, o que representa a interdependência entre países e regiões e, de modo consequente, a preocupação dos países de renda alta com os de renda média e baixa, com vistas a conter o denominado risco sistêmico. Ocorre que, nos anos 2000, o próprio idealizador das reformas do Consenso de Washington – John Williamson (2004) – propõe a revisão de pauta do ajuste de primeira geração, com uma nova agenda para América Latina, nomeada de segunda geração e à prova de crises.

Esse novo ajuste ou nova agenda estima implantar reformas institucionais de maneira alinhada a uma agenda social como a distribuição de renda e a ampliação das oportunidades dos pobres. O fato é que essa nova agenda social, da maneira como é idealizada, além de preservar a economia de mercados, estima promover acesso aos pobres a recursos que lhes permitam *construírem seu caminho para fora da pobreza*, compatibilizando-se à teoria de capital humano que se baseia em princípio (neo)liberal. Cabe considerar que a Cepal, idealizada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com vistas a promover o desenvolvimento econômico do continente, desde sua criação em 1948 se alinha a uma perspectiva integracionista. Na atualidade, essa Comissão, no domínio de sua abrangência territorial, recomenda medidas de combate à pobreza, com a finalidade de promover a coesão/integração social, com destaque aos Programas Transferência Condicionada de Renda, sob forte influência dos pressupostos contidos na teoria do capital humano.

Essa teoria pressupõe que as capacidades, talentos e aptidões individuais podem ser incrementados e, consequentemente, as oportunidades de acesso à renda do trabalho ampliadas, fato que permite, por exemplo, que ocorra a socialização do consumo e a manutenção da economia de mercados. Exponente autor, ao tratar dessa teoria, explica que “ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à sua disposição. Esta é uma das maneiras por que os homens livres podem aumentar o seu

bem-estar” (SCHULTZ, 1973, p. 3). Em publicação intitulada “Enfrentado o Futuro da Proteção Social”, a Cepal entende que o desenvolvimento das economias latino-americanas e caribenhas “requer uma transformação das estruturas produtivas acompanhada de um processo intensivo de formação de capital humano [...] a desigualdade está refletida de forma muito clara na exposição a riscos e, sobretudo, na capacidade de reagir na presença deles” (2006, p. 6-7). O problema fundamental dessa concepção é que essa condiciona tanto a origem, como as consequências das desigualdades, ao patamar individual, ocorrendo interpretação conjuntural da crônica desigualdade de renda e riqueza da região, cuja origem é estrutural.

Em realidade, essa culpabilização dos indivíduos também se traduz na sua estigmatização, em vista de tratar a incorporação de políticas focalizadas na pobreza e extrema pobreza como uma concessão do Estado na forma de apoio aos que possuem voz mais fraca no debate público: “diante de necessidades e direitos considerados universais, o Estado deve apoiar especialmente os que não estão em condições de se autofinanciar e cuja voz é mais fraca no debate público” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2006, p. 14). O fato é que essa lógica corresponde a uma reorientação dos sistemas de proteção social, isto é, “o investimento público nas políticas universais de seguridade social, consideradas ineficientes, caras e inibidoras do crescimento econômico, é direcionado para os PTCR, focalizados nos extremamente pobres, considerados inovadores e altamente difundidos” (SILVA, 2014, p. 108). Daí a reiterada recomendação, por parte dessa Comissão, da implantação de PTCR, pois “combinam o alívio imediato da pobreza (como déficit de renda) com o fortalecimento do capital humano das novas gerações, o que fomenta as sinergias positivas entre esses objetivos a curto e longo prazo e entre distintas dimensões do capital humano” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2006, p. 47).

Atualmente, a *División de Desarrollo Social* (DDS), da Cepal, mantém uma Base de dados de programas de *protección social no contributiva en América Latina y el Caribe* – agregando dados sobre a estruturação dos PTCR em execução na região no ano de 2015, considerando dimensões

como descrição, população alvo, condicionalidades, financiamento, cobertura etc. Assim, a partir da pesquisa, realizou-se um levantamento, com o objetivo de destacar os países da América Latina e Caribe que implantaram PTCR no período de 1990 a 2015 em escala geográfica nacional¹⁰, bem como referir as suas experiências precedentes, o que pode ser visualizado a partir das informações sistematizadas no Quadro 1.

Quadro 1. América Latina e Caribe: países e seus respectivos Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTCR no período 1990 a 2015

País	Denominação	País	Denominação
 Argentina	(Jefas y Jefes de Hogar Desocupados 2002-2005) <i>Asignación Universal por Hijo para Protección Social</i> (2009/...)	 Belize	<i>Creando Oportunidades para nuestra transformación social</i> (2011/...)
 Bolivia	<i>Bono Madre Niña-Niño Juan Azurduy</i> (2009/...)	 Brasil	Bolsa Família (2003/...)
 Chile	<i>Chile Solidario</i> (2002) <i>Ingreso Ético Familiar</i> (2012/...)	 Colômbia	<i>Más Familia en Acción</i> (2001/...)
 Costa Rica	<i>Superrrémonos</i> (2000-2002) <i>Avancemos</i> (2006/...)	 Ecuador	<i>Bono Solidario</i> (1998-2003) <i>Bono de Desarrollo Humano</i> (2003/...)
 El Salvador	<i>Comunidades Solidarias</i> (ex-Red Solidaria) (2005/...)	 Guatemala	<i>Mi Familia Progresca</i> (2008-2011) <i>Mi Bono Seguro</i> (2012/...)
 Haiti	<i>Ti Manman Cheri</i> (2012/...)	 Honduras	<i>Programa de Asignación Familiar (PRAF)</i> (1990/...)
 Jamaica	<i>Programme of Advancement Through Health and Education (PTH)</i> (2001/...)	 México	<i>Programa Oportunidades</i> (1997-2014) <i>Prospera – Programa de Inclusión Social</i> (2014/...)
 Nicarágua	<i>Red de Seguridad Social</i> (2000-2006)	 Panamá	<i>Red de Oportunidade</i> (2006/...)
 Paraguai	<i>Abrazo</i> (2005/...) <i>Tekoporã</i> (2005/...)	 Peru	<i>Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)</i> (2005/...)
 República Dominicana	<i>Programa Solidaridad</i> (2005-2012) <i>Progressando com Solidaridad</i> (2012/...)	 Trinidad e Tobago	<i>Target Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)</i> (2005/...)
 Uruguai	<i>Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)</i> (2005-2007) <i>Asignaciones Familiares</i> (2008/...)	 Venezuela	Dados não disponíveis

Fonte: División de Desarrollo Social, DDS, Cepal, 2015. Sistematização própria (GUILHERME, 2016).

Cabe destacar publicação da Cepal (2014), que trata do Panorama Social da América Latina (18 países), cujas taxas de pobreza e indigência ou pobreza extrema para o ano de 2013 são, respectivamente, 28,1% e 11,7% do total populacional. Já em 2012, quando comparado a 2013, tem-se que as taxas de pobreza são as mesmas – 28,1%, enquanto as de indigência ou extrema-pobreza são de 0,4 pontos percentuais abaixo – 11,3%. Também consta que as estimativas de 2013 são similares as de 2011 – 11,6% – “o que representa um retrocesso em termos dos resultados alcançados em anos precedentes” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2014, p. 11).

Tem-se, então, que dos vinte e dois países que integram a América Latina e Caribe, apenas a Venezuela não disponibilizou informações de PTCR. Outro aspecto evidenciado é que a grande maioria dos países iniciaram os PTCR até meados de 2000, ou seja, apenas Honduras (1990), México (1997) e Equador (1998) os precedem, pois implantaram os seus respectivos programas ainda na década de 1990, com destaque para Honduras por figurar como o pioneiro. A título de reflexão – é possível referir, de maneira geral, que os programas se alinham quando da focalização nas famílias em situação de pobreza/pobreza extrema/vulnerabilidade, as quais se convertem em categorias como mulheres, crianças, adolescentes, gestantes etc.

São todos categoriais no sentido de serem focalizados em categorias (idosos, pessoas com deficiência, jovens etc.) e/ou em situações bem específicas, ligadas à miséria absoluta e vulnerabilidade extrema. Nesse sentido são *ex post* e não *ex antes*, ou seja, possuem caráter de minimização da situação já instalada e não de prevenção. São concedidos mediante diversas condicionalidades, além da comprovação da situação de miséria/pobreza: idade, deficiência, moradia, participação em atividades sociais ou comunitárias, disposição do beneficiário ou de sua família para trabalhar ou realizar atividades de inserção social. Seus valores são reduzidos, em geral bem abaixo do valor do salário mínimo [...] alguns são incorporados à renda, criando um efeito perverso: se a soma do benefício e de outras formas de rendimento ultrapassar a renda *per capita* mínima exigida, o beneficiário é excluído (BOSCHETTI, 2008, p. 192).

Por outro lado, os programas diferem quanto à ênfase dada a cada componente, desnutrição, trabalho infantil, saúde, educação, qualidade de vida, trabalho etc. Aspecto que merece destaque são programas

reestruturados que atribuem ênfase aos componentes direcionados ao incremento de capacidades e competências, desenvolver capital humano a fim de romper com ciclos de pobreza intergeracional. É o que ocorre, por exemplo, no programa do México – *Prospera: Programa de Inclusión Social* (2014), que inclui, quando comparado ao programa precedente nomeado de *Oportunidades* (1997-2014), novos componentes como a inclusão financeira e a inserção laboral. Outra experiência a ser destacada é a de Trinidad e Tobago – *Target Conditional Cash Transfer Program* (2005), cujo programa, destinado às famílias em extrema pobreza, prevê as seguintes condicionalidades: emprego, inscrição das pessoas elegíveis no agregado familiar numa agência de emprego, capacitação e informação; participação dos beneficiários em atividades de capacitação e habilidades para a vida, planejamento familiar e financeiro; capacitação profissional – 85% de frequência nos cursos de capacitação profissional. Importante referir que tais Programas, como visto, explicitam perspectivas que remetem às denominadas políticas de ativação, a exemplo da política de inclusão ativa¹¹ recomendada pela União Europeia aos países da sua abrangência, qualificando-se como importante tema a ser pesquisado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como base a linha reflexiva desenvolvida neste estudo fica nítido que, de modo geral, a principal estratégia governamental de combate à pobreza, amplamente disseminada a partir no início do século XXI na abrangência dos países da América Latina, representa um reordenamento dos sistemas de proteção social na medida em que as políticas de caráter universalistas são substituídas por políticas seletivas e focalizadas, com destaque para os programas de transferência de renda. Essa tendência se encontra relacionada a concepção das reformas neoliberais que sinaliza para a conformação de um Estado subsidiário, ou seja, pressupõe ações governamentais que se limitam a esfera paliativa no campo da proteção social, as quais se destinam a população em situação de extrema pobreza.

Foi possível evidenciar que no ano de 2015 dos 22 países que integram o continente apenas três iniciaram as suas experiências ainda na década de

1990 – coincidindo com as reformas de primeira geração – já as demais experiências que constituem a maioria colocaram em prática os seus programas nos anos 2000 – coincidindo com as reformas de segunda geração. Em síntese, conclui-se que esse novo ajuste, além de prever a associação de reformas institucionais com uma agenda social, também idealiza promover acesso aos pobres a recursos que lhes permitam sair da condição de pobreza, o que coaduna com os pressupostos da teoria do capital humano, em prol da governabilidade da economia de mercados e de políticas focalizadas com destaque para os programas de transferência de renda. Sobretudo, é possível referir que essa reordenação dos sistemas de proteção social necessita cada vez mais ser problematizada, a fim de se fortalecer as lutas sociais frente à destruição dos direitos em curso na América Latina.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. Seguridad social na América Latina. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* (org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 174-195.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. São Paulo: FGV, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3sWOVCD>. Acesso em: 26 jan. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Enfrentando o futuro da proteção social**: acesso, financiamento e solidariedade. Brasília, DF: Cepal, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3qTT1cR>. Acesso em: 26 jan. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La Unión Europea y América Latina y el Caribe**: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sustentabilidad ambiental. Santiago: Cepal, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3t0qtjC>. Acesso em: 26 jan. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama social da América Latina 2014**: síntese. Brasília, DF:

Cepal, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3om1EuU>. Acesso em: 26 jan. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. División de Desarrollo Social. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y Caribe**. Santiago: Cepal, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3iPsgDA>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CHESNAIS, F. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. *In*: CHESNAIS, F. (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custo e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998. p.249-290.

COMISSÃO EUROPEIA. **Recomendação da Comissão sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho**: notificada com o número C(2008) 5737. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3cqhhPZ>. Acesso em: 26 jan. 2021.

GUILHERME, R. C. **Renda mínima de inserção e transferência condicionada de renda**: as (a) simetrias entre União Europeia e Mercosul. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3sTEEHr>. Acesso em: 26 jan. 2021.

HAFFNER, J. A. H. **A Cepal e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2002.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

KOLING, P. J. Cepal e a Integração Latino-Americana. *In*: POLLETO, D. W. (org.).

Seminário Internacional 50 Anos do Manifesto da Cepal. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2000. p. 135-139.

KUCZYNSKI, P.-P. Montando o palco. *In*: WILLIAMSON, J.;

KUCZYNSKI, P.-P. (org.). **Depois do Consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 18-27.

LIMA, V. F. S. A. *et al.* Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe. *In:* SILVA, M. O. S. (coord.).

Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez, 2014. p. 37-84.

MOTA, A. E. Redução da pobreza e o aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao serviço social brasileiro. *In:* MOTA, A. E. (org.).

Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 29-45.

SACHS, J. **O fim da pobreza:** como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano:** investimento em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

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

SILVA, M. O. S. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. *In:* SILVA, M. O. S. (coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe.** São Paulo: Cortez, 2014. p. 85-228.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios.** São Paulo: Futura, 2002.

STIGLITZ, J. E. **Introdução à macroeconomia.** Rio de Janeiro: Campus, 2003.

VON HAYEK, F. A. **O caminho da servidão.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

WILLIAMSON, J. Nossa Agenda e o Consenso de Washington. *In:*

WILLIAMSON, J.; KUCZYNSKI, P.-P. (org.). **Depois do Consenso de Washington:** retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 283-291.

¹ As reflexões apresentadas são subprodutos da tese de doutorado intitulada “Renda mínima de inserção e transferência condicionada de renda: as (a) simetrias entre União Europeia e Mercosul”,

defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) (GUILHERME, 2016).

- ² Assistente Social. Mestre em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel), doutora em Serviço Social pela PUCRS, docente do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), líder do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. E-mail: rosilaineguilherme@yahoo.com.br
- ³ Economista. Mestre em Teoria Econômica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), doutor em Política Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pós-doutor na Universidade de Paris 13 Nord; professor titular da PUCRS atuando no Programa de Pós-Graduação em Economia e Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. E-mail: cnelson@puhrs.br
- ⁴ As reformas de primeira geração se constituem recomendações decorrentes do Consenso de Washington aos países da América Latina, as quais, resumidamente envolvem: disciplina orçamentária, desestatização de instituições públicas, liberalização dos fluxos financeiros e a ampliação do mercado externo. Já nos anos 2000, o idealizador das reformas do Consenso de Washington – John Williamson (2004) – propõe a revisão de pauta do ajuste de primeira geração, nomeada de segunda geração que associa reformas institucionais com uma agenda social com destaque para a distribuição de renda.
- ⁵ “A Cepal expôs minuciosamente toda uma linha ideológica que explicava o caminho que deveria ser percorrido para alcançar o desenvolvimento e as transformações que dele surgiriam. Atingir a industrialização integral era vista, então, como via fundamental da superação da pobreza e do subdesenvolvimento dos países latino-americanos” (HAFFNER, 2002, p. 11).
- ⁶ “A tradicional abordagem centro-periferia foi substituída pela Norte-Sul, sem, contudo, romper a dualidade [...] o progresso técnico permanece centralizando a nova dualidade e o crescimento econômico substitui o paradigma do desenvolvimento social, como que aceitando a naturalização do desenvolvimento desigual, dependente e sistematicamente excludente” (KOLING, 2000, p. 137-138).
- ⁷ Para aprofundar, cf. Von Hayek (1994).
- ⁸ São impostos arrecadados pelo Estado de maneira direta, isto é, sobre o patrimônio e renda dos cidadãos. Já os impostos indiretos envolvem taxaço sobre produtos e serviços disponíveis ao consumo (STIGLITZ, 2003).
- ⁹ O economista norte-americano Jeffrey Sachs assumiu, entre outras atividades, assessoria especial da secretária geral da ONU para as Metas de Desenvolvimento do Milênio.
- ¹⁰ Na Argentina desde 2005 existe programa de escala regional – cidade de Buenos Aires – *Programa de Ciudadanía Portenã* – financiado pelo *Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, a fim de incluir famílias em situação de indigência e pobreza, sob condicionalidades no campo da educação e saúde.
- ¹¹ Para aprofundamento do assunto, cf. Recomendação da Comissão Europeia [2008/867/CE] sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Solange Emilene Berwig¹

Gissele Carraro²

Vanusa Vissozi de Oliveira³

Resumo: O contexto mais recente da pandemia causada pela Covid-19 tem evidenciado as lacunas da proteção social brasileira. O pano de fundo das reflexões tecidas compreende à desigualdade como fruto do processo sócio histórico que conforma à realidade social brasileira. É no cenário de um país marcado pelas desigualdades históricas e aprofundamento da questão social em decorrência da crise da Covid-19 que nos debruçamos a refletir sobre a conformação das políticas sociais públicas sob orientação neoliberal. Para atender ao proposto desenvolvemos os seguintes itens: i) a matriz neoliberal na conformação das políticas de seguridade social no Brasil e as implicações para o campo da proteção social; ii) as medidas de enfrentamento à Covid-19 frente à realidade brasileira; e iii) considerações finais que apontam para a ampliação das demandas no campo da proteção social diante da pandemia da Covid-19 e um esgotamento do modelo neoliberal na garantia da proteção social.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Proteção social; Políticas sociais; Covid-19.

1. INTRODUÇÃO

Falar de políticas de proteção social no tempo presente, em meio à vivência da pandemia da doença causada pelo coronavírus (Covid-19), requer considerar as determinações sócio-históricas e econômicas, operadas pela ordem capitalista global sob a égide do neoliberalismo e com esta a

intensificação da exploração e precarização da força humana que trabalha, a destruição e a degradação do meio ambiente na relação ser humano e natureza, em que impera a busca pelo atendimento das necessidades de autorreprodução do capital, em detrimento do asseguramento das necessidades sociais da população.

Particularmente no que tange à América Latina, a formação econômico-social capitalista é marcada pela dependência e subordinação ao mercado mundial, acumulação originária, desenvolvimento desigual e combinado, com concentração da riqueza para alguns setores, regiões e classes sociais e, produção de pobreza. Tais aspectos aliados ao conjunto de situações geradas pela pandemia de Covid-19 acabaram por explicitar ainda mais as disparidades econômicas, políticas, sociais e culturais, envolvendo formações regionais e classes sociais, em que o desemprego e o pauperismo em massa se tornam realidade cotidiana de trabalhadores e trabalhadoras, sem contar aqueles uberizados ou em outras formas de trabalho precário.

Não obstante, a fusão do neoliberalismo com o conservadorismo reacionário não apenas colocou em xeque, como atacou frontalmente a democracia, a possibilidade de instituição do Estado Social e a soberania dos Estados-Nação. Com efeito, produz a destruição das conquistas civilizatórias e dos direitos sociais, o desmonte total da proteção aos trabalhadores e às trabalhadoras deixando todos à mercê do mercado, a degradação do meio ambiente que gera destruição de cadeias alimentares e biodiversidade do planeta, além do surgimento de pandemias, como a da Covid-19, que afetam a sobrevivência da humanidade em todo o mundo.

Esses processos destrutivos conformam o projeto de poder e radicalização das teses neoliberais de abertura completa da economia e soberania absoluta do mercado, da privatização, da desestatização, da redução do papel social do Estado e da adoção do caráter punitivo e coercitivo. Ressalta-se, que essas teses vêm sendo implementadas em diferentes países latino-americanos, em menor ou maior grau, desde a década de 1970. Mas, nos últimos anos, encontram condições favoráveis para se concretizar, visto que a ofensiva neoliberal constitui um “sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”

(DARDOT; LAVAL, 2016. p. 7), pautado em valores do individualismo egoísta, da concorrência, do mérito pessoal e não da solidariedade e igualdade.

Para tanto, alternativas a essa forma de viver sem colocar em risco a existência humana precisam ser edificadas, pois “nem tudo pode ser bem de mercado, nem tudo pode ser privado, a vida em sociedade exige solidariedade e partilha de valores, a consciência de um destino comum para a humanidade” (COSTA, 2020, p. 121). Sem dúvidas esse reconhecimento é fundamental para avançar na luta pela garantia de preservação da vida e políticas de proteção social que realmente protejam todos e todas.

Contudo, é imperioso levar em conta que a propagação do vírus responsável por esta pandemia em escala planetária e as medidas tomadas pelos Estados para proteger as suas populações mostram os limites do que Mézáros (2011) denomina de modo capitalista de produção e reprodução sociometabólica do capital, já que as bases estruturantes deste sistema determinam a conformação das políticas de proteção social e sua concretização no atendimento de necessidades sociais. O que está posto com questão da Covid-19 é que o bem-estar coletivo não pode ser assegurado pelo mercado, nem por intervenções públicas estatais focalizadas, mas por sistemas de proteção social públicos e universais.

Tais apontamentos introduzem o debate que se desdobra neste texto com o objetivo de refletir sobre a matriz neoliberal na conformação das políticas sociais públicas brasileiras e as implicações para o campo da proteção social no contexto mais recente de avanço da pandemia. Este estudo está organizado em dois subitens, o primeiro recupera os aspectos de caracterização das políticas sociais públicas no Brasil constituídas sob ao receituário neoliberal e o segundo aponta para as medidas de proteção estabelecidas no país para enfrentamento da pandemia, contribuindo para a reflexão necessária sobre o campo da proteção social.

2. A MATRIZ NEOLIBERAL E AS IMPLICAÇÕES PARA A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Pensar a proteção social no contexto pandêmico requer observar o modelo de seguridade social brasileira, fruto de muitos debates e estudos por

sua característica de focalização e não universalização de acesso. A seguridade social composta pelas políticas sociais públicas de assistência social, previdência e saúde é um importante mecanismo de proteção formalmente estabelecido desde a Constituição Federal de 1988. Contudo, ainda que se considerem todos os avanços neste campo, é importante observar que o modelo de atenção para a proteção social no país é marcado pela direção das políticas neoliberais – focalizadas, e com participação do mercado na oferta de serviços.

Problematizar as políticas sociais a partir da experiência latino-americana e no contexto brasileiro requer compreender o território da América Latina como lócus que congrega uma “unidade contraditória”, pois esta compartilha em larga escala da divisão internacional do trabalho, sob um caráter dependente, que enfrenta a realidade da lógica de acumulação do capital mundial (VALADÃO, 2017).

A ordem capitalista em seus processos cíclicos de mudança, para ser capaz de alcançar de forma satisfatória seus objetivos, promove um cenário de tendências mercadológicas, no mundo do trabalho a produtividade, a competitividade e a lucratividade são elementos que comandam a organização das relações trabalhistas. Tais objetivos são categorias interligadas, já que para o capital atingir lucratividade precisa de máxima produtividade com menor custo, resultando em maior competitividade. Para obtenção de máxima produtividade com baixo custo é, portanto, necessário estar alocado em locais com mão de obra barata. A alta produtividade gera, ainda, aumento do ritmo de trabalho, acarretando sobrecarga dos trabalhadores ou proporcionando contratações temporárias para suprir os momentos de maior venda. É uma busca pelo ganho de mercado, de economia de custos e maior lucro (ANTUNES, 2001).

O mercado de trabalho passa por uma reorganização para se adaptar ao ritmo acelerado do crescimento e do desenvolvimento produtivo e tecnológico sem prejuízos ao capitalismo. No entanto, as modificações do mercado de trabalho na era globalizada acarretam um custo social elevado, sem falar nas consequências imprevisíveis para as próximas décadas. O contexto contemporâneo de trabalho apresenta um mercado no qual o

emprego formal, com garantias de salários, segurança e vantagens sociais, torna-se cada vez mais escasso (FREIRE, 2006).

O cenário brasileiro marcado historicamente pela exploração da riqueza socialmente produzida apresenta profundos sinais de desigualdade social. No campo laboral, essas disparidades se expressam fortemente por diferentes eixos estruturais da desigualdade como: o nível de desenvolvimento socioeconômico, a desigualdade de gênero, condição étnico-racial, divergências territoriais. Somam-se a esses elementos importantes, os níveis crescentes de informalidade que deixam um contingente da população sem acesso aos mecanismos de proteção social que estão vinculados ao mundo do trabalho formal. Esse desenho é no mínimo desafiador para os processos de desenvolvimento de políticas de proteção, e o tensionamento aumenta em virtude da desigualdade social⁴ (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2017).

As políticas sociais como forma de enfrentamento das demandas oriundas da sociabilidade capitalista são estratégias essenciais para a construção de sistema de proteção social da classe trabalhadora. A classe trabalhadora se constitui por

aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de salário, como o enorme leque de trabalhadores precarizados, terceirizados, fabris e de serviços, *part-time*, que se caracterizam pelo vínculo de trabalho temporário, pelo trabalho precarizado, em expansão na totalidade do mundo produtivo. Deve incluir também o proletariado rural, os chamados boias-frias das regiões agroindustriais, além, naturalmente, da totalidade dos trabalhadores desempregados que se constituem nesse monumental exército industrial de reserva (ANTUNES, 2001, p. 52).

Essa percepção convoca os estudiosos e estudiosas do tema das políticas sociais a se debruçar sobre o assunto observando a diversidade de questões que o constituem – realidade social, sociabilidade, formas de enfrentamento desenvolvidas pelos Estados, condições e tendências das políticas frente o cenário pandêmico que se desdobra em escala global. Mota (2012) aponta para a os movimentos ocorridos na Europa e na América Latina em termos de políticas sociais, sobre os quais a autora destaca que, embora se constituam em territórios distintos, não revelam em um antagonismo, por

seguirem uma direção: a precarização do trabalho, a reiteração das desigualdades sociais e a manutenção da mundialização financeira, sob os auspícios da reforma do Estado em prol dos interesses do grande capital.

As medidas estabelecidas frente às crises do capital, em cada tempo histórico, são orientadas por determinada perspectiva teórica e ideológica, por um receituário que direciona para modelos de restauração da dinâmica capitalista em conjunturas completamente particulares.

A ofensiva político-social e ideológica planejada como forma de assegurar a reprodução social capitalista passa pela reforma do Estado e pela redefinição de estratégias que devem ser formadoras de cultura e sociabilidade, imprescindíveis à gestação de uma reforma intelectual e moral conduzida pelo grande capital para estabelecer novos pactos e parâmetros para o atendimento das necessidades sociais – sem romper com a lógica da acumulação e do lucro. Essa reforma busca transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; os trabalhadores em empreendedores e os desempregados em utentes da assistência social (MOTA, 2012, p. 4).

Quando observamos o cenário latino-americano, a experiência chilena⁵ é um exemplo vivo das reformas implementadas no campo de políticas econômicas, e das políticas sociais, além da alteração a fórceps do regime de governo. O exemplo das reformas do Chile é apontado aqui por ser o “laboratório” da experiência neoliberal na América Latina.

O que se tem acompanhado em termos de tendência desde a década de 1980, e com ênfase nos anos de 1990 no contexto brasileiro é a implantação de um conjunto de medidas reducionistas no campo da proteção social, sob um discurso de modernização das políticas, redução do gasto social – redução do Estado, e políticas de austeridade. No fim dos anos de 1980, com a emergência do neoliberalismo, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) ajusta suas orientações direcionando, ou convergindo, seu discurso com as prerrogativas do mercado de “crescente financeirização da economia e da necessária redução do Estado” (MOTA, 2012, p. 6).

A dualidade do trabalho do Estado é marcada pela mercantilização e assistencialismo das políticas públicas. Este cenário marcado pelas orientações dos organismos internacionais e das diretrizes da Cepal para as

políticas na América Latina tem contribuído para o desenho focalizado das políticas sociais.

As contrarreformas reconfiguraram os sistemas de proteção social latino-americanos, e no caso brasileiro não tem sido diferente, substituindo os sistemas de caráter público e privados para sistemas privados, que demandam condições objetivas dos trabalhadores para seu acesso. As contrarreformas que o sistema de seguridade social brasileiro vem sofrendo desde os anos de 1990 remodelaram o sistema a partir das alterações propostas nas políticas de assistência social, saúde e em especial da previdência social, prevalecendo o trinômio privatização, focalização/seletividade e descentralização, tendo como consequência a transformação das políticas sociais em ações pontuais e compensatórias, insuficientes para a proteção integral da população brasileira – cenário que se agrava com o avanço da Covid-19.

A redução da intervenção do Estado, pautada numa perspectiva modernizadora, tem contribuído para a implantação de reformas, ou contrarreformas⁶ no campo das políticas sociais, de caráter focalizado na pobreza, ou na extrema pobreza, desmonte do sistema de proteção social, culpabilização dos sujeitos pela situação vivenciada, além da responsabilização dos trabalhadores pela manutenção da proteção social, em decorrência da mercantilização de serviços como previdência, saúde e educação. Cada vez mais as ações das políticas sociais têm sua centralidade na pobreza e no combate a ela.

No Brasil nos anos de 1990 com as contrarreformas do governo de Fernando Henrique Cardoso, mais recentemente com o governo dos presidentes Michel Temer (2016-2019) e de Jair Messias Bolsonaro (a partir de 2019), essa tendência aparece de forma mais expressiva resultando em contrarreformas no campo trabalhista, e na previdência social. As orientações cepalinas apontam proposições para enfrentamento da pobreza, seguindo a lógica de capacitação, preparação para inserção no mercado de trabalho, “capacitar os pobres”, assistencialismo e focalização dos recursos públicos. A focalização é assumida como “bandeira” para os que realmente lutam pelos interesses dos “pobres” e buscam a “justiça social”, enquanto a

“universalização” dentro desse novo “consenso” internacional se tornou pauta daqueles que desejam manter os “privilégios” de alguns (UGA, 2008).

Falar de políticas sociais de alguma forma tem simbolizado tratar da pobreza. No entanto, essa premissa é uma simplificação grosseira das necessidades gerais da população, que enquanto cidadãos, portadores de direitos, demandam do Estado uma postura interventiva. A focalização das ações das políticas sociais no Brasil também conduz a um processo de inclusão e exclusão, causado pelo recorte e critérios para acesso as políticas. Os critérios definidos para acesso às políticas se desenham a partir das orientações dos organismos internacionais, demandam de um intenso movimento de análise e seleção para identificar os mais “necessitados” no grupo de indivíduos que demandam atendimento.

Dentre as tendências mais gerais pode-se identificar a postura do Estado subsidiário, com ações pontuais, serviços mínimos voltados para a população mais pobre. E um amplo conjunto de serviços que se desenvolvem por instituições privadas, pelo mercado. Esse formato “empurra” a população para acessar serviços importantes como educação, saúde, previdência no mercado, ficando a cargo do Estado prestar assistência à população pobre. É uma direção perigosa, que destitui o campo da proteção social enquanto um direito da população, e dever do Estado. Esse modelo de atenção nas políticas sociais também desloca os usuários, da condição de cidadãos para a condição de consumidores, que demandam serviços ofertados pelo mercado.

3. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 NO BRASIL

No que se refere às medidas de enfrentamento do Covid-19 no Brasil, registra-se um processo intenso dos gestores municipais e estaduais na contramão ao governo federal que tem demonstrado uma postura fundamentalista e negacionista frente à gravidade dessa pandemia, que beira a negligência frente aos números da Covid-19, com ações fragmentadas e pontuais que expõe a população a uma situação uma calamidade humanitária.

A pandemia do Coronavírus, assim como o gato, é comumente tratada com pânico ou negação. Assembleias acontecem a fim de encontrar respostas e sugestões diante deste mal invisível. Se os mais precavidos resolvem seguir as orientações de órgãos competentes como a OMS, há os que entendem que a economia e o funcionamento dos meios de produção não podem parar, ainda que custe caro aos trabalhadores (SOUZA, 2020, p. 15).

Mesmo com a negligência e aos desmandos do governo federal brasileiro, gestores/as e trabalhadores/as das diferentes políticas sociais públicas têm envidado esforços no desenvolvimento de ações de proteção social, especialmente aquelas vinculadas à política de saúde e assistência social. Apesar das inflexões geradas pelas medidas de austeridade fiscal, resultando no desfinanciamento destas políticas e da ruptura do pacto social e federativo no âmbito do Estado Democrático de Direito, o Sistema Único de Saúde (SUS), por meio de ações de prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, têm sido essencial neste momento da pandemia para evitar o aumento dos óbitos e de consequências futuras em decorrência da contaminação, já que ainda são desconhecidos todos os riscos da Covid-19 para a saúde de quem foi contaminado.

A pandemia e o controle da Covid-19 exigem respostas articuladas, intersetoriais e complementares. Nesse sentido, ressalta-se a imprescindibilidade dos sistemas públicos, gratuitos e universais de saúde. O SUS é referência internacional e uma das ações de maior importância é a investigação e o controle epidemiológico, sanitário e ambiental relacionado ao coronavírus ou outras doenças, que é realizado pela Vigilância em Saúde, a qual fornece uma série de dados que subsidiam o planejamento e a implementação de medidas de saúde pública para proteção, prevenção e promoção da saúde da população. Destaca-se ainda, no enfrentamento à pandemia, o trabalho em saúde desenvolvido por profissionais da Medicina, da Enfermagem, da Fisioterapia e os Residentes Multiprofissionais, que mesmo diante da precarização, da falta de equipamentos de proteção individual (EPI), na insuficiência de máscaras de proteção individual e respiradores para os doentes têm cumprido com papel protagonista no enfrentamento a epidemia.

O governo brasileiro se mostrou muito mais preocupado em priorizar a economia em detrimento da vida da população. Sendo assim, uma das

primeiras medidas do plano emergencial foi a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020 (convertida na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020), que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, bem como medidas trabalhistas complementares para o enfrentamento de calamidade pública decorrente da Covid-19. Como se não bastasse a retirada de direitos promovida pela (contra) reforma trabalhista, esta medida autorizou a suspensão, por três meses, de contratos de trabalho e salário ou redução proporcional de jornada de trabalho e salário, mediante acordos individuais entre empregador e empregado.

Além desta medida para a sustentação da renda e manutenção dos empregos, o Estado precisou alterar a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, através da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelecer medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

Esta medida governamental para sustentação de renda foi chamada de Auxílio Emergencial. Trata-se de um benefício financeiro no valor de R\$ 600,00 concedido pelo governo federal e destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos, contribuintes individuais ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e desempregados que pertençam à família cuja renda mensal *per capita* não ultrapasse meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou cuja renda familiar total seja de até três salários mínimos (R\$ 3.135,00). Ainda, pelas condições da realidade social e número de famílias brasileiras chefiadas por mulheres, o Auxílio Emergencial poderia chegar a acumular duas parcelas no mês, isto é, R\$ 1.200,00, caso mulher provedora de família monoparental.

Nas regras para acesso ao benefício do Auxílio Emergencial, em uma mesma família, no máximo duas pessoas podem receber esse auxílio. É importante observar que inicialmente, o Auxílio Emergencial teria vigência por três meses, contudo, em decorrência da persistência e do alastramento do cenário pandêmico, em 30 de junho o Auxílio foi prorrogado por mais dois meses conforme Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Em

junho de 2020, 64,1 milhões de pessoas já haviam acessado o Auxílio Emergencial, conforme informações divulgadas pela Casa Civil da Presidência da República.

Na tentativa de manutenção da renda, o governo também autorizou o saque de até um salário mínimo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a antecipação do auxílio doença concedido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Contudo, é importante observar que com o cenário de informalidade no mercado de trabalho brasileiro, esse acesso fica restrito aos trabalhadores formais. Tais elementos apontam para uma conjuntura em que a política de Assistência Social se vincula ao atendimento da população para orientação, esclarecimentos, cadastros e acesso ao Auxílio Emergencial. Estudos já apontam para um crescimento significativo de novos usuários acessando a rede de assistência social, buscando informações, orientação para acessar o aplicativo do Auxílio Emergencial, além de que a demanda por alimentação aumentou, relatos dos assistentes sociais apontam que triplicou o número de atendimentos, e que pessoas que antes sequer tinham conhecimento sobre a política de Assistência Social agora tem nesta política a referência para acesso aos serviços e benefícios (BERWIG, FERREIRA, 2020, s/p).

Anterior à pandemia a assistência social já era responsável pelos principais mecanismos de manutenção da renda através dos repasses do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – benefício da política de assistência social, gerido pelo sistema da Previdência, dirigido às pessoas com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência cuja renda *per capita* familiar seja menos do que 25% do salário mínimo, de valor igual a um salário mínimo; e os benefícios do Programa Bolsa Família, dirigidos à famílias em condição de pobreza⁷ e pobreza extrema⁸ Frente a situação emergencial, a Lei nº 13.982 definiu que o critério de acesso ao BPC pode ser ampliado a meio salário mínimo e que os beneficiários do Bolsa Família passariam a receber o Auxílio Emergencial enquanto este vigorasse.

É importante observar que o Programa Bolsa Família não é um programa da política de assistência social, contudo a gestão deste programa está vinculado a esta política, demandando assim das equipes do Cadastro Único e dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) um volume

de trabalho significativo em torno da orientação das famílias e indivíduos usuários. Em junho de 2020, quando 64,1 milhões estavam recebendo o benefício do Auxílio Emergencial, o que envolveu R\$ 90,8 bilhões, R\$ 40,9 bilhões corresponderam ao auxílio recebido pelos beneficiários do Bolsa Família, R\$ 14 bilhões aos que estava inscritos no Cadastro Único⁹ (pessoas e famílias de baixa renda) e R\$ 35,9 bilhões para os que se inscreveram no aplicativo ou site do Auxílio Emergencial.

Tais indicadores apontam para um trabalho que já se desenvolvia no âmbito da assistência social, e que foi ampliada em decorrência das situações que emergem com a pandemia Covid-19. Em julho de 2020, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou que 29,4 milhões de domicílios receberam, em junho, algum benefício do auxílio emergencial, o que representa 43% do total do país e abrange 49,4% da população brasileira (104,5 milhões de pessoas). Em termos de renda, 75,2% dos auxílios foram dirigidos aos estratos mais baixos da população brasileira. Esses dados apontam para o contingente da população que tem demandado ações do Estado para sustentação da renda. É que para acessar tais serviços e benefícios demandam o fortalecimento da assistência social, visto que o mercado laboral e a crise econômica agravada pela Covid-19 terão impacto a longo prazo.

O contexto do auxílio emergencial é algo instável, o que o governo federal já acenava, de promover alterações nos valores, vem se concretizando. Recentemente, foi aprovada a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituindo o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19), modificando o valor para R\$ 300,00 (trezentos reais), definido a quantidade de parcelas mensais em até quatro, pagas até 31 de dezembro de 2020.

O auxílio emergencial é uma medida urgente e necessária para a garantia das seguranças de sobrevivência para as famílias com trabalhos informais, desempregadas e autônomas. Contudo precisamos considerar o papel apaziguador da população ao divulgarem massivamente a falta de recursos públicos e assim, para fazer o jogo da economia, iniciam com a proposta de R\$ 200,00, direciona aos pobres o problema da 'falta de recursos' (FONSECA, 2020, s/p.).

Outro fator que rebate enquanto demanda para o campo da assistência social são as inflexões decorrentes das alterações do valor do auxílio emergencial. Há uma incerteza pairando no ar, pois a proposta de redução do valor dos benefícios teve novo impacto sobre a condição de manutenção das famílias e indivíduos que vivem em condições desiguais, vulnerabilizados pelo contexto de empobrecimento, desemprego e trabalho precário/informal. Dessa forma, a pandemia e a crise do capital que se alastra há décadas revelam

a importância de ter uma Renda Básica universal e incondicional como forma de prevenir a massificação ainda maior de novos pobres frente à crise, objetivo que os múltiplos programas assistenciais que pululam na América Latina não conseguem obter os sistemas de proteção social constituídos na América Latina (FACHIN, 2010, p. 9).

Por fim, cabe considerar que, apesar das diferenças e particularidades de cada realidade concreta, os países têm algo em comum: a superação das desigualdades em todos os seus aspectos e formas de manifestação e, a proteção e a defesa intransigente da vida.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo da proteção social brasileira, o cenário que já vinha sendo desenhado nas últimas décadas, de redução de gasto público, ajuste fiscal, reforma com tendências reducionistas no sistema sob o receituário neoliberal, aponta para o esgotamento do modelo focalizado das políticas sociais públicas. O neoliberalismo é colocado em xeque mais uma vez, em decorrência de sua orientação de redução dos investimentos e repasse para o mercado de áreas essenciais como saúde, previdência. O contexto pandêmico demanda ao Estado dar respostas urgentes para a sustentação da renda, manutenção dos empregos e tentativa de manutenção das condições de vida da população no enfrentamento da pandemia, velhos problemas tornam-se mais visíveis, evidenciando a urgência de uma revisão urgente do modelo de proteção social vigente.

Para tanto, alternativas a essa forma de viver sem colocar em risco a existência humana precisam ser edificadas, “nem tudo pode ser bem de mercado, nem tudo pode ser privado, a vida em sociedade exige

solidariedade e partilha de valores, a consciência de um destino comum para a humanidade” (COSTA, 2020, p. 121). Sem dúvidas esse reconhecimento é fundamental para avançar na luta pela garantia de preservação da vida e políticas de proteção social que realmente protejam todos/as. As reflexões conduzem inevitavelmente à interpretação da ampliação das demandas da população em decorrência do cenário pandêmico, e apontam para à insuficiência das medidas tomadas. O que situa na cena atual a necessidade de retomada do debate sobre o modelo de proteção social no país, visto que as consequências da Covid-19 se somam ao contexto sócio-histórico brasileiro marcado pela desigualdade, ampliando a necessidade de intervenção forte do Estado.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 5. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

BERWIG, S. E.; FERREIRA, J. W. **O trabalho dos/as assistentes sociais e os desafios no contexto pandêmico**. Live. 11 maio 2020.

Disponível em:

<https://bit.ly/2YdncPY>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 10, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3prBIFi>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 36, 1º jul. 2020.

Disponível em: <https://bit.ly/3qQMaRm>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 14.020, de 6 de julho de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre

medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 7 jul. 2020. Disponível em:

<https://bit.ly/3a568Bc>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Cadastro Único para programas sociais: CadÚnico. **Governo do Brasil**, Brasília, DF, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ot44bv>. Acesso em: 26 jan. 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama social de América Latina**. Santiago: Cepal, 2017. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Enfrentar los efectos cada vez mayores del Covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones**: informe especial Covid-19 nº 5, 15 de julho de 2020. Santiago: Cepal, 2020.

COSTA, L. C. A pandemia e a necessidade de solidariedade: como pensar no Brasil? *In*: CASTRO, D.; DAL SENO, D.; POCHMANN, M. (org.). **Capitalismo e a Covid-19**: um debate urgente. São Paulo, 2020. v. 1, p. 114-124. Disponível em: <https://bit.ly/2M5oPN6>. Acesso em: 26 jan. 2021.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELANO, M.; TRASLAVIÑA, H. **La herencia de los Chicago boys**. Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1989.

FACHIN, P. Renda básica e o sonho da liberdade. **Revista do Instituto Humanistas Unisinos**, São Leopoldo, n. 333, p. 5-10, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3sXN9kG>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FONSECA, R. A psicologia na política de assistência social. **Blog Psicologia no Suas**, Brasília, DF, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2NsS1xN>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FREIRE, L. M. B. **O serviço social na reestruturação produtiva**: espaços, programas e trabalho profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

Distribuição de auxílio emergencial alcança 29,4 milhões de domicílios em junho. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 23 jul. 2020.

Disponível em: <https://bit.ly/2M7jTan>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, A. E. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Configurações**: Revista de Sociologia, Braga, n. 10, p.29-41, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3iQh4Xu>. Acesso em: 26 jan. 2021.

UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, p. 55-62, 2004.

SOUZA, J. N. Covid-19 e capitalismo: uma visão. *In*: CASTRO, D.; DAL SENO, D.; POCHMANN, M. (org.). **Capitalismo e a Covid-19**: um debate urgente. São Paulo, 2020. v. 1, p. 11-18. Disponível em: <https://bit.ly/2M5oPN6>. Acesso em: 26 jan. 2021.

VALADÃO, C. C. Política social na América Latina: tendências contemporâneas. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS, 2, 2017. **Anais....** Florianópolis: UFSC, 2017. p. 1-10. Disponível em: <https://bit.ly/2KOFqnF>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹ Assistente Social. Mestre e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), docente do curso de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), vice-líder do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. Membro do grupo de trabalho do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) “Sistemas de Pensiones y Seguridad Social”. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br

² Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (Emescam), líder do grupo de estudos Capitalismo, Estado e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea (GECEPP). E-mail: gcarraro5@gmail.com

- ³ Assistente Social. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Norte do Paraná (Unopar), técnica em Assuntos Educacionais da Unipampa – Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitário (PRAEC) e integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. E-mail: vanusavd@hotmail.com
- ⁴ A América Latina suporta um abismo de desigualdades sociais, superior ao de qualquer outra zona do planeta. A diferença que separa os 10% mais ricos dos 10% mais pobres alcança 157 vezes na Bolívia, 57 vezes no Brasil, 76 vezes no Paraguai, 67 vezes na Colômbia, 46 vezes no Equador e 39 vezes no Chile. O caso brasileiro é mais significativo pela dimensão e pelo poderio econômico do país. Ali, os 10% mais ricos possuem quase 75% da riqueza total, enquanto os 90% mais pobres ficam somente com 25% (KATZ, apud, MOTA, 2012).
- ⁵ As ideias neoliberais foram plenamente experimentadas e implantadas na economia chilena, com amplo apoio do governo e sob orientação do grupo Chicago Boys. As reformas estruturais, implementadas entre os anos de 1979 e 1980, denominadas “las siete modernizaciones” se constituíram num momento de expansão da lógica de mercado, simultaneamente a redução do Estado e automação da sociedade civil. As reformas apresentadas foram as privatizações do conjunto de serviços sociais como: saúde, educação e previdência social; Reforma do sistema judicial e administrativo do Estado, sob a lógica da reestruturação; E ainda, a desregulação do trabalho em suas formas organizativas. Dentre essas mudanças, Piñera – Ministro do trabalho no período das reformas – destacou como as mais importantes a Reforma Laboral de 1979 e a Reforma Previsional em 1980 (DELANO, TRASLAVIÑA, 1989).
- ⁶ Ver Behring (2003).
- ⁷ Renda *per capita* de até R\$ 89,00, recebendo o benefício fixo de R\$ 89,00.
- ⁸ Renda *per capita* de até R\$ 178,00, com direito a benefício de R\$ 41,00 por criança, adolescente ou gestante, até o limite de cinco (chamado de benefício variável).
- ⁹ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – também conhecido pelas nomenclaturas Cadastro Único e CadÚnico – é um instrumento que objetiva identificar e caracterizar as famílias de baixa renda no Brasil. São registrados no Cadastro informações sobre as condições de moradia e saneamento, configuração familiar, situação da renda, escolaridade, entre outras. Quem pode estar no Cadastro são: famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita (considerado baixa renda), e famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Pessoas que vivem sozinhas também podem realizar o cadastro basta atender aos critérios do recorte de renda. O Cadastro serve de base para importantes programas sociais como o Programa Bolsa Família, o Programa Minha Casa Minha Vida e mais recentemente para o Auxílio Emergencial. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

POBREZA MULTIDIMENSIONAL: UMA ANÁLISE PARA AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL¹

Milena Dorneles Rodrigues²
Rosilaine Coradini Guilherme³

Resumo: Este texto aborda aspectos históricos e conceituais a respeito da pobreza, no sentido de explicitar sua concepção multidimensional e a recorrente desresponsabilização do Estado frente às políticas de proteção social no Brasil. Parte da concepção de pobreza enquanto expressão da questão social, determinada pelo padrão de desenvolvimento capitalista, no qual a produção da riqueza social implica na reprodução contínua da pobreza. Trata-se de um estudo exploratório desenvolvido com base em uma revisão bibliográfica a partir da teoria social crítica. O estudo evidenciou que as análises sobre a pobreza não podem se restringir sob o critério da renda monetária, pois essa se constitui ainda por outras dimensões como saúde, educação e habitação. Logo, a pobreza também se caracteriza pela retração do Estado no âmbito da proteção social, na negação de inúmeros direitos que deveriam estar garantidos por meio de políticas sociais abrangentes, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Pobreza; Proteção social; Estado; Neoliberalismo.

1. INTRODUÇÃO

Entende-se que a pobreza se expressa de diferentes formas e intensidades na sociedade capitalista, ultrapassando a perspectiva unidimensional, ou seja, somente sob o critério da renda monetária. Nesse sentido “não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de

informações, de possibilidades e de esperanças” (YAZBEK, 2012, p. 290). A partir dessa concepção, percebe-se que tal fenômeno faz parte da vida cotidiana da grande maioria da população brasileira.

Já o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera pobres aquelas famílias com rendimento mensal *per capita* de até meio salário mínimo, e em situação de extrema pobreza aquelas que vivem com rendimento de até um quarto de salário mínimo *per capita* (2010). Importante referir que a estratificação do fenômeno – pobreza e pobreza extrema – por se restringir ao recorte da renda monetária evidencia uma concepção unidimensional que, por sua vez, vai refletir nos critérios seletivistas para a determinação do acesso a benefícios sociais. Isso ocorre à revelia do país figurar entre os mais desiguais do mundo: “o IBGE calcula que os rendimentos mensais médios do 1% mais rico representam 36,3 vezes mais que aqueles dos 50% mais pobres” (OXFAM BRASIL, 2018, p. 18).

Daí que a relevância deste estudo incide em fortalecer o debate a respeito do tema e, com isso, dar visibilidade ao necessário enfrentamento do fenômeno pela via das políticas sociais universalistas. Neste sentido, para a fundamentação teórica deste trabalho serão discutidas temáticas relacionadas a pobreza sob aspectos históricos e conceituais, visando apreendê-la no âmbito da sociedade capitalista, ao Estado e sua ausência quando se trata de garantia e legitimação de direitos sociais. Nesta perspectiva, pretende-se refletir sobre a pobreza em suas multidimensões e a ausência do Estado quando se trata da provisão de proteção social pela via das políticas sociais.

Dessa forma, a temática aqui desenvolvida almeja acrescentar conhecimento acerca da pobreza, assim como romper com estigmas criados e desenvolvidos em sociedade. O que significa ampliar e fortalecer discussões sobre o tema, buscando desconstruir preconceitos e contribuir em uma possível apreensão de que a mesma não se constitui enquanto um fenômeno particular, tão pouco deve ser superada no âmbito individual. Acredita-se que o papel do Estado se faz enquanto principal e primeira instância para garantia e efetivação de direitos decorrentes de cidadania. Com isso, este estudo se coaduna com os objetivos do grupo de pesquisa

“Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”.

A partir desta linha introdutória, e no intuito de atender o objetivo proposto, o artigo está organizado da seguinte maneira: i) apresenta breve contextualização histórica e conceitual sobre a configuração da pobreza e suas representações sociais, com destaque para a perspectiva multidimensional; ii) desenvolve reflexões a respeito da desresponsabilização do Estado frente às políticas de proteção social sob os preceitos neoliberais e os rebatimentos nas condições de vida da classe trabalhadora; e, iii) por fim apresenta algumas considerações no sentido de contribuir com o debate a respeito dos temas tratados.

2. POBREZA: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

Tendo como recorte o território brasileiro, é possível referir que em meados dos anos de 1930, a partir do governo de Getúlio Vargas, se desenvolveu a urbanização e a mobilização da classe operária. A partir disso, a questão social que antes era tratada como caso de polícia, passa a ser vista como responsabilidade do Estado, e a importância da classe operária e seus direitos como trabalhadores passa a ser discutida no âmbito da esfera estatal (YAZBEK, 2012).

Ao mesmo tempo em que o Estado começava a possibilitar visibilidade à classe operária – por meio da luta de classes – também começava a intervir nas atividades sindicais. No entanto, somente os trabalhadores urbanos que possuíam contrato formal de trabalho teriam o direito aos benefícios criados a partir da década de 1930. Com isso, os trabalhadores passam a ter um elo com Vargas e aos poucos começam a se render às legislações sindicais, como uma cidadania regulada (YAZBEK, 2012).

A partir da década de 1940, as formas de “atender” os pobres se modificam passando de campanhas para higiene, fornecimento de filtros etc., para programas anunciados ao combate à pobreza. No âmbito da assistência social foram criadas políticas para idosos, grupos vulneráveis, crianças e adolescentes, entre outros (YAZBEK, 2012). Porém, os estigmas criados e desenvolvidos em sociedade tiveram e ainda tem dificuldades de se romper, na medida em que se encontram “submersos numa ordem social

que os desqualifica, marcados por clichês: ‘inadaptados’, ‘marginais’, ‘problematizados’ portadores de altos riscos, casos sociais” (2012, p. 292).

Sendo assim, vale ressaltar que a pobreza é evidenciada e vivida de formas distintas pelos sujeitos, bem como nos mais diversos lugares e espaços do mundo, o que não significa que ela não existe em determinados territórios, mas que se expressa de diferentes modos e intensidades. Sobre esse debate tem-se que “a pobreza decorre em grande parte, de um quadro. Essa situação coloca o Brasil entre os países de maior concentração de renda do mundo” (SILVA, 2013, p. 156 *apud* YAZBEK, 2012, p. 290).

Já o autor Demo (2006) aborda tal discussão a partir da pobreza política, sendo essa, em sua opinião, a mais vivenciada pelos brasileiros, tendo em vista que ela se expressa para além da carência material, e é também repressão ao acesso a oportunidades disponíveis em sociedade. Dessa forma, a pobreza é entendida como “repressão do acesso às vantagens e oportunidades sociais [...] é sempre, também, humilhação, degradação, subserviência, e não apenas fome ou coisa parecida” (2006, p. 7).

O autor ainda refere que “quem é pobre politicamente não descobre e têm direitos, porque continua esmoler; por vezes essa condição é tão drástica que o pobre parece pedir permissão para ter direitos, pois considera natural sua exclusão e até mesmo, por razões religiosas tortas, merecida” (DEMO, 2006, p. 34). Dessa forma, percebe-se a necessidade de se elaborar estratégias para romper com estigmas criados e muitas vezes praticados para que assim, seja possível se efetivar reflexões e estratégias de enfrentamento ao fenômeno em questão.

Em seus estudos a autora Yazbek (2012) também apresenta relevantes discussões sobre tal fenômeno, ou seja, discorre sobre a concepção que abarca as multidimensionalidades da pobreza, essa que vai além da renda monetária. Portanto para a autora a pobreza, enquanto categoria política, não envolve apenas aspectos materiais, mas também abarca outras dimensões igualmente importantes com destaque para a negação dos mais diversos direitos. Ou seja,

nesta concepção, evidenciam-se condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias.

Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza, que não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão (2012, p. 312).

Dessa forma, vê-se que a categoria pobreza em suas multidimensões assume um caráter que essencialmente se manifesta, de imediato, pela renda monetária, mas que também se afirma enquanto ausência de condições e possibilidades na vida dos sujeitos em sociedade. Tais carências podem se expressar em ausência e/ou barreiras no acesso à educação, assistência, cultura, lazer etc. contribuindo para que a parcela que vivencia tais condições possua maior dificuldade em acessá-las. Sobretudo essa concepção coloca em questão a ideia sobre a pobreza que a interpreta somente sob o recorte das privações materiais.

Em sua obra *O Capital*, Marx (2013) aborda sobre a lei geral da acumulação capitalista, segundo a qual, no modo de produção capitalista, a produção da riqueza social implica, necessariamente na reprodução contínua da pobreza, sendo essa relativa ou absoluta. Conforme Netto e Braz (2007, p. 136), “a produção capitalista não é tão-somente produção e reprodução de mercadorias e de mais valia: é produção e reprodução das relações sociais”.

A pobreza é caracterizada em dois níveis: relativa e absoluta. A primeira é descrita enquanto situação em que o sujeito, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder. Uma linha de pauperização relativa pode ser definida, por exemplo, calculando a renda *per capita* de parte da população. Já a pauperização absoluta é aquela em que os sujeitos se encontram com o mínimo necessário para sua sobrevivência, essa se manifesta de diversas formas, seja na alimentação, vestuário, no não acesso à educação etc. Ou seja, a pobreza relativa é quando o sujeito se encontra desigual aos demais, já a absoluta é aquela que o sujeito tem o básico, o quase nada (MARX, 2013).

Assim, percebe-se que quando se está acumulando, sujeitos estão inseridos em sociedade; caso isso não ocorra e os sujeitos não acumulem, suas relações se tornam limitadas, isso diz respeito tanto ao acúmulo financeiro como suas relações em sociedade. Dessa forma, percebe-se assim

que pobreza está relacionada ao campo econômico sob as bases do modo de produção capitalista (MARX, 2013).

No âmbito deste estudo a pobreza é entendida enquanto expressão da questão social determinada no conflito entre duas classes sociais: o capitalista que é aquele que detém os meios de produção, e o trabalhador aquele que só tem a oferecer a sua força de trabalho e é dependente do capital para sobreviver. O mediador entre esse conflito é o Estado, esse que não é neutro, e sua função principal no sistema capitalista vigente é criar condições necessárias para o desenvolvimento da economia de mercados, como também atuar em prol de seus interesses que não são coletivos. Dessa forma, contribui para que parte da sociedade sofra exploração e opressão de diversas formas, isto é, a classe trabalhadora (COSTA, 2006). Sobre a questão social, esta

expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização [...]. Esse processo é denso de *conformismos e rebeldias*, as expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais (IAMAMOTO, 2012, p. 160, grifos da autora).

Cabe destacar que a partir da década de 1990 no Brasil as políticas de transferência de renda passam a compor a principal estratégia governamental no eixo da política de assistência social, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Neste período o Estado passa a ter um determinado direcionamento às posturas restritivas, baseando-se na renda monetária para a fixação da linha de pobreza, assim desenvolvendo ações fragmentadas e seletivas, acirrando as expressões da questão social. No intuito de manter a lógica de proteção social fragmentada e direcionada ao público “dos pobres os mais pobres” cria-se o programa Bolsa Família sob a Lei nº 10.836/2004⁴, pelo ex-presidente Luíz Inácio Lula da Silva, sendo o maior programa de transferência de renda do país (SILVA, 2013).

Observa-se que tais programas de transferência de renda se centram na seletividade dos “pobres os mais pobres”, e passam a ser implementados no intuito de cumprir funções de alívio da pobreza. Tratam-se de programas focalizados de cunho superficial para amenizar a pobreza vivenciada pela

população, em detrimento do que deveria ser um sistema de defesa e garantia de direitos universais (AZEVEDO; BURLANDY, 2010). Esses programas levam em consideração o critério da renda monetária, possuindo critérios de seletividade, ou seja, com ênfase nas regiões mais pobres, priorizando territórios e segmentos da população com alto índice de pobreza.

No Brasil, conforme Currelero (2012), apesar dos avanços e retrocessos que caracterizaram a trajetória da política social desde suas origens até os dias atuais, as áreas de saúde, educação e assistência social, sobretudo, se desenvolveram no sentido da universalização dos serviços e na perspectiva de responsabilização do Estado pela sua efetivação, sendo em última instância, o responsável por assegurar um bem-estar mínimo para toda sociedade.

Neste sentido, é possível afirmar que a concepção abrangente de políticas sociais pressupõe que essas têm como objetivo materializar proteção social para a população. Os serviços sociais no Brasil, no entanto, não são acessados por todos, o que intensifica e agrava cada vez mais as desigualdades sociais. Com isso, a parcela mais pobre da população encontra inúmeras dificuldades em exercer e acessar o conjunto de direitos sociais constitucionalmente assegurados que, no entanto, permanecem no papel e não são viabilizados e executados conforme previstos (CURRALERO, 2012).

Sob tal perspectiva, as famílias que vivenciam situação de pobreza, essas que assim como todos sujeitos inseridos em sociedade fazem parte do modo de produção capitalista, possuem papel importante nesse sistema. Tem-se que a família “se conforma como espaço privado por excelência e como espaço privado, deve responder pela proteção social de seus membros” (MIOTO, 2008, p. 133). Sendo assim, percebe-se que no atual estágio do modo de produção capitalista, o Estado retira sua responsabilidade e faz que a família se reconheça como responsável para responder e solucionar suas demandas internas e externas, pessoais ou profissionais. Nesse contexto, aumentam-se os riscos aos sujeitos trabalhadores, como também se faz que ocorra a desproteção social de mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiências, entre outros.

Em suma, ainda que haja políticas, programas e projetos voltados ao combate à pobreza deve-se questionar se tais estratégias estão sendo implementadas de forma intersetorial, proporcionando um atendimento integral e em rede; ou seja, se existe a articulação com as demais políticas sociais, tendo em vista a apreensão e o enfrentamento da pobreza em suas multidimensões. Para que assim seja possível o rompimento de programas seletivos, fragmentados e superficiais, que apesar de contribuírem relativamente para a sobrevivência material, são insuficientes para emancipação plena dos sujeitos (YAZBEK, 2012).

Dada a conjuntura atual, torna-se impossível não pensar a ameaça neoliberal que consolida e agrava processos de regressão dos direitos sociais e das políticas sociais, já que esse paradigma prioriza o avanço do capital. E, dessa forma, resulta na flexibilização das relações de trabalho e a redução da participação do Estado nas relações sociais. Neste sentido, na próxima seção pretende-se tratar sobre a desresponsabilização do Estado frente às políticas de proteção social sob os preceitos neoliberais e quais os rebatimentos na vida social da população brasileira.

3. A DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO FRENTE ÀS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

O Brasil a partir dos anos de 1980, período historicamente conhecido como “década perdida”, se coloca como um país de frágeis condições econômicas e políticas, que se mantiveram sob uma ótica de neutralidade frente às políticas neoliberais que se expandiam por toda a América Latina. Com isso, mudanças significativas ocorreram essencialmente na vida do trabalhador, que passa a encarar o fenômeno que anteriormente por alguns não era vivenciado com tanta intensidade, a exemplo de parcelas de grupos de empregados. Ou seja, a desigualdade passou a ser ainda mais evidenciada e com ela elevou-se o número da população em situação de pobreza. Tem-se que “esse contexto é marcado por mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais das sociedades contemporâneas, afetando seriamente os pobres, os padrões de vida dos pobres” (SILVA, 2013, p. 25).

A década de 1990 é marcada pela condução da economia mundializada, principalmente nos países subdesenvolvidos, mais conhecidos como países

emergentes ou periféricos. A partir disso, foi instituído o Consenso de Washington⁵ em 1989, sob o comando de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Este recomendava a ajuda financeira externa mediante cumprimento de suas deliberações, que envolviam a diminuição do Estado e o aumento da abertura econômica dos países cujas economias se situam como dependentes, a exemplo do Brasil. O Consenso de Washington popularizou os princípios neoliberais, esses que se tornaram dominantes em toda América Latina: a eficiência econômica, a equidade social regida pelo mercado e o Estado já não é mais a primeira instância predominante nas relações, a não ser em casos extremos.

Os valores do grande capital sob os preceitos neoliberais se centram na competição, individualismo, no calculismo, naturalização da desigualdade. Os neoliberais veem, então, a necessidade de reforma do Estado sendo que, “a partir dos anos 1980 do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contrarreformas, destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227). Com isto ocorre a diminuição do Estado, porém somente na satisfação dos direitos sociais, mínimo para o trabalho e máximo para o capital. Também ocorre o fenômeno das privatizações, da globalização, da liberdade de comércio das mercadorias, em que os países imperialistas não desregulamentam seus mercados internos, deixando isto para os países periféricos e dependentes (NETTO; BRAZ, 2007).

O governo brasileiro entrou em concordância com as políticas neoliberais mundiais com o então presidente Fernando Collor de Mello, que possuía em seu plano de governo político-econômico uma estreita relação entre o Estado e a iniciativa privada, que visava adotar amplas reformas de cunho administrativo, como o Programa Federal de Desregulamentação e o Programa Nacional de Desestatização (MIOTO, 2008); assim, esta possuía como centralidade as políticas de privatizações. Neste caso, a população não possuía em nenhuma instância alguma forma de assistência e visibilidade, o Estado não estava interessado em assumir qualquer compromisso que beneficiasse os trabalhadores, e sujeitos em geral que se encontravam em situação de vulnerabilidade, risco social e pobreza.

Os interesses de quem se encontrava no poder falava mais alto que qualquer comprometimento com o povo brasileiro (PORTO, 2009).

De acordo com Faleiros (2000), o então presidente da década de 1990, Fernando Collor de Melo, já com a instauração do neoliberalismo, realiza reformas restritivas dado que seu programa de governo teve como objetivo reduzir o Estado e expandir o mercado. Para tal feito, visava em controlar salários no setor público, bem como a inflação. O projeto traçado não alcançou o objetivo desejado, pois a volta da inflação, entre outros fatores, faz com que seja destituído pelo Congresso Nacional em 1992.

Durante o governo Collor ocorre a desregulamentação da economia e se aceleram as privatizações, culminando em demissões em massa. Com sua saída se inicia uma nova conjuntura já que assume o cargo seu vice, Itamar Franco. Sob seu governo o cenário se modifica parcialmente, sendo a primeira destas mudanças a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) no final de 1993; é construído o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e se extinguem as instituições descentralizadas, a exemplo da: Legião Brasileira de Assistência (LBA), Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Já em 1994 a moeda, o real, possibilita o controle da inflação, período esse de gestão do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FALEIROS, 2000).

Conforme aponta o autor Faleiros (2000), após sua candidatura à presidência da república Fernando Henrique Cardoso (FHC) tem como programa de governo estabilizar a economia e implementar as reformas constitucionais. Entretanto, em nível mundial vivencia-se um contexto instável, devido aos interesses dos Estados Unidos de controlar os déficits de aumentar a exportação, movimento estes que coloca em crise as moedas nacionais e eleva o dólar a uma potente moeda universal, que resulta de uma crise mundial na década 1970 e 1980 na União Soviética.

A fragilidade dos mercados nacionais propiciou investimentos no mercado especulativo e nas moedas, que provoca a crise no Brasil em 1998, gerando bilhões de dólares aos especuladores. Fernando Henrique teve como um de seus objetivos manter a moeda Real sobrevalorizada, a fim de facilitar sua nova candidatura e as importações, porém desestrutura a

Indústria nacional e reduz as exportações, provocando assim índices expressivos de desemprego (FALEIROS, 2000).

O Real se manteve estável até 1999, sendo que em fevereiro daquele ano sofreu uma queda, após se acentuar ainda mais o desemprego no país. As reformas constitucionais realizadas por FHC foram divididas por eixos: abertura da economia aos capitais internacionais, eliminação do poder estatal, privatização do patrimônio público e redução dos direitos fragilizando as leis trabalhistas. A finalidade seria de reduzir o Estado em prol da expansão do mercado, a favor do capital em vez da classe que vive de seu trabalho (FALEIROS, 2000).

O neoliberalismo prevê que individualmente cada sujeito busque pelo seu bem-estar e qualidade de vida, possuindo uma matriz na qual o Estado deve se restringir a esfera de mínimo em âmbito de garantia de direitos. A partir disso, a assistência social passa a ser realizada por meio de rede solidária, a educação cada vez mais prejudicada, desenvolvendo seu desmonte de diversas formas. Como, por exemplo, as vagas que não eram ofertadas a todos alunos na educação fundamental, bem como a qualidade do ensino que se desenvolveu de forma desqualificada, acarretando muitas vezes na evasão escolar e repetência dos alunos (FALEIROS, 2000).

Assim, acredita-se que o paradigma neoliberal prevê que a população se mantenha sem o uso da provisão social estatal pela via das políticas de proteção social, ou ainda, aqueles que delas fazem uso, possuam o mínimo para sua subsistência, passando por padrões de seletividade e focalização da pobreza, mesmo que ainda exista o desemprego estrutural. Tal paradigma dificulta o acesso a previdência e a universalização da saúde, entre outras políticas públicas. Portanto, não prevê, tampouco garante alguma forma de exercício de cidadania e direitos humanos para a sociedade (FALEIROS, 2000).

Ao final do segundo mandato de FHC – 1999 a 2003 – quem assume a presidência da república do Brasil é Luiz Inácio Lula da Silva, que apesar das promessas de mudanças, permanece servindo ao capital internacional (PORTO, 2009). Também considerado novo desenvolvimentismo/neodesenvolvimentismo, apesar de estimular a ampliação e formalização de empregos, segue as diretrizes do receituário

neoliberal e desenvolvimentista. Observa-se que primeiramente realiza a contrarreforma da previdência e da educação, juntamente com o aumento da taxa de juros, ao mesmo tempo expande a assistência social, o crédito consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário mínimo (SANTOS, 2012).

O então governo Lula mantém, contudo, um padrão de proteção social precário, por meio de uma assistência social focalista, assim como “a passivização dos trabalhadores e movimentos sociais – por meio do cooptação de lideranças do movimento social incorporadas à dinâmica governamental petista” (SANTOS, 2012, p. 440). Porém, cabe salientar as realizações em tal governo: houve uma grande mobilidade social devido à elevação real do salário mínimo; do crescimento do trabalho com carteira assinada; e da expansão dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, que faz uma política de seleção da pobreza. Já a estrutura de exploração do trabalho prevaleceu com o emprego informal, terceirizado, mal remunerado, exposto a condições e ambientes insalubres, também altas taxas de rotatividade entre os trabalhadores. Assim como a prevalência das taxas de desigualdades sobre o desenvolvimento humano (SANTOS, 2012).

Cabe aqui evidenciar que as políticas adotadas no governo Lula obtiveram alterações na estrutura social do país, haja vista que a ascensão social aumentou em questão de rendimentos, principalmente à população mais pobre da sociedade. Ou seja, o governo Lula possibilitou a classe trabalhadora um maior nível de consumo e mais postos de trabalho, visando um novo ciclo de desenvolvimento no país e também na vida da população brasileira (SILVA, 2013).

Durante a trajetória petista no governo, pode-se destacar grande articulação do presidente Lula a favor do crescimento econômico, ainda que tenha ocorrido o aumento do salário mínimo, expansão dos benefícios sociais e a formulação de leis trabalhistas. Obteve-se apoio aos setores vantajosos, de forma especial ao *agribusiness*, à mineração e ao petróleo, que sustentou um círculo virtuoso por determinado período enquanto principal base econômica do Brasil (SAAD FILHO, 2015).

Saad Filho ainda refere que no governo da presidenta Dilma Rousseff – sucessora do presidente Lula pelo Partido dos Trabalhadores – houve a tentativa de intensificar esse mesmo círculo virtuoso, porém sem identificar que a base material já estava superada pela crise mundial do capital. Ocorreram tentativas de internalizar o crescimento econômico por meio de relaxamentos das políticas fiscais e monetárias, investimento público e intervenções setoriais, porém sem sucesso algum (SAAD FILHO, 2015).

O referido autor fomenta que ainda que tais limites tenham sido postos ao governo Rousseff, o padrão de crescimento econômico foi distributivo até meados de 2012. O que possibilitou na criação de empregos, sendo expressos 21 milhões de novos empregos nos anos 2000 e a concentração nos segmentos de baixos salários. Ainda, a formalidade no mercado de trabalho também teve significativo aumento, sendo que se obteve 80% dos novos empregos no setor formal, em que a participação da força de trabalho passou de 45% para 51%.

O desemprego caiu consideravelmente para os sujeitos que se encontravam em situação de vulnerabilidade social e pobreza. Entre os anos de 2003 até 2012 os salários se elevaram em 4,2%. Dessa forma, o salário mínimo cresceu 72%, desenvolvendo impactos diretos no mercado de trabalho; fato que contribuiu para classe trabalhadora, sendo que uma parcela desta se encontrava em situação de pobreza obteve elevação em sua renda de 6,3%, enquanto a elite brasileira, apenas 1,4% ao ano (SAAD FILHO, 2015).

Após o golpe parlamentar, midiático e jurídico que afastou Dilma Rousseff da presidência da República, durante o governo de Michel Temer, duas alterações institucionais significativas foram realizadas. [...] São elas: a Emenda Constitucional 95 (EC nº 95) e o conjunto de artigos e dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que foram alterados pela reforma trabalhista (MARQUES; NAKATANI, 2019, p. 226).

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais e da seguridade social. Esta prevê o congelamento dos gastos pelo Estado pelo período de vinte anos, sendo que “ao mesmo tempo em que o congelamento dos gastos públicos foi proposto, foram encaminhadas propostas que aprofundam a mercantilização da saúde, da educação e da previdência” (MARQUES; NAKATANI, 2019, p. 226).

As repercussões desta Emenda Constitucional podem ser percebidas na atual conjuntura brasileira com o governo Bolsonaro, com destaque para contrarreformas já implementadas como a da previdência social.

No campo econômico e da seguridade social, são vários movimentos que estão sendo realizados de forma articulada, integrando a política e a ideologia do governo atual. Os discursos e os argumentos para justificar a reforma da previdência, a reforma trabalhista e a política macroeconômica de austeridade continuam os mesmos desde a crise do plano real, em 1998. Foram eles que sustentaram politicamente e ideologicamente as medidas aprovadas no governo de Michel Temer, a EC nº 95 e a Reforma Trabalhista. Agora, são repetidos no atual governo (MARQUES; NAKATANI, 2019, p. 234).

Percebe-se que ao longo da trajetória histórica percorrida há uma desresponsabilização do Estado no âmbito das políticas de proteção social, o que contribui para a ampliação dos níveis de desigualdades e pobreza. Logo, fica nítida uma grande articulação em volta de interesses políticos e econômicos, por aqueles que detêm o poder econômico. Esses que não estão dispostos a desenvolver um trabalho que atenda a maioria da população que vive em situação degradante, com o mínimo necessário para sua sobrevivência (SILVA, 2013).

Sendo assim, evidencia-se que a pobreza vivenciada pela população brasileira é uma dentre tantas expressões da questão social, essas que são cada vez mais agravadas e intensificadas pelos desmontes em âmbito de direitos sociais, representados pelas políticas sociais. Isso ocorre também por questões de responsabilização e culpabilização dos sujeitos, tendo em vista que o neoliberalismo possui uma visão reducionista da pessoa em situação de pobreza, trazendo uma concepção individual e focalizada, como “inabilidade, falta de sorte, preguiça, ou seja, a destituição é considerada voluntária e determinada pela incapacidade de os indivíduos competirem no jogo do livre mercado” (SILVA, 2013, p. 45).

Dessa forma, evidencia-se que muitos são os desafios impostos pela atual conjuntura e realidade vivenciada pela classe trabalhadora, principalmente no que diz respeito à legitimidade de políticas sociais públicas. Com isso, percebe-se a dificuldade de se ter uma interpretação crítica ao que tange a tal fenômeno, tanto para os profissionais como para os sujeitos, tendo em vista que os atendimentos se centralizam ainda na pobreza material, que

acabam por mantê-la e controlá-la, como também potencializar a legitimidade do Estado, permanecendo o viés filantrópico e assistencialista. Cabe destacar que demandas emergenciais como da fome, por exemplo, devem ser atendida e assegurada, no entanto, é necessário buscar desvendar seus significados, tendo em vista que a demanda institucional é apenas o início de inúmeras questões que fazem parte de um contexto econômico, social e político, que tem muito a dizer e desvendar (YAZBEK, 2012).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, denota-se que a aproximação com a temática em estudo permitiu apreender aspectos centrais referentes à pobreza em suas multidimensões, assim como foi possível colocar em questão os limites da concepção unidimensional da pobreza – tanto em nível de interpretação quanto de intervenção – já que essa se baseia de maneira exclusiva na renda. O estudo desvelou processos históricos e sociais que moldam a configuração da pobreza no Brasil, assim como reiteram a desresponsabilização do Estado enquanto provedor de políticas de proteção social, acirrando a desigualdade social.

Foi possível a apreensão de que ainda que haja políticas, programas e projetos voltados ao combate à pobreza, tais medidas se colocam como insuficientes considerando a matriz neoliberal que as sustentam, por isso devem ser pensadas novas propostas e estratégias para seu enfrentamento. Uma forma seria proporcionando um atendimento universal e em rede, ainda, cabe avaliar se tais iniciativas estão alcançando seus objetivos previstos em leis, normas etc.

Diante da realização deste estudo, pode-se afirmar o quão importante se faz discutir a pobreza a partir da concepção multidimensional, pois é desta forma que se ampliam interpretações, com a efetiva provisão do Estado no que concernem as políticas para seu enfrentamento, evidenciando a importância das políticas de proteção social.

Neste campo contraditório, percebeu-se a necessidade de efetivação e consolidação da garantia de direitos, na perspectiva da proteção e emancipação dos sujeitos, visando romper com a lógica de responsabilização, como também na imposição de cumprimento de

condicionalidades para acessar algum tipo de serviço ou benefício. Ainda se evidenciou a necessidade de um Estado protetor e comprometido com as mais variadas demandas da classe trabalhadora. Para tanto, acredita-se que os sistemas de proteção social necessitam abranger as demandas da população de maneira integral e universal.

Por fim, entende-se ser por meio da execução comprometida, a partir da perspectiva universal das políticas sociais que tais mudanças surtirão efeito em sociedade. Além disso, faz-se necessário não somente a supressão do paradigma neoliberal, mas a apreensão das transformações dos grupos familiares nas últimas décadas, e das novas demandas que se colocam, as quais exigem novas estratégias de enfrentamento, para que assim, seja possível romper com a responsabilização dos sujeitos por suas mais variadas demandas vivenciadas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, D. C.; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/07.pdf>.

Acesso em: 1 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3okKZrM>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CURRALERO, C. R. B. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil**: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

Disponível em:

<https://bit.ly/3a4LVLV>. Acesso em: 26 jan. 2021.

COSTA, L. C. Questão social e políticas sociais em debate. **Pelotas**: Sociedade em Debate, Pelotas, v. 12, n. 2, p. 61-76, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2MokVii>. Acesso em: 26 jan. 2021.

DEMO, P. **Pobreza política**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas: Armazém do Ipê, 2006.

FALEIROS, V. P. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PIB per capita do município de São Borja/RS. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3cdWCyo>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MARX, K. **O capital**: crítica de economia política: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013. v. 1.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. Brasil: as alterações institucionais no período recente e o novo governo. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 225-239, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/39jwrUS>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* (org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 130-148. NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007.

OXFAM BRASIL. País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras 2018. **Oxfam Brasil**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3pn6jOy>. Acesso em: 26 jan. 2021.

PORTO, M. C. S. Estado e neoliberalismo no Brasil contemporâneo: implicações para as políticas sociais. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., São Luís, 2009. **Anais...** São Luís, 2009. p. 1-10. Disponível em: <https://bit.ly/2M529ws>. Acesso em: 26 jan. 2021.

RODRIGUES, M. D. **Pobreza multidimensional e famílias**: uma análise para as políticas de enfrentamento. 2019. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2019.

SAAD FILHO, A. Avanços, contradições e limites dos governos petistas. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 42, p. 171-178, 2015. Disponível em:

https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie2017_03_03_11_01_41.pdf.

Acesso em: 1 jul. 2021.

SANTOS, J. S. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 430-449, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000300003>.

SILVA, J. F. **Serviço social: resistência e emancipação?** São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200005. Acesso em: 1 jul. 2021..

¹ Este artigo foi elaborado a partir do Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Serviço Social pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa), intitulado “Pobreza multidimensional e famílias: uma análise para as políticas de enfrentamento” (RODRIGUES, 2019).

² Bacharela em Serviço Social pela Unipampa. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. E-mail: Milena.Rodrigues@edu.pucrs.br

³ Assistente Social. Mestre em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel), doutora em Serviço Social pela PUCRS, docente do curso de Serviço Social da Unipampa, líder do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina”. E-mail: rosilaineguilhaerme@yahoo.com.br

⁴ O programa é destinado para famílias que possuam renda de até R\$ 89,01 reais mensais por pessoa, no caso da extrema pobreza, e famílias pobres com renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais por pessoa desde que possuam na composição familiar gestante e crianças ou adolescentes entre 0 a 17 anos de idade (BRASIL, 2019).

⁵ O objetivo estava na proposta de mudanças na sociedade, através de políticas liberalizantes, com viés de privatizações e de mercado. A ideia central era o livre mercado, ou seja, “logra uma distribuição racional dos recursos traz consigo ideia de neutralidade com um enorme poder de persuasão” (SOARES, 2009, p. 15).

DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM TEMPOS DE PANDEMIA: O ESTADO FRENTE ÀS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

Angela Quintanilha Gomes ¹

Loiva Mara de Oliveira Machado ²

Resumo: Este artigo tem por objetivo refletir sobre os desafios da participação popular no contexto da pandemia da Covid-19 no campo da seguridade social, sobretudo o papel do Estado brasileiro frente à garantia de políticas sociais. Partindo do reconhecimento da totalidade da vida social e de referências teóricas alinhadas a uma perspectiva histórico-dialética, busca-se por meio de pesquisa documental, em fontes on-line públicas: i) problematizar o papel do Estado frente as garantias constitucionais; ii) refletir sobre as políticas de seguridade social em xeque em tempos de pandemia; iii) elucidar as formas de incidência da sociedade civil organizada frente à ameaça de destituição dessas garantias constitucionais. Os resultados evidenciam que embora a relevância da configuração de espaços de resistência, há a necessidade de maior apropriação e construção de estratégias coletivas por parte da sociedade civil diante das mudanças em curso e dos impactos quanto a efetiva garantia da materialização dos direitos constitucionais.

Palavras-chave: Direitos sociais; Seguridade social; Participação popular.

1. INTRODUÇÃO

A retomada sobre o significado da Seguridade Social como sistema de proteção social na realidade brasileira, embora pareça uma pauta já assimilada, não seria emergente se as garantias inscritas na Constituição

Federal de 1988 tivessem sido assumidas efetivamente como direito de cidadania e dever do Estado brasileiro quanto a sua implementação. Essa premissa demanda, no âmbito da execução das políticas, planejamento, investimento financeiro, condições de infraestrutura, equipamentos e equipes de trabalho e, no âmbito do controle social democrático, a participação conjunta entre Estado e sociedade civil organizada na deliberação de diretrizes e prioridades, considerando os dispositivos legais e as demandas que a realidade apresenta, especialmente em tempos de emergência sanitária da pandemia da Covid-19.

O debate sobre o tema da participação junto às políticas sociais no Brasil neste último período tem de considerar o tipo de postura existente de um modelo de gestão do estado brasileiro de tipo conservador, cuja política não demonstra o reconhecimento da importância dos espaços de interlocução previstos constitucionalmente entre Estado e sociedade civil.

Os conselhos e fóruns de participação nesta conjuntura, aqueles que seguem em funcionamento e, com capacidade restrita neste período de pandemia, sofrem de um esvaziamento de seu poder deliberativo no que tange às políticas públicas. Com isso o risco de cumprimento de pautas meramente formais, no âmbito administrativo, a tendência de legitimação da condução política de desmonte de garantias constitucionais, em nome da desburocratização do Estado, e a ofensiva de ações pontuais alinhadas à política do primeiro-damismo, marcam a realidade brasileira especialmente a partir do ano de 2016.

Diante desse contexto os espaços de frentes e fóruns, de usuários/as e trabalhadores/as vêm contribuindo para o fortalecimento de estratégias coletivas da sociedade civil organizada, especialmente no campo das organizações, entidades e movimentos sociais da classe trabalhadora.

Para elucidar esse processo partimos da reflexão sobre o papel do Estado e seu caráter republicano frente às garantias constitucionais. Na sequência retomamos os principais dispositivos legais que orientam as três políticas constitutivas do sistema de seguridade social: saúde, assistência e previdência social. Por fim problematizamos a emergência da participação popular no contexto atual, considerando para além dos espaços de conselhos e conferências, o lugar estratégico dos fóruns e frentes voltados a defesa e

incidência à materialização de políticas sociais, imprescindíveis em tempos de barbárie social geradas pela ofensiva do modo capitalista de produção.

2. O PAPEL DO ESTADO FRENTE ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

A análise do contexto da pandemia em nosso país reacende a necessidade do debate sobre o papel do Estado brasileiro diante das políticas sociais. Embora se tenha, do ponto de vista constitucional, garantias no que se refere ao comprometimento do Estado nas políticas sociais como educação, saúde e assistência social, há no âmbito das políticas neoliberais inauguradas aqui nos anos 1990 um esforço contínuo em impedir que a população usufrua de tais direitos. Nestes últimos anos se acentuou tal perspectiva com um modo de gestão conservadora do estado brasileiro, alinhado à defesa dos interesses econômicos de grandes corporações nacionais e internacionais, base de sua sustentação política, que reitera a política de um Estado mínimo para investimento no campo das políticas sociais, colocando-se assim distante do atendimento das demandas básicas da população.

Segundo Andrade (2019), o neoliberalismo é um conceito polêmico que somente nos anos 2000 tem uma requalificação no âmbito acadêmico, quando os cientistas sociais apresentaram definições mais precisas. Dentre as mais variadas definições, o autor destaca a abordagem marxista na qual “o neoliberalismo se caracteriza por uma ordem social em que uma nova disciplina é imposta ao trabalho e novos critérios gerenciais são estabelecidos, servindo-se de instrumentos como o livre comércio e a livre mobilidade de capital” (ANDRADE, 2019, p. 1-3). E ainda:

Esse modelo legitima-se ideologicamente por meio de uma teoria político-econômica que afirma o livre mercado como garantidor da liberdade individual de empreender e que confere ao Estado o papel mínimo de preservar a ordem institucional necessária. A crescente desigualdade se justificaria como meio de estimular o risco dos empreendedores e a inovação, elementos centrais da competitividade e do crescimento econômico (2019, p. 4).

Este modelo que sustenta o livre mercado e a liberdade de os indivíduos empreenderem tem no Estado um papel de mantenedor das instituições

necessárias à ordem do capital. Favorece as instituições financeiras e ao mercado às custas de um processo de precarização dos direitos sociais e redução de investimentos nas políticas sociais. Esses direitos sociais estão inscritos no Art. 6º da Constituição Federal (conforme Emenda Constitucional nº 90/2015), os direitos relativos: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

O Estado limita sua responsabilidade a atendimento e prestação de serviços públicos, abrindo caminho para a expansão dos serviços privados, portanto, lucrativos. Isto leva à restrição do acesso de segmentos populacionais desprovidos de renda, considerando os processos de precarização do trabalho por meio de contratos temporários, trabalho horista, rotativo, por escalas, informal, entre outros, com direitos flexibilizados ou até inexistentes.

Há a precedência da esfera privada sobre a pública, ou seja, a máxima desestatização e a desmontagem (ou tentativa de) do Estado social, voltado ao bem-estar social. Diante do exposto se torna necessário considerar que os efeitos da política neoliberal na sociedade atentam para o desmonte de um Estado social, de proteção aos direitos. A lógica da competição, da desigualdade e da “suposta” eficiência dá lugar a um cenário de acirramento da desigualdade social em suas múltiplas expressões.

3. POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL EM XEQUE EM TEMPOS DE PANDEMIA

Refletir sobre a seguridade social no Brasil nos impõe um processo de retomada, embora de forma breve, sobre como se configura a proteção social na realidade brasileira, considerando as garantias constitucionais inscritas em lei e os desafios à sua materialização.

Nesse ínterim há que se reconhecer as particularidades e impactos da formação sócio-histórica da realidade brasileira, cujas heranças da experiência colonial, alicerçadas no modo de produção escravista, impõe aos trabalhadores e trabalhadoras (agora libertos) o provimento de sua sobrevivência, sem proteção. Tais condições são basilares ao surgimento e

manutenção do modo capitalista de produção, uma vez que na realidade brasileira “[...] o acesso a bens e serviços sociais caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado” (YAZBEK, 2018, p. 96). E esse processo vai conferir uma forma de proteção social no Brasil “[...] acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes de ordens religiosas e entidades filantrópicas” (2018, p. 97) que assumem para si a responsabilidade de cuidado com as pessoas pobres, órfãos, viúvas, entre outros, desonerando o Estado dessa responsabilidade como agente público.

Com a República, na década de 1930, a instituição e forma de estruturação das políticas sociais estará voltada ao campo dos direitos trabalhistas (jornada de trabalho, férias, repouso remunerado etc.), portanto restrita ao trabalho remunerado; todavia sem direitos reconhecidos, o que vai demandar crescente organização e mobilização de trabalhadores e tabalhadoras em diferentes setores da sociedade. Na década de 1950 o país avança na pauta do crescimento econômico e, para tanto, investe em políticas desenvolvimentistas sendo que a “[...] intervenção planejada do Estado nos processos voltados ao desenvolvimento social e econômico impulsionou a criação e expansão de novas empresas estatais” (YAZBEK, 2018, p. 97). Essa ideologia desenvolvimentista imputa a culpa de atraso dos países do terceiro mundo a forma precária de desenvolvimento do sistema industrial e tecnológico desses países.

Nos anos de 1960 o Estado intensifica a lógica de intervenção por meio do golpe militar e a “[...] desigualdade se acentua em clima repressivo e autoritário” (YAZBEK, 2018, p. 98). Todavia esse processo também foi marcado pela organização de segmentos da sociedade civil, dos movimentos sociais, das comunidades eclesiais de base (CEBs), sindicatos, entre outros, na luta por direitos, pela redemocratização do Estado brasileiro, o que vai se tornar efetivo vinte anos mais tarde, na década de 1980, quando a “[...] Assembleia Nacional constituinte concentrou esforços na direção de ampliar a intervenção social do Estado garantindo e criando mecanismos de viabilização de direitos civis, políticos e sociais...[...]” (YAZBEK, 2018, p. 98).

Desse processo resulta a conquista da Constituição Federal de 1988, que apresenta novas bases para proteção social no Brasil, a partir do

reconhecimento, em lei, de um conjunto de direitos essenciais ao atendimento das necessidades da população.

Proteção social é um conjunto de políticas ou programas, geralmente providas pelo Estado, que buscam assistir indivíduos ou famílias pobres ou portadoras de outras vulnerabilidades, durante vários períodos de vida. É também, um dos componentes essenciais das estratégias de alívio de pobreza e outras vulnerabilidades, redução da exclusão social e produção de resiliência contra choques econômicos, sociais e ambientais (SOUSA, 2016, p. 226).

A seguridade social inscrita no Art. 194 da Constituição Federal de 1988 representa “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, constituindo-se como sistema de proteção social na realidade brasileira, o qual ganha materialidade por meio de políticas públicas. Conforme refere Pereira (2002, p. 223), “por meio das políticas públicas que são formulados, desenvolvidos e postos em prática programas de redistribuição de bens e serviços, regulados e providos pelo Estado, com a participação e o controle da sociedade”.

Esse conjunto de três políticas, embora sob o “guarda-chuva” da seguridade social, apresenta particularidades. A previdência social é uma política de natureza contributiva, organizada na forma de seguro social, em consonância com o modelo bismarckiano de proteção social do século XIX, criado por Otto Von Bismarck na Alemanha, objetivando “[...] assegurar renda aos trabalhadores em momentos de riscos sociais decorrentes da ausência de trabalho” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 27).

As políticas de saúde e de assistência social são políticas públicas de caráter não contributivo, ou seja, não há obrigatoriedade de pagamento por qualquer serviço prestado no âmbito dessas políticas. A natureza não contributiva está vinculada a um modelo de proteção Beveridgiano, idealizado por William Beveridge na Inglaterra durante o período da Segunda Guerra Mundial. Esse modelo tem por objetivo principal “[...] o combate à pobreza e se pauta pela instituição de direitos universais a todos os cidadãos incondicionalmente[...]

 (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 27). Todavia, embora apresentasse inspiração nos princípios do *Welfare State*, na realidade brasileira teve limitadas condições de ser viabilizado nessa direção.

Isso porque para que essas políticas públicas sejam efetivas é imprescindível a gestão e financiamento do Estado para execução de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e participação da sociedade civil organizada por meio do controle social democrático. Para a garantia dessas políticas é fundamental condições financeiras, materiais, de infraestrutura e equipes de trabalho qualificadas para atender as demandas e necessidades da população, de forma contínua e planejada, o que pressupõe a destinação adequada do fundo público para esta finalidade.

Com o marco constitucional de 1988, os anos subsequentes das décadas de 1990 e 2000 foram essenciais para a validação dos princípios e garantias constitucionais por meio de políticas específicas, o que pode ser verificado especialmente na trajetória de constituição da política de assistência social e de saúde, foco dessa produção.

No âmbito da saúde, o Art. 196 da Constituição Federal de 1988 refere: “a saúde é um direito de todos e dever do Estado”, regulamentado pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que institui o Sistema Único de Saúde (SUS). Esta lei dispõe que:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Todavia, em pleno momento de recrudescimento da pandemia da Covid-19, no Brasil, o governo federal edita o Decreto nº 10.530, de 26 de outubro de 2020, que dispõe sobre a qualificação da política de fomento ao setor de atenção primária à saúde no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para fins de elaboração de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada”. Ou seja, trata-se de um decreto que está na contramão das garantias asseguradas na política de saúde, especialmente quanto aos princípios e diretrizes constitutivos do SUS e o disposto no Art. 4º da Lei nº 8.080/1990, que trata

do caráter complementar de participação da iniciativa privada na oferta dos serviços de saúde:

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar (BRASIL, 1990, p. 2).

No que tange a política de assistência social, em 1993 foi criada a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), seguida da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do Sistema Nacional de Assistência Social (Suas) em 2005. Portanto, uma árdua caminhada para a construção de um sistema cujo modelo de gestão é “[...] descentralizado e participativo, constituindo-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais” (BRASIL, 2013, p. 37). Vários dispositivos legais foram aprovados para a devida implantação desse sistema a exemplo da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109/2009. Todavia o intervalo de 2005 a 2020 é muito curto para a devida implantação desse sistema, na lógica do reconhecimento da política de assistência social não como favor, mas como direito social, o que demanda incidências constantes para “[...] incidir na criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania” (ROJAS; COUTO, 2010, p. 183).

Novamente o conjunto das desigualdades sociais, agravadas ainda mais com a pandemia da Covid-19, desafiou a sociedade a se mobilizar e incidir em torno da construção de Plano Emergencial para fortalecimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, assegurados no âmbito do Suas, conforme Projeto de Lei nº 4.292/2020, em tramitação que:

Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao reforço do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para o atendimento e acompanhamento à população em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020, p. 1).

Embora essas três políticas sejam fundamentais para a consolidação da seguridade social, reconhecemos que o sistema de proteção social deve ser público, gratuito e de qualidade e ampliado para além da previdência, saúde e assistência social, incorporando neste “guarda-chuva”, outras políticas voltadas ao trabalho, educação, alimentação, cultura, entre outros, de modo a efetivar o conjunto dos direitos sociais, civis, políticos, culturais, econômicos e ambientais.

Vivemos um tempo em que as políticas adotadas na gestão do Estado brasileiro vêm investindo esforços no desmonte das garantias constitucionais inscritas na Constituição Federal de 1988, por meio de incentivo e fortalecimento a setores do circuito econômico, em detrimento da garantia de serviços, programas e projetos no campo das políticas sociais. Essa lógica leva ao fortalecimento de ações e projetos pontuais e do primeiro-damismo, como “escritório” de atendimento às demandas da população. Conforme refere Torres (2002, p. 198): “[...] os papéis de primeira-dama estão visceralmente relacionados ao poder político, no sentido de que as suas atividades assistencialistas tornam mais visíveis os propósitos políticos do governo, promovendo-o junto às classes subalternas”. Com isso é colocado em xeque a proteção social como direito social, uma vez que passa haver a personificação do acesso aos serviços, projetos e benefícios, como favor da primeira dama, quando são direitos já previstos em lei desde a promulgação da Carta Constitucional.

No momento atual, especialmente com os impactos da pandemia da Covid-19 verificamos o recrudescimento das desigualdades sociais e enxugamento de investimento do estado no campo das políticas sociais, já iniciado em 2016, com a Emenda Constitucional nº 95/2016 que prevê um novo “Regime Fiscal”, inferindo no congelamento de investimentos na área social por 20 anos e posteriormente, a Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467/2017, que altera o disposto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) “[...] a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho” e a Reforma Previdenciária, Emenda Constitucional nº 103/2019, que “altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias”.

Recentemente novas legislações restringem ainda mais o acesso dos trabalhadores e trabalhadoras. Isto pode ser verificado com a Portaria nº 2.362/2019, que visa “[...] promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual” e Medida Provisória nº 927/2020, da Presidência da República, que dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública com a desoneração e não obrigatoriedade dos empregadores quanto a suas responsabilidades na relação trabalhista, o que restringe ainda mais direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, agravando suas condições de saúde e subsistência.

Analisamos com pesar o posicionamento do governo brasileiro em rede nacional de televisão, no dia 24 de março de 2020, contrário às orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e das autoridades na área da saúde quanto às medidas de segurança sanitária necessárias nesse período. A campanha difundida em publicidade oficial nesse mesmo período de que “O Brasil não pode parar”, com a propagação de uma suposta normalidade tem levado a um número crescente de pessoas vitimizadas pela pandemia da Covid-19 em nosso país, chegando a marca de 180 mil neste mês de dezembro e com um mapa de 21 estados da federação em bandeira vermelha. Até quando esses números vão aumentar por ausência de uma política de estado no enfrentamento à Covid-19.

Frente a esses destaques sucintos é fundamental observar que essas reformas e posicionamentos não são processos isolados, mas evidenciam a disputa de projetos societários que percutem no campo das políticas sociais. De um lado, a ofensiva de desmonte das garantias constitucionais, a exploração desmedida do trabalho, somado à crescente carga tributária que recai na vida dos trabalhadores/as, bem como o incentivo ao fortalecimento de ações fragmentadas, de ajuda, favor, subalternidade entre quem doa em relação a quem recebe, ações isoladas, programas de gabinete que reforçam a lógica do primeiro-damismo. De outro, o fortalecimento de políticas sociais públicas como direito social, necessárias ao atendimento das demandas da sociedade e a necessária oferta de equipamentos públicos, equipes profissionais qualificadas e recursos materiais e financeiros para o

atendimento das demandas da população.

Em síntese, constatamos que estamos num tempo em que opera a desproteção social e a volta do clientelismo com subsídios precários, que levam a submissão e subalternização das pessoas atendidas. Nesse momento contraditório em que vivemos é fundamental explicitar à população esse processo, os fatores que levam à falta de recursos para investimentos na saúde, educação, assistência social, em políticas de saneamento básico, moradia entre outros. A conjuntura demanda ações estratégicas, sistemáticas e organizadas para fazer valer os direitos arduamente conquistados na Constituição de 1988 que ainda carecem de implementação efetiva, universal e gratuita a toda população.

4. ESPAÇOS DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE ORGANIZADA

Desde a Constituição Federal de 1988 se preconiza a ideia de ter a participação da sociedade civil em estruturas descentralizadas das políticas públicas. A noção de participação pode ser analisada de acordo com Gohn (2016, p. 16-17) em três níveis básicos, que são:

o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso, ou em lutas para sua obtenção), mas ele também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro, as práticas, relaciona-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas, engendradas nas lutas, movimentos e organizações, para realizarem algum intento, ou participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental.

O autor reforça que dentre as diversas abordagens da participação, há a perspectiva de que o termo se associa ao fortalecimento da sociedade civil na busca de uma realidade sem exclusões e desigualdades sociais. Ressaltando a ideia de que o associativismo, ou seja, a existência de organizações autônomas em defesa de temas, traduz um pluralismo social que, segundo

Dahl (1982, p. 1) é necessário “[...] para o funcionamento dos próprios processos democráticos, para minimizar a coerção governamental, para a liberdade política e para o bem-estar humano”.

O desenho institucional proposto para as políticas sociais a partir da Constituição Federal de 1988 prevê a presença de instâncias de participação. Segundo Milani (2008, p. 551), “fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de qualquer política pública (auto) considerada progressista”.

Entendemos que os espaços de conferências e conselhos são fundamentais à participação popular, nas políticas públicas, contribuindo para a definição de prioridades quanto à execução de serviços, programas, projetos e benefícios, bem como a destinação de recursos em cada área. As conferências se constituem como espaço democrático de participação ampliada entre representantes governamentais e da sociedade civil.

Tem como objetivo avaliar a execução de uma determinada política de acordo com o estatuto legal que a orienta, bem como definir diretrizes e prioridades por um período de tempo determinado, as quais servem de referência orientadora para as ações desenvolvidas nos diferentes níveis (MACHADO, 2012, p. 62).

Já os conselhos de direitos e de políticas públicas “[...] são espaços de composição mista e paritária entre governo e sociedade civil e de caráter deliberativo” (MACHADO, 2012, p. 63), abrangendo as diferentes políticas sociais, no âmbito municipal, estadual e nacional. Na área das políticas sociais, os conselhos “são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo de interlocução permanente” (RAICHELIS, 2000, p. 66).

A composição paritária dos conselhos se constitui em novidade, uma vez que “os conselhos são tidos como estruturas de uma nova institucionalidade que implica na partilha do espaço de deliberação entre sociedade civil e o Estado” (GOMES, 2011, p.42). Todavia há que se considerar que para além da igualdade numérica a paridade possibilita a participação de segmentos da sociedade civil e do governo na composição deste espaço, com o mesmo patamar de decisão; porém “não assegura suficientemente o

compartilhamento de poder” (MACHADO, 2012, p. 118) entre esses segmentos, o que constitui um desafio ao exercício do controle social democrático.

Para além dos espaços de conselhos e fóruns, uma das modalidades recentes de enfrentamento e participação social se dá pelas “Frentes” e “Fóruns” que se constituem como espaços amplos de participação autônoma e democrática e que congregam diferentes organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos, vinculados a uma determinada política pública. Nessa direção no âmbito da saúde e assistência social é importante visibilizar, conforme síntese do Quadro 1 a Frente em Defesa do Suas e da Seguridade Social, Fórum Nacional de Usuários do Suas, Frente Nacional contra a privatização do SUS, Fórum Nacional de Trabalhadores do Suas e os objetivos previstos no trabalho de incidência no campo dessas políticas sociais.

Quadro 1. Organização de Frentes e Fóruns Nacionais no campo da política de saúde a assistência social

Nome do espaço	Ano de criação	Objetivos/finalidade	Composição
Frente em Defesa do Suas e da Seguridade Social	2016	Denunciar e protestar contra as perdas de direitos e benefícios sociais	Coletivo plural, com a participação de trabalhadores/as, usuários/as da assistência social, gestores/as, pesquisadores/as, entidades e pessoas interessadas no debate.
Fórum Nacional de Usuários/as do Suas	2014	Fazer a articulação política e contribuir para o empoderamento do usuário bem como representar o coletivo dos usuários e usuárias do Suas nas instâncias de discussão, deliberação, pactuação, controle social e gestão nacional do Suas.	Coordenação geral formada por oito membros dos estados de SC, AP, BA, MG, SP, SE, RS e a coordenação executiva, formada por conselheiros/as do CNAS representantes dos Usuários.
Frente Nacional contra a privatização do SUS	2010	Luta pelo SUS 100% público, estatal e de qualidade	20 fóruns estaduais 1 fórum do Distrito Federal 17 fóruns municipais
Fórum Nacional de Trabalhadores do Suas	2009	Fomentar a articulação política e representar o coletivo dos/as trabalhadores/as nas instâncias de discussão, deliberação, pactuação, controle e gestão nacional do Suas.	Espaço de caráter permanente e coletivo de organização política dos/as trabalhadoras/es do Suas (com formação de ensino fundamental, médio e superior), inseridos/as na Política de Assistência Social na rede socioassistencial pública e privada, os/as quais apresentam vínculo com entidades/associações representativas, sob diversas formas.

Fonte: Sites institucionais das Frentes e Fóruns. Disponíveis em: <https://bit.ly/3okm7jO>; <https://bit.ly/3qQ4ev1>; <https://bit.ly/2MlO7q1>; <https://bit.ly/3cltFQS>.
Acesso em: 26 jan. 2021. Sistematizado pelas autoras.

Ademais, esses espaços nacionais requerem capilaridade estadual e municipal de modo a construir processos conjuntos com usuários/as, trabalhadores/as e gestão. Portanto, fundamental visibilizar outras formas de participação em âmbito local, nos municípios e territórios, na direção de

“[...] fomentar o debate e avançar na efetivação de uma cultura política em que o protagonismo da participação popular possa não só ser reconhecido formalmente em lei, mas, viabilizado como direito (MACHADO; FERNANDES, 2018, p. 254). Entre as possibilidades que se apresentam destaca-se a organização de associações, coletivos locais, brigadas, movimentos sociais, orçamento participativo, entre outros, a depender da forma de organização e resistências construídas nos territórios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do contexto de pandemia em nosso país esbarra em fatores estruturais como o grave quadro de desigualdades sociais e de exclusão. Somado a isto temos de levar em conta os tipos de governos conservadores dos últimos cinco anos cuja política neoliberal provoca efeitos perversos às condições de vida de parcela significativa da população. Atentando recorrentemente contra os direitos constitucionais, sobretudo os ligados à seguridade social.

Uma série de iniciativas de governos em tramitar alterações na legislação que comprometem ou inviabilizam a efetividade do que o próprio texto constitucional vigente nos traz. As áreas da saúde, da assistência social e da seguridade social como um todo tem sido objeto da precarização de suas estruturas e do “retorno” de práticas clientelistas por parte do governo federal com medidas isoladas de assistencialismo.

Em contrapartida há no âmbito da sociedade civil, movimentos, organizações e coletivos, que configuraram espaços para dar visibilidade ao que estava sendo feito em termos de desmonte e servir de pressão junto ao legislativo federal. Os dois fóruns e duas frentes nacionais citados aqui constituíram em canais de mobilização e enfrentamento neste período recente.

O que demonstra a importância de espaços de incidência atuantes da sociedade, além dos espaços já institucionalizados articulados às políticas públicas, como os conselhos setoriais. Os fóruns e frentes têm ampla capilaridade no país, o que permite acesso a materiais informativos e formativos sobre a agenda de defesa do SUS, do Suas e da Seguridade Social. Mesmo com todo o esforço em desconfigurar tais políticas e com o

discurso negacionista no que se refere à pandemia pelo governo federal, o momento mostrou a força da estrutura pública neste processo. E recoloca no centro do debate o papel primordial da defesa dos direitos, de políticas públicas, com investimento no serviço público e na rede pública de atendimento presente em tais áreas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. P. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 34, n. 1, p. 211-239, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/39oGW9P>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 25-57, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3iOUP3R>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 20 set. 1990.

Disponível em: <https://bit.ly/36wixNJ>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: MDS, 2013.

BRASIL. Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 15, 23 dez. 2019. Disponível em:

<https://bit.ly/2Yg9k7t>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.292, de 20 de agosto de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao reforço do Sistema Único de Assistência Social (Suas) para o atendimento e acompanhamento à população em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. **Congresso Nacional**, Brasília, DF, p. 1-8, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3a5M2qr>. Acesso em: 26 jan. 2021.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

GOHN, M. G. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, 2019.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2016.

FÓRUM NACIONAL DE USUÁRIOS DO SUAS. Site institucional.

Fórum Nacional de Usuários do Suas, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3okm7jO>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FÓRUM NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SUAS. Site institucional.

Fórum Nacional dos Trabalhadores do Suas, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3qQ4ev1>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FRENTE NACIONAL CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA SAÚDE.

Site institucional. **Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde**,

Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2MlO7q1>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS E DA

SEGURIDADE SOCIAL. Site institucional. **Frente Nacional em Defesa**

do Suas e da Seguridade Social, Brasília, DF, 2021. Disponível em:

<https://bit.ly/3cltFQS>. Acesso em: 26 jan. 2021.

GOMES, A. Q. **Conselhos municipais em Porto Alegre 1937/2008**:

quem participa? 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) –

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MACHADO, L. M. O.; FERNANDES, R. M. C. Cultura política e participação popular no Suas: nenhum direito a menos. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 249-277, 2018.

MACHADO, L. M. O. **Controle Social da Política de Assistência Social: Caminhos e Descaminhos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 51-79, 2008.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3a4XLpl>. Acesso em: 26 jan. 2021.

PAES-SOUSA, R. Proteção social. *In*: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016. p. 226-229.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ROJAS COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

RUAS, M. D. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Washington, DC: Indes, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2YgcDLV>. Acesso em: 26 jan. 2021.

TORRES, I. C. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C. Proteção social e crise no Brasil contemporâneo. *In*: RAICHELIS, R.; VICENTE, D.; ALGUQUERQUE, V. (org.). **A nova morfologia do trabalho no serviço social**. São Paulo: Cortez, 2018. p.88-107.

¹ Cientista Política. Mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e docente associada da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). E-mail: angelagomes@unipampa.edu.br

² Assistente Social. Mestre e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), docente do curso de Serviço Social da UFRGS, integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina” e coordenadora do AYA Grupo de Estudos, Extensão e Pesquisas em Serviço Social, Relações Sociais de Exploração/Opressão de Raça, Etnia e Gênero. E-mail: loivadeoliveira@ufrgs.br