





**PRAIAVERMELHA**

**Estudos de Política  
e Teoria Social**

# **PRAIAVERMELHA**

## **Estudos de Política e Teoria Social**

É uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cujo objetivo é constituir-se num instrumento de interlocução com outros centros de pesquisa da área de Serviço Social e Ciências Sociais, procurando colocar em debate as questões atuais, particularmente aquelas relacionadas à nova face da "Questão Social" na sociedade brasileira

### EDITORES

Carlos Nelson Coutinho

Giuseppe Cocco

José María Goméz

José Paulo Netto

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes

Myriam Lins de Barros

### COMITÊ EDITORIAL

Cleusa dos Santos

Eduardo Mourão Vasconcelos

Erialdo Matias Nicacio

Francisco Ary Fernandes de Medeiros

Ivo Lesbaupin

Janete Luiza Leite Hanan

Leilah Landim

Líliá Guimarães Pougy

Maria das Dores Campos Machado

Maria Helena Rauta Ramos

Martise Vinagre Silva

Nobuco Kameyama

Sara Nigri Goldman

Suely Souza de Almeida

Yolanda Aparecida Demetrio Guerra

Zuleica Lopes Cavalcanti de Oliveira

### CONSELHO EDITORIAL

Alcina Maria Martins (ISSS -Coimbra/Portugal)

Ana Elizabeth Mota (UFPE)

Danièle Kergöat (GEDISST - CNRS/França)

Dayse Solari (Univ. Republica La Uruguay)

Helena Hirata (GEDISST - CNRS/França)

Suen Hessele (Universidade de Estocolmo/  
Suécia)

Jean Lojkine (EHESS/Paris)

Leandro Konder (PUC/UFF)

Maragarita Rosas (Univ. La Plata/Argentina)

Maria Lúcia Carvalho Silva (PUC/SP)

Michael Löwy (EHESS/Paris)

Maria Ozanira Silva e Silva (UFMA)

Richard Marin (Univ. de Toulouse-le-Mirail)

Sônia Alvarez (EUA)

Sulamit Ramon (London School of Economics)

Vicente de Paula Faleiros (UNB)

Reinaldo Gonçalves (UFRJ)

Ivete Semionato (UFSC)

### ASSESSORIA EDITORIAL

André Provedel Silva

**PRAIAVERMELHA18**

## **Estudos de Política e Teoria Social**

**Número 18 • Primeiro Semestre • 2008**

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS

Solicita-se Permuta / Exchange Desired

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta revista poderá ser copiada ou transmitida sem a permissão dos editores.

As posições expressas em artigos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores

DESIGN GRÁFICO

André Provedel

REVISÃO

Maria de Fátima Bastos M. Migliari

## **PRAIA**VERMELHA

**Estudos de Política e Teoria Social**

UFRJ - Escola de Serviço Social  
Programa de Pós-Graduação  
Av. Pasteur, 250 - fundos  
CEP 22290-240  
Rio de Janeiro RJ  
Telefone (21) 3873-5438  
Fax (021) 2542-8148  
revistapraiavermelha@ess.ufrj.br

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 1, n.1 (1997) - Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social.  
Coordenação de Pós Graduação, 1997-

Semestral  
ISSN 1414-9184

1. Serviço Social-Periódicos. 2. Teoria Social-Periódicos. 3. Política-Periódicos  
I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

CDD 360.5  
CDU 36 (05)

**PRAIAVERMELHA18**

# **Estudos de Política e Teoria Social**

**Número 18 • Primeiro Semestre • 2008**

## **Política Social e Serviço Social: elementos históricos e debate atual**

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS

# **PRAIAVERMELHA**

**Estudos de Política e Teoria Social**

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

REITOR

Aloísio Teixeira

PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

José Luiz Fontes Monteiro

## **ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL - ESS**

DIRETORA

Profª Drª Maria Magdala Vasconcelos de Araújo Silva

VICE-DIRETOR

Profª Drª Gabriela Maria Lema Icasuriaga

COORDENAÇÃO DE POS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

Profª Drª Yolanda Aparecida Demétrio Guerra

COORDENAÇÃO DE POS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

Profª Drª Cleusa Santos



# SUMÁRIO

- 10 **Apresentação**
- 14 **Assistência e Poder: revendo uma articulação histórica**  
Ana Maria Quiroga
- 30 **E a família, como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família**  
Anne Caroline de Almeida Santos  
Cecília Paiva Neto Cavalcanti  
Fernanda Carneiro Soares  
Jaqueline Pereira Rodrigues
- 46 **Serviço Social e Subjetividade**  
Erimaldo Nicacio
- 72 **Política Urbana e Serviço Social**  
Maria Carmelita Yazbek
- 96 **Forma mercadoria assumida pela terra e submissão da propriedade à função social: uma contradição nas cidades do Brasil**  
Raimunda Nonata do Nascimento Santana
- 120 **A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?**  
Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna
- 146 **Sem lenço nem aceno de adeus: formação de massas em tempo de barbárie: como a esquerda social pode enfrentar esta questão?**  
Marildo Menegat
- 178 **Assistentes sociais e mercado de trabalho nos anos 1970**  
Pedro Simões

# APRESENTAÇÃO

Este número da Revista Praia Vermelha apresenta um conjunto de artigos com um leque muito variado de temas de interesse para o Serviço Social e as Ciências Sociais. Temos, assim, uma profusão de olhares que conduzem a novas investidas intelectuais e novos procedimentos analíticos que possibilitam a compreensão e a interpretação da realidade contemporânea.

No texto da prof<sup>a</sup> Ana Maria Quiroga, intitulado *“Assistência e Poder: re- vendo uma articulação histórica”*, a autora propõe reexaminar as análises sobre o lugar da assistência na dinâmica da sociedade brasileira. Para Quiroga, esta foi historicamente concebida como ocupando um lugar subalterno e/ou residual seja na estruturação econômica seja na formação e manutenção das elites políticas no país. À luz de novas contribuições historiográficas acerca do modelo colonial português, implantado em todas as suas colônias, o estudo explora a tese que a assistência representou um lugar fundante na estruturação da sociedade nacional.

O ensaio *“Estado e Políticas Sociais”*, elaborado pela prof<sup>a</sup> Maria Carmelita Yazbek, oferece elementos sobre a constituição e desenvolvimento das Políticas Sociais na sociedade capitalista contemporânea, particularizando o caso brasileiro e as políticas de natureza sócio-assistencial. Desenvolve uma reflexão histórico-conceitual sobre a relação Estado / Políticas Sociais, destacando a emergência do Estado de Bem Estar Social, contemplando os princípios que o estruturaram e sua crise recente com o processo de acumulação do capital globalizado. Apresenta ainda as principais características históricas da Política Social no país, bem como da Política de Assistência Social, destacando a PNAS e o SUAS.

O artigo “*Nova Política Social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?*”, de autoria da prof<sup>a</sup> Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, é extremamente atual, posto que aprofunda o debate sobre a focalização das políticas sociais no Brasil. Para a autora, as políticas sociais voltaram-se para os pobres e/ ou “excluídos”, assumindo um caráter focalizado, fugindo da concepção de seguridade social presente na Constituição de 1988. A reflexão empreendida pretende avivar esse debate, considerando que essa orientação desrespeita a Constituição e, no entanto, vem se afirmando como consensual, revelando esmorecimento dessa discussão, nos círculos acadêmicos, em torno do princípio da universalidade.

Resgata, portanto, a salutar controvérsia em torno de premissas e conceitos que embasam diferentes estratégias de enfrentamento da pobreza.

Em “*E a família, como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família*”, as autoras Anne Caroline de Almeida Santos, Cecília Paiva Neto Cavalcanti, Fernanda Carneiro Soares, Jaqueline Pereira Rodrigues analisam o Programa Bolsa Família, situando-o no atual contexto em que se inserem as políticas sociais, dentro do padrão requerido pela nova ordem econômica mundial que toma como foco principal a família enquanto referência e objeto de intervenção desse programa. Nessa perspectiva, discutem as recomendações dos organismos internacionais que colocam a família como objeto central de intervenção, para em seguida problematizar esse enfoque no interior do próprio programa analisado.

Referenciada nos atuais modos de apropriação, disputas, controle e usos da terra no espaço urbano brasileiro, a prof<sup>a</sup>. Raimunda Nonata do Nascimento Santana em seu ensaio “*Forma Mercadoria Assumida pela Terra e Submissão da Propriedade à Função Social: uma contradição nas cidades do Brasil*”, busca demarcar certas dimensões da contradição estabelecida entre a forma mercadoria assumida pela terra e determinados mecanismos político-jurídicos de planejamento territorial e política habitacional, arquitetados no sentido de fazer prevalecer à função social da propriedade urbana. Aborda ângulos da complexidade da forma urbana sob o capital, destacando-se o mercado de terras e os agentes históricos envolvidos na apropriação, disputas e controle da terra do ponto de vista fundiário, delineando alguns mecanismos político-jurídicos quanto à garantia de direitos de propriedade da terra para morar. Assim, a autora traz novos elementos para pensar os desafios da política urbana na perspectiva de efetivação da função social da propriedade urbana no Brasil.

Em “*Sem lenço nem aceno de adeus - formação de massas em tempo de barbárie: como a esquerda social pode enfrentar esta questão?*” O prof. Marildo Menegat discute as transformações do capitalismo nas últimas décadas, indicando o surgimento de claros limites -internos e externos - no processo de acumulação de capital como parte das tendências históricas em andamento. Para o autor, estes limites se manifestam como forças de destruição, aqui entendidas como uma aberta regressão à barbárie. A partir desta premissa realiza uma reflexão sobre a constituição de um sujeito coletivo que possa produzir a negação do capital na sua fase de auto-dissolução. Para isto o autor recorre a uma tradição da filosofia política que possibilita pensar as formações de massa e suas formas de ação.

No artigo intitulado “*Assistentes sociais e mercado de trabalho nos anos 1970*”, prof. Pedro Simões apresenta os resultados de sua pesquisa sobre este tema. Aborda o Serviço Social nos anos setenta, a partir da PNAD de 1976. Para o autor, duas razões justificam sua análise referenciada nessa base de dados: a primeira diz respeito a uma ausência de informações sobre o perfil profissional e sobre o mercado de trabalho dos assistentes sociais neste período; enquanto que a segunda refere-se ao fato da PNAD ser a base de dados mais antiga disponível para consulta. No decorrer do seu trabalho o autor elabora uma base de dados a partir dos microdados da PNAD, contextualiza a profissão até os anos setenta para, em seguida, realizar a análise do material empírico, fazendo um tratamento estatístico dos dados, identificando as distinções internas do perfil dos assistentes sociais e de suas formas de inserção no mercado.

A discussão da subjetividade é tarefa de grande importância para o Serviço Social considerando suas implicações na prática profissional do assistente social. O artigo “*Serviço Social e subjetividade*”, de autoria do prof. Erimaldo Nicácio, revela como o tema das relações humanas e do sujeito emerge no Serviço Social nas abordagens do serviço social de casos e serviço social clínico. Desvela alguns obstáculos para uma abordagem mais sistemática da questão da subjetividade no debate profissional do Serviço Social. Nesse sentido, o autor tenta suprir lacunas no que diz respeito à reflexão sobre esse tema de grande relevância para os assistentes sociais.

Após os artigos referentes a esse número, encontra-se a resenha elaborada pela profa. Isabel Cristina Costa Cardoso sobre a coletânea “*Cidade, transformações no mundo do trabalho e políticas públicas: a questão do comércio ambulante em tempos de globalização*”, organizado pela profa. Maria de Fátima Cabral Marques Gomes, convidando o leitor a ampliar o olhar e os termos

do debate sobre o mundo do trabalho e a cidade a partir de uma perspectiva interdisciplinar.

Certamente neste número do periódico do Curso de Pós- Graduação em Serviço Social, que tem como eixo de preocupação Estudos de Política e Teoria Social, os temas e debates contemplados tanto no plano da teoria como da ação profissional possuem perspectivas variadas que, embora diferentes, por vezes se colocam como abordagens complementares das questões aqui discutidas, estimulando, assim, a reflexão e orientando intervenções político-profissionais, para a construção de uma sociedade mais justa.

Maria de Fátima Cabral M. Gomes

# ASSISTÊNCIA E PODER: revedo uma articulação histórica

Ana Maria Quiroga \*

## Resumo:

*Este estudo propõe um re-exame das análises acerca do lugar da assistência na dinâmica da sociedade brasileira, onde historicamente foi concebida como ocupando um lugar subalterno e/ou residual seja na estruturação econômica seja na formação e manutenção das elites políticas no país. À luz de novas contribuições historiográficas acerca da estrutura do modelo colonial português implantado em todas suas colônias, analisamos a vinculação da assistência, apresentada socialmente sob o manto da “Misericórdia” defendendo a idéia de que ela representou um lugar fundante na estruturação da sociedade nacional.*

*Palavras chave: Assistência, Poder, Misericórdias*

## Abstract:

*This study proposes a re-examination of the role of social assistance in the dynamics of Brazilian society, in which it has historically been conceived as occupying a subaltern and/or residual place either inside the economic structure or in the formation or maintenance of the country's political elites. Inspired by the new historiography contributions about the structure of the colonial Portuguese pattern implanted in all of its colonies, in this study we analyze the links of social assistance, socially appearing under the mantle of “Mercy” and defend the idea that it has represented a foundation role inside the structure of the National society.*

*Keywords: Social Assistance, Power, Mercy.*

Este estudo propõe um re-exame das análises acerca do lugar da assistência na dinâmica da sociedade brasileira, onde historicamente foi concebida como ocupando um lugar subalterno e/ou residual na estruturação econômica ou na formação e manutenção das elites no país. Usualmente considerada como vinculada aos valores religiosos, à caridade cristã, e às instituições de ajuda e socorro aos pobres, a assistência foi relativamente pouco estudada enquanto esfera de acumulação e mobilização de recursos e formação de elites que se configuram (e atuam freqüentemente), “em nome dos pobres”. Quase sempre envoltas em missões e ideários altruístas, as instituições sociais voltadas para as populações mais desfavorecidas, são socialmente “quase que **justificadas por si mesmas**”. Mesmo academicamente, tornou-se quase um lugar comum entender as origens da assistência como vinculadas à caridade cristã tanto em relação às suas instituições sociais como em relação aos agentes responsáveis por sua atuação e aos ideários que os mobilizavam. Em nossas concepções teóricas, na era moderna, o arcabouço valórico - institucional da assistência caritativa e filantrópica - reduziu-se perdendo quase que totalmente seu sentido com o desenvolvimento do capitalismo, a constituição e consolidação do Estado e a gradativa consolidação dos direitos sociais, instituídos na esfera jurídica e política da sociedade.

A estruturação institucional da assistência e sua persistente vinculação com as esferas religiosas, mesmo no Estado republicano de direito, foi como que considerada reminiscência das “origens da área”. Talvez valesse aqui uma diretriz básica dos estudos antropológicos acerca das sociedades em extinção segundo a qual, “nenhuma instituição, norma ou prática social, permanece se não tiver sentido ou função na nova sociedade”.

Tomando essa diretriz e à luz de novas contribuições historiográficas acerca da estrutura do modelo colonial português implantado em todas as suas colônias, retomamos alguns estudos já iniciados em pesquisas anteriores (Ess/Cnpq 2001<sup>1</sup>) sobre o lugar e a vinculação da assistência com a formação da sociedade brasileira em geral, suas principais cidades e a formação de elites locais e nacionais.

Temos como pressupostos que, longe de representar uma **esfera residual e secundária**, a assistência apresentada socialmente sob o manto da “Misericórdia” representou um lugar fundante na estruturação da sociedade nacional. O modelo assistencial implantado no país, e que perdurou durante todo o período colonial até os alvares da república, foi extremamente amplo.

- Ele marcou grande parte da relação do estado colonial com as demandas das populações de suas capitâneas e cidades nascentes;

- Ele representou uma esfera de acumulação patrimonial e transações creditícias;
- Ele formatou organizações às quais se filiaram setores dominantes da produção colonial inclusive garantindo-lhes o acesso não só a recursos como à própria administração dos negócios públicos;
- Ele colaborou na configuração de uma sociedade estruturalmente desigual, atuando, nos limites de uma realidade periférica, no contorno das mazelas decorrentes das crises de produção e da própria economia colonial.

Todas essas dimensões assumidas pela esfera da assistência estão a exigir novos estudos e pesquisas que nos conduzam a novas leituras acerca de sua história (e realidade atual) e seu significado no contexto da manutenção da estrutura social da realidade brasileira, não só em relação à pobreza (leitura mais ou menos convencional) mas principalmente em relação à formação de elites e sua manutenção nas esferas do poder.

## **As novas leituras da assistência no modelo colonial português**

Nos últimos anos, a história social e econômica portuguesa tem apresentado interessantes e inovadores estudos que jogam novas perspectivas de análise para a trajetória assistencial na experiência brasileira. De fato, foi principalmente a partir da década dos 80 do século passado, que se assistiu a um renovado interesse pelo estudo das instituições e sistemas de assistência que operaram tanto em Portugal como no vasto e descontínuo Império colonial português.

A abertura política vivida no pós-1974, a reintrodução no país de estudos históricos (muitos dos quais realizados no estrangeiro, durante toda a ditadura salazarista), a revolução *informática* que inovou a historiografia portuguesa<sup>2</sup> além da adoção de novos paradigmas de análise histórica enfocando aspectos anteriormente desapercibidos ou ignorados, permitiram maior atenção às dimensões políticas e econômicas relativas aos “interesses dos doadores de recursos de caridade e às estratégias de poder a eles articuladas” o que gerou um tipo de abordagem “que se afasta muito daquela que os historiadores da primeira metade do século, difundiram” ( Sá, 2001:11)

Destacariamos dois grandes tipos de contribuições historiográficas:



De um lado os trabalhos de Sá (1997, 2001); Palomo (2006); Abreu (2001) Serrão (1998) que analisam as estruturas e o papel da assistência enquanto dispositivo legitimador do poder na sociedade portuguesa transformando-se posteriormente, num dos pilares do modelo colonial, onde além do apoio às elites locais, as instituições de assistência configuravam-se como um dos elementos que “marcava a presença da Coroa e de seus representantes nas diferentes sociedades coloniais” (Sá, 1997).

O segundo grupo de estudos relacionados à história econômica portuguesa refere-se ao papel das instituições religiosas em geral e das “Misericórdias” especificamente, na movimentação de créditos e gestão de patrimônios configurando um particular “sistema bancário” onde as normatizações canônicas contra o manejo religioso do dinheiro, a usura e o empréstimo a juros (Le Goff, 2006) foram justificados pela dimensão de colocar-se “a serviço das boas causas” (Amorim, 2006, Pardal, 2002, Matoso, 2004)<sup>3</sup>

No primeiro grupo, tem-se os trabalhos daqueles historiadores que, sem desprezar as dimensões religiosas que presidiam a formação e a ação de organizações leigas (*Irmandades, Corporações e Confrarias*) e instituições assistenciais, dão a essas dimensões novas interpretações. Sá (1997 e 2001) considera que as Instituições de Caridade eram, antes de tudo, “arenas cruciais nas lutas pelo poder ao nível local”, onde sua presença e atuação ofereciam oportunidade de afirmação social, prestígio e privilégios às famílias das elites e aos indivíduos que delas participavam. Existentes desde o período medieval, essas Instituições sofreram um processo de reforma, no início do período moderno<sup>4</sup>, quando sua constituição e funcionamento foram articulados e regulamentados pelo poder régio. Neste processo, um tipo específico de confraria foi eleito como *instituição modelar de assistência*, tanto na Metrópole, como nas sociedades coloniais: As Misericórdias.

Ainda que socialmente apresentadas como *instituições piás* de assistência aos mais pobres, as Misericórdias apresentavam uma configuração institucional onde os “privilégios” representavam um de seus fatores estruturantes. “Os privilégios concedidos às Misericórdias funcionaram sempre como um importante estímulo a sua criação e desenvolvimento, ultrapassando em muito a importância de aspectos espirituais ou meramente devocionais” (Sá, 2001:39)

Os privilégios e regalias referiam tanto às organizações, como a seus membros participantes, com ênfase em seu grupo dirigente (os Membros da Mesa: provedores, escrivães, mordomos e tesoureiros). Tratava-se de vantagens econômicas e sociais para os irmãos; condições preferenciais para o

exercício das atividades assistenciais e privilégios para angariar recursos. Assim, desde a coleta oficial de esmolas (*com pedidores autorizados*), até a condição de *testamenteira* de nobres e funcionários coloniais, a exploração de barcos de passageiros, passando pelo depósito e empréstimo de dinheiro a juros ou o recebimento de rendas e foros de bens imóveis, as Misericórdias diversificaram suas fontes de rendimentos de tal forma que, grande parte delas, constituíram sólidos patrimônios fundiários rurais e urbanos.

Entretanto o aspecto mais importante destacado pelos estudiosos portugueses é a importância atribuída pela Coroa na criação dessas organizações não só “em todas as vilas e cidades do Portugal Metropolitano como nas regiões ultramarinas, institucionalizando-as como instâncias que monopolizaram<sup>5</sup> o sistema de assistência pública; constituíram-se como instrumentos moralizadores das comunidades e como núcleos de poder, garantindo assim uma partilha de poderes e uma “interlocação privilegiada” entre o poder central e os interesses locais. (Abreu, 2001)

Palomo (2006) não se refere especificamente às Misericórdias e aos sistemas da assistência, mas ao processo por ele denominado de *confessionalização* característico de Portugal da Contra Reforma que abrange o uso da religião pelo poder político, na era moderna, dada sua ampla interiorização ao nível dos diferentes territórios e suas populações. A *confessionalização* significou tanto “o uso da argumentação religiosa pelas autoridades seculares, como a progressiva incorporação da Igreja ao corpo do “Estado” e o uso das estruturas eclesásticas como instrumento de comunicação com os súditos.”<sup>6</sup> Além do caráter político-ideológico nitidamente conservador de tal processo, as dimensões *confessionais*<sup>7</sup> constituíram-se em um dos elementos fundamentais para entender o caráter e as múltiplas funções assumidas pelas instituições de assistência, simultaneamente leigas e religiosas, articuladoras de uma intrincada relação público-privado, relação essa que, a despeito das tentativas posteriores de “regulação estatal da filantropia” realizadas pelos Estados republicanos, deixaram marcas ainda possíveis de serem observadas, nos dias atuais.

Um segundo grupo de estudos contemporâneos da historiografia portuguesa, a nosso ver bem menos conhecidos no Brasil e na área da assistência, é constituído por trabalhos ligados à perspectiva de uma história econômica das instituições religiosas, onde essas, em geral e as Misericórdias, em particular são analisadas pela ótica de sua vinculação às práticas de empréstimos e movimentações creditícias, além das anteriormente já conhecidas acumulações patrimoniais. Obviamente, os estudos a que tivemos acesso,

realizados nos anos 90, analisam os registros contábeis (frequentemente precários) existentes em algumas das principais Misericórdias do país de forma a “avaliar não só o quantitativo de capital a juros emprestado e recuperado, como identificar a proveniência social de grande parte dos devedores”. (Pardal, s/d)

A rigor, a exigência de registros (“*tombamentos*”) do patrimônio e das rendas das Instituições de Assistência fizeram parte da intervenção régia quando da reforma da Assistência no país, ao lado de outras medidas racionalizadoras: *instauração de contabilidade de receitas e despesas, reagrupamento de instituições e hospitais, nomeação de provedores e administradores, ampliação da escala de atendimento, manutenção de bens e equipamentos doados em testamentos etc.* Com isso visava-se a um enquadramento da atuação das instituições aos parâmetros definidos pelo poder central, melhorando a gestão institucional como resposta à onda de denúncias de desvio de bens e recursos “destinados aos pobres” em proveito de particulares, administradores e confrades. Essas medidas além de precariamente respeitadas, representaram um reforço do poder senhorial nas diferentes localidades, uma vez que a nomeação de dirigentes dos estabelecimentos foi frequentemente atribuída “a indivíduos aliados da Coroa”.

Vários estudos realizados tanto em relação à Metrópole quanto nas áreas nas quais as Misericórdias foram transplantadas como coadjuvantes da ocupação colonial (Pardal, s/d; Amorim, 2002, 2006; Sá, 2001; Abreu, 2001) são unânimes na indicação do duplo papel desempenhado por essas Instituições: “por um lado associavam irmãos que fizeram fortuna à volta de práticas de juros...Por outro as próprias confrarias, para sustentação de seus legados e missões, praticavam empréstimos. Assim, as instituições religiosas e para-religiosas tornaram-se palco de práticas econômicas dos homens de seu tempo” (Amorim,2002:1).

Examinando os dados dos registros de entradas e saídas de recursos na Misericórdia de Évora, Pardal (s/d) chega a conclusões semelhantes aos demais estudos realizados por esse conjunto de autores, quais sejam: as saídas foram sempre superiores aos retornos sendo generalizado o atraso ou o não-pagamento tanto dos juros como do principal; o desequilíbrio entre o dinheiro emprestado e recuperado comprometia a sustentabilidade das instituições o que exigia freqüentes apelos ao poder central no sentido da transferência de novos subsídios além de um incremento de novas coletas junto à população das áreas sob jurisdição das Instituições e fora delas. Quanto à composição do crédito, o maior volume de capital emprestado

relacionava-se ao clero (secular e regular) além de homens de negócios e da elite local ( muitos deles também pertencentes à própria administração das Misericórdias analisadas).

## **As Misericórdias e a experiência brasileira**

A implantação das Misericórdias no Brasil enquanto irmandades e confrarias e como responsáveis institucionais pela administração dos serviços das Santas Casas, acompanham o processo colonial do país estendendo sua presença posteriormente, durante todo o Império quando iniciam seu declínio. Este se caracterizará pela gradativa perda da amplitude de suas funções e sua substituição por outras instituições públicas e/ou privadas.

De qualquer forma, as Misericórdias no Brasil foram contemporâneas da fundação de numerosas vilas e cidades em todo o território nacional.<sup>8</sup> Na verdade, a fundação das Misericórdias nos territórios ultramarinos seguiu dois grandes modelos: O primeiro, quando acompanhou a instalação dos colonizadores em espaços ainda mal dominados (caso da Índia, Norte da África e Oriente). O segundo, como aconteceu no Brasil e na costa africana, “a fundação se deu só depois dos territórios terem sido valorizados e economicamente rentabilizados, com conseqüente implantação de uma estrutura administrativa e institucional do colonizador. (Abreu, 2001) De qualquer forma, mais que uma mera instituição assistencial, as Misericórdias integraram a estruturação do modelo colonial, sendo um de seus pilares. O patrocínio real e a moldagem institucional ( seguindo o modelo de Lisboa) deram destaque e protagonismo às Misericórdias entre as demais organizações locais.<sup>9</sup>

A real amplitude de sua ação nas diferentes áreas da realidade brasileira ainda é tema a ser aprofundado. De fato, para o território metropolitano, e parte dos lugares de ‘além-mar’, há uma enorme quantidade de estudos, abrangendo quase todas as cidades e vilas que contaram com tal instituição.<sup>10</sup> No caso do Brasil, os estudos são mais esparsos sendo fundamentais, por sua riqueza de dados, os de Russel-Wood (1981) e o de Mesgravis (1976) sobre as Santas Casas de Salvador e de São Paulo<sup>11</sup>. Recentemente dois estudos realizados na Pós Graduação em História da Unicamp retomam as análises da Santa Casa: O primeiro (Rocha, 2005) analisa o papel da Irmandade da Santa Casa de Campinas na evolução urbana e econômica da cidade e do complexo cafeeiro no Oeste paulista, na transição do escravismo para

o trabalho livre. Aqui é analisada a participação da Instituição não só no atendimento das demandas sociais postas pela transição capitalista na área, como sua relação com os grupos dominantes locais. O segundo, Gandelman (2005), analisa os fluxos de mercadorias, populações e valores morais nas duas pontas do Atlântico- Salvador e Rio de Janeiro- no Brasil e Porto , em Portugal enfocando os *recolhimentos femininos* realizados pelas Santas Casas das três localidades.

Deve-se destacar ainda um outro estudo acerca da Santa Casa do Rio de Janeiro, realizado por Nogueira Pinto e Hermely (2001) no seio da pesquisa “Modernização e Novas Configurações do Social”. Este, ainda não publicado, analisa a Santa Casa do Rio de Janeiro como um primeiro modelo de intervenção filantrópica, no Brasil, e sua articulação com a forma histórica que lhe seguiu, a chamada *filantropia higienista*.

Em todas essas pesquisas alguns aspectos emergem de forma nítida. O primeiro deles é a **enorme complexidade** apresentada por essas instituições de assistência o que resultaria redutor analisá-las apenas por uma ótica meramente religiosa ou de simples “organizações de caridade”. Aliás, quase todos os estudos, tanto em relação às Misericórdias do reino, como, e principalmente, às implantadas nas colônias, destacam **as tensões entre as esferas eclesíásticas e as Irmandades** e suas instituições. É bem verdade que, no empreendimento colonizador, a Coroa portuguesa teve a Igreja Católica como “companheira de viagem” uma vez que a expansão da fé e a conversão do gentio constituíram em operadores de sua legitimação.<sup>12</sup> Por outro lado, o apoio régio (e de seus representantes locais) e as regulações estatutárias e de funcionamento por eles criadas, constituíam-se em formas das Instituições das Misericórdia escaparem aos controles eclesíásticos.<sup>13</sup>

De qualquer forma, as relações entre as Misericórdias e as estruturas de poder são absolutamente incontestáveis seja em relação ao poder real que as constituía e legitimava, seja em relação aos poderes locais dos senhores. Neste âmbito, duas grandes relações devem ser destacadas: uma de **caráter político organizativo** e outra de **caráter** mais nitidamente **econômico**. No primeiro caso, as Misericórdias, como Irmandades prioritárias dentre as demais, foram base de organização para “os Homens de Bem” das localidades nas quais se instalavam.<sup>14</sup> As regras de admissão indicavam, a rigor, o múltiplo sentido assumido pela expressão Homens de Bem. Exigia-se do irmão: “ser limpo de sangue”; ser “livre da toda infâmia”; ser de “bom entendimento sabendo ler e escrever”; ser abastado de meios de modo a que possa acudir ao serviço da Irmandade, sem cair em necessidade de aproveitar-se dos bens que lhe

corra por suas mãos”. Tais regras tinham implícitas várias exclusões que expressavam preconceitos de classe, credo e cor e, na prática, terminavam por limitar o acesso aos possíveis candidatos à Irmandade (principalmente à sua Mesa Diretora) o que resultou numa concentração entre pessoas com capacidade econômica e reconhecido prestígio social.<sup>15</sup>

Desta forma e em termos gerais, as irmandades da Misericórdia foram, na expressão de Russel-Wood (1981) organizações sociais de irmãos aristocráticos, católicos e brancos que tiveram nelas (ou através delas) acesso a outras instâncias tanto da administração colonial quanto do poder político dos Conselhos e Câmaras locais.<sup>16</sup> É importante destacar que, como se deu em outras regiões do Brasil e do Império português, “buscando o maior grau de proteção possível foram eleitos como provedores os governadores gerais e vice reis” (Russel-Wood, 1981:89). Fechava-se assim o círculo entre a direção da Instituição e o poder político local e colonial.

Em relação às articulações entre as Instituições de Assistência e as esferas da economia colonial os dados apresentados nas diferentes pesquisas, são de tal forma abundantes, que permitiriam um estudo a parte. Nos limites do presente artigo, é importante salientar em primeiro lugar, que a mera observação das datas de fundação das diferentes Santas Casas é indicativa de sua concomitância com os diferentes ciclos econômicos vividos no país. Aqui, como em Portugal, onde o fortalecimento da monarquia mediante a centralização do poder refletiu-se no campo assistencial, a Irmandade da Misericórdia ao assumir todas as obras de assistência social teve garantido alguns monopólios como os da coleta de doações em dinheiro e outros bens “dirigidos aos pobres, enfermos e desvalidos” e a execução de testamentos e heranças. Além disso, intermediava “valores e pensões” enviados pelos colonos a seus parentes na metrópole; fazia empréstimos de dinheiro a juros e principalmente, financiava empreendimentos de particulares principalmente ligados à aristocracia agrária e demais “homens de negócios”.<sup>17</sup> Coincidentemente muitos desses indivíduos também participavam da Mesa Diretora fundindo (ou subordinando) seus interesses particulares aos da Instituição e vice versa.

Uma última relação merecedora de destaque entre as instituições de assistência e a estrutura de poder político e econômico é aquela estabelecida com a **escravidão**.

Uma das contradições fundamentais do projeto colonizador dos estados europeus era precisamente a transição de relações servis para o assalariamento, em suas metrópoles, coexistindo com a instauração e manutenção

de relações de escravidão, em suas colônias. No caso brasileiro, as formas de trabalho compulsório (escravismo) inicialmente pensadas em relação aos indígenas, foi logo substituída pelo trabalho negro cujo tráfico alimentou um dos setores mais rentáveis do comércio colonial (Novais, 1990). Como sistema de permanência mais longa dentre todas as nações do Novo Mundo, a escravidão ultrapassou o período colonial e permaneceu durante todo o Império, marcando profundamente a configuração da sociedade brasileira, a constituição de seus sujeitos sociais e as próprias noções de cidadania. (Carvalho, 2007)

As articulações entre a estrutura escravista e as Misericórdias foram relativamente pouco contempladas nos estudos por nós analisados além, obviamente da: exclusão de negros e mestiços no acesso à Irmandade e a seus serviços hospitalares e fúnebres (Russel-Wood, 1981 e Mesgravis, 1976); da exclusão de órfãos “de cor” nos *recolhimentos femininos* (Rocha, 2005); da obrigação de pagamento do hospital pelos donos de escravos (Rocha, 2005) e do uso de escravos em seus serviços, além da participação das Misericórdias na venda de escravos “herdados” pela instituição.

Já no período do Império, quando ganham força o debate e as mobilizações abolicionistas, a Irmandade, instituída por homens ligados direta ou indiretamente ao trabalho escravo, assume uma “neutralidade em relação ao tema” (Rocha, 2005) apesar de seu acesso às esferas legislativas das províncias e ao próprio governo imperial.

Na verdade, as Misericórdias após a independência, “libertam-se” das regulações do reino e de sua congênere lisboeta, mas não de sua umbilical relação com o poder. Passa agora para o Estado Imperial Brasileiro do qual é seu principal instrumento de intervenção assistencial. Mudam as elites econômicas que dela participam, novas demandas de atendimento lhe são feitas agora frente a uma sociedade que, permanecendo extremamente hierarquizada, se complexifica ao longo do século XIX e no início do século XX. Novas filosofias, principalmente relacionadas ao atendimento médico e à administração hospitalar, passam a questionar o trabalho até então realizado pelas Santas Casas. (Rocha, 2005; Nogueira Pinto e Hermely, 2001)

Durante todo o século XX, essas instituições (e seus desdobramentos) que, por mais de 300 anos, hegemonzaram a área assistencial vão se debater num surdo trabalho de manutenção de seu acesso aos recursos públicos e aos privilégios legais num processo cujas configurações e conseqüências ainda merecem maiores estudos.

## **Breves conclusões: necessidade de novos estudos históricos e atuais**

Seria extremamente simplista e anacrônico estabelecer, sem maiores investimentos de pesquisa, ligações entre as instituições (e os períodos aqui contemplados) e a realidade atual da assistência no país. Talvez as melhores conclusões a que podemos chegar, sejam aquelas passíveis de serem extraídas como hipóteses para novos estudos, acerca das articulações entre a assistência, as esferas do poder político e as elites econômicas, hoje tão diversificadas. Sem dúvida, a complexidade institucional que todas essas esferas assumem atualmente, torna mais intrincada as relações envolvendo economia, poder e religião, historicamente de difícil desvendamento. No entanto essas três áreas continuam extremamente presentes e “ditando rumos” não só ao nível da sociedade (o que seria mais ou menos óbvio considerando a importância de cada uma delas) mas principalmente, ao nível da assistência social, mesmo enquanto política pública.

A rigor, ao longo de toda a trajetória deste país, esses modelos históricos foram transformando-se ou sendo reeditados nas configurações institucionais e de financiamento de grandes (e pequenas) instituições assistenciais. O acesso ao poder e às suas instâncias decisórias permaneceu (e permanece) sendo eloqüente a recente constituição do Conselho Nacional da Assistência Social, (como um dos órgãos deliberativos máximos da política pública no país) onde a representação eleita pelas entidades prestadoras de serviços é constituída apenas por organizações ligadas ao campo religioso. Além disso, estudos recentes realizados pelo IPEA (2007) acerca dos recursos públicos canalizados através de imunidades e isenções de contribuições tributárias (*Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social- Cebas*) demonstram que apenas 13% são dirigidos para a área de assistência social que totaliza 60% do número de entidades contempladas. As organizações privadas de educação e saúde, minoritárias numericamente, são as que detêm 87% dos benefícios concedidos “em nome do atendimento aos mais pobres e vulneráveis da sociedade”.

Sem dúvida, hoje a histórica relação entre assistência e poder envolve outros atores sociais e passa por outros caminhos, labirintos e atalhos cujas configurações estão a exigir novos e urgentes estudos e pesquisas.



## Referências bibliográficas

- ABREU, Laurinda. "O papel das Misericórdias dos 'lugares de além – mar' na formação do Império Português" Revista História, Ciências, Saúde-Manguinhos, vol. 8 nº 3, Rio de Janeiro, 2001
- AMORIM, Inês. "Patrimônio e Crédito: Misericórdia e Carmelitas de Aveiro ( Sec. XVII e XVIII) In Análise Social, vol.XII ( 180), Lisboa, 2006
- \_\_\_\_\_. "Gestão patrimonial e estruturas creditícias: rumos e diretrizes em duas instituições: Misericórdia de Aveiro e o Convento de Freiras Carmelitas de Aveiro, no século XVIII" XXII Encontro APHES Empresas e Instituições em Perspectiva Histórica" – Universidade de Aveiro PT.– Novembro de 2002
- CARVALHO, José Murilo. "Cidadania no Brasil: o longo caminho"-9ª Ed.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007
- CORREIA, Fernando da Silva. "Estudos sobre a história da Assistência. Origens e formação das Misericórdias portuguesas, Lisboa, 1944
- GANDELMAN, Luciana Mendes. "Mulheres para um Império: órfãs e caridade nos recolhimentos femininos da Santa Casa da Misericórdia ( Salvador, Rio de Janeiro e Porto Sec.XVIII) Tese de Doutorado: Depto História/UNICAMP, 2005
- IPEA. "Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise", nº 14, Brasília, fevereiro de 2007
- LE GOFF, Jacques. "A Bolsa e a Vida: Economia e Religião na Idade Média", Lisboa: Teorema, 2006
- MATOSO, João. "Jogos Sociais: História e Actualidade" In Os Jogos Sociais da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa: Ao Serviço das Boas Causas, Lisboa: Museu São Roque/Santa Casa, 2004
- MESGRAVIS, Laima. "A Santa Casa da Misericórdia de São Paulo-1599?- 1884: Contribuição as estudo da Assistência Social no Brasil- São Paulo: Conselho Estadual de Cultura,1976
- NOVAIS, Fernando. "Estrutura e Dinâmica do Antigo Sistema Colonial", São Paulo: Brasiliense,1990 ( 5ª Ed.)
- PALOMO, Federico. "A Contra Reforma em Portugal:1540-1700", Lisboa: Livros Horizonte,2006
- PARDAL, Rute " O Sistema Creditício na Misericórdia de Évora em Finais do Antigo Regime" :[http://www2.egi.ua.pt/xxiiaphes/Artigos/a%20Rute\\_Pardal](http://www2.egi.ua.pt/xxiiaphes/Artigos/a%20Rute_Pardal). Acesso em 10/07/2008
- ROCHA, Leila Alves. "Caridade e Poder: A Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Campinas (1871-1889)- Dissertação apresentada ao Depto. de Política e História Econômica/ UNICAMP,2005
- RUSSEL-WOOD, A.J.R. "Fidalgos e Filantropos: a Santa Casa da Misericórdia da Bahia ,1550-1755" - Brasília:Universidade de Brasília,1981
- SÁ, Isabel dos Guimarães. "Quando o rico se faz pobre: Misericórdias, caridade e poder no Império Português 1500-1800;- Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 1997
- \_\_\_\_\_. "As Misericórdias Portuguesas de D. Manuel a Pombal", Lisboa: Livros Horizonte, 2001
- SERRÃO, Joaquim Veríssimo "A Misericórdia de Lisboa: Quinhentos Anos de História", Lisboa: Livros Horizonte, 1998

## Notas

\*Assistente Social, Doutora em Antropologia Social, Professora do Programa de Pós- Graduação em Serviço Social-PUC-RIO

1. Pesquisa “Modernização e novas configurações do social” realizada entre 1999-2001 onde foram analisadas a filantropia religiosa, a filantropia higienista e as novas filantropias empresariais inseridas nos movimentos de “responsabilidade social”. (ESS/CNPq, 2001)
2. Não é que anteriormente à década dos 80 inexistissem estudos acerca das Misericórdias em Portugal e nas Colônias. Mesmo no Brasil, Russel –Wood pesquisa sobre a Santa Casa da Bahia, na década dos 60 e Laima Mesgravis, sobre a Santa Casa de São Paulo (1976). O que vai modificar-se nos últimos anos do século 20 em Portugal, é “a possibilidade de acesso e o levantamento sistemático de livros de contas, atas de reuniões e série de dados nominais, entre outras fontes, que permitiram o tratamento de informações anteriormente impossível de abordar.” (Sá, 2001:11)
3. Desde o ano 1783, quando foi instituída, até os dias de hoje a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa administra as diferentes loterias denominadas “jogos sociais ao serviço das boas causas”. Segundo Matoso, “Esta onda de prosperidade que atualmente ainda se observa, onde se destacam por um lado as lotarias clássicas e, por outro lado, o Totoloto e Loto 2, o Totobola, e Totogolo...pode muito bem passar pela consolidação de uma nova consciência coletiva de solidariedade, resultante da sociedade passar a encarar estes jogos, não como forma de alguma entidade pública ou privada obter lucro, mas como meio de minorar carências econômicas e sociais. (Matoso, 2004: 14)
4. Como em outras partes da Europa, em Portugal “ no contexto em que as cidades começaram a sofrer a pressão de uma população crescente e de um afluxo de mendigos, assiste-se a uma reação generalizada por parte das elites no sentido de “disciplinar” a caridade privada, e reorganizar a assistência de forma a dar resposta a uma pressão cada vez maior dos pobres sobre os ricos e sobre as Instituições locais...” “A mesma escalada da vagabundagem e mendicidade que esteve na origem das grandes reformas europeias da assistência, em Portugal desenvolveu-se uma forma particular de “ tornar úteis indivíduos que não exerciam qualquer atividade: direcioná-los para os novos espaços além-mar, como potenciais militares ou colonizadores “. Assim muito antes da Inglaterra e da França, e, diferentemente do encerramento nas grandes instituições de trabalho forçado -as Workhouses inglesas e francesas, esses grupos eram utilizados como colonizadores onde as penas de degredo ou o embarque como soldados para os novos territórios, eram formas de redimi-los” (Sá, 1997:56)
5. “O sistema de monopólios era de resto o modo normal de conceber a atividade econômica, e o monopólio régio, o modo como os reis entenderam a empresa colonial. Não nos espantará portanto que o sistema se aplicasse à assistência, e às Misericórdias frente às demais confrarias concorrentes”(Sá, 2001:61)
6. Palomo fundamenta-se em autores alemães da história política europeia (devedores de Norbert Elias) que estudam os processos (simultaneamente políticos, sociais, religiosos e culturais) promovidos, a partir dos estratos superiores da sociedade, no sentido de regrar as relações sociais, cada vez mais complexas a partir da era moderna. Distingue o disciplinamento, com características mais coercitivas, da confessionalização fundada em dimensões mais pedagógicas e persuasivas de intervenção do poder religioso na doutrinação e dominação de instituições sociais e das próprias populações de fiéis.
7. Segundo o autor, as diferentes tradições religiosas da Europa Ocidental (o catolicismo, o luteranismo e o calvinismo) utilizaram processos equivalentes de confessionalização.
8. Não há muita precisão quanto às datas de fundação de numerosas Misericórdias no Brasil. “A honra da primeira fundação é disputada pelas Capitânicas de S. Vicente e de Pernambuco. Os historiadores geralmente concordam em que o galardão deve caber à Irmandade de Santos, fundada por Brás Cubas, em 1543.” (Russel- Wood,1981:30). Há entretanto divergências em relação a outras datas: Olinda(1539), Bahia (1549); Espírito Santo (1551); São Paulo (1599?); Ilheus (1564); Rio de Janeiro (1582); Paraíba

(1585). Já no século XVII foram fundadas: São Luis (1622); Belém (1650); Itamaracá (1611); Igarassu (1629); além de Recife, Porto Seguro e Sergipe, sem datas precisas mas indicadas como fundadas nos fins do século XVII (Mesgravis,1976). No século seguinte, acompanhando o deslocamento da economia colonial em direção às Minas Gerais e ao centro sul brasileiro tem-se: Ouro Preto (1738); São João Del Rei (1783);Diamantina (1790); Santo Amaro(1778);Penedo (1767);Campos dos Goitacazes(1792);e finalmente, já no século XIX, Sabará(1812); Parati (1822);Porto Alegre (1814); Sorocaba (1803) Campinas (1871) cf. Gandelmam (2005) e Rocha, 2005

9. “Embora o sentimento de religiosidade e a tradição portuguesa transposta para o Brasil tenham promovido a criação de várias Irmandades voltadas para a prática das cerimônias litúrgicas e festas religiosas, algumas dedicando-se também a obras de assistência, como a Irmandade da Candelária que em 1763 assume a administração do Hospital dos Lázaros e em 1881 cria um asilo para infância desvalida, nenhuma se destacou tanto quanto a Irmandade da Misericórdia que, em razão da amplitude de suas práticas assistenciais, adquiriu rapidamente grande relevo no contexto da nova sociedade” (Nogueira Pinto e Hermely, 2001:1.

10. Sá (2001) apresenta uma amplíssima bibliografia acerca de diferentes tipos de estudos e pesquisas sobre as Instituições em Portugal e nas colônias. Para essas, com ênfase na Índia, o trabalho de Abreu (2001) é fundamental.

11. Sobre a Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro, dois livros constituem-se em referência básica: o de Félix Ferreira, A Santa Casa da Misericórdia Fluminense, e o de Vieira Fazenda, Os Provedores da Santa Casa da Misericórdia da Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro. Embora partam das mesmas fontes - os arquivos da Santa Casa do Rio - cada um privilegia aspectos diferentes da vida da instituição: o primeiro enfatiza as crises administrativas e financeiras, que ocorrem durante o século XVIII; o segundo dá ênfase à “grandeza” de seus provedores. Enquanto Félix Ferreira, embora reconhecendo a importância da Santa Casa e os relevantes serviços de assistência por ela prestados, assume uma perspectiva crítica, Vieira Fazenda assume uma perspectiva mais ufanista. Trata-se, no entanto, de obras complementares, já que cada uma oferece informações relevantes sobre a mesma instituição. (Nogueira Pinto e Hermely, 2001)

12. Sem dúvida, o entrelaçamento entre a Coroa portuguesa e a Igreja Católica e o processo de confessionalização (Palomo, 2006) disseminado tanto no reino como nos territórios conquistados, são bastante conhecidos.No que se refere à expansão colonial, “a responsabilidade pela organização religiosa das terras obrigava a Coroa portuguesa a financiar as estruturas eclesiais que se implantavam nos territórios, dotando Igrejas paroquiais e conventos, concedendo esmolas a frades e missionários, pagando vencimentos aos clérigos.” (Abreu,2001) É evidente também que a monarquia tinha interesse nessa articulação, caso contrário não a financiaria.

13. As Irmandades em geral, e as da Misericórdia em particular freqüentemente rejeitavam a tutela eclesial. “Defendendo as prerrogativas de associações leigas com autonomia, eram apoiadas pelo Rei que contrabalançava, através de alianças com as irmandades, o crescimento exagerado do poder do clero e seus inúmeros privilégios.”(Nogueira Pinto e Hermely, 2001)Tais tensões atingiram seu ápice no século XVIII, e mais tarde na gestão Pombalina, quando os bispos foram lembrados que “não deveria haver lugar para misturas de jurisdição, e nas Misericórdias mandavam os mesários e o Rei”(Abreu,2001)

14. Os primeiros estatutos (denominados Compromissos) “ tinham como princípio a igualdade entre os seus membros, exigindo-se apenas que o provedor fosse pessoa “honrada, de autoridade, virtuoso, de boa fama e muito humilde e paciente” e que entre os irmãos não houvesse distinção de classe, apenas que tivessem “boa fama” e honestidade. O princípio da igualdade, porém, foi rapidamente corrompido, pois logo nos Compromissos posteriores introduziram a divisão dos irmãos em duas classes: os nobres e os mecânicos, assessorados pelos letrados, sendo que apenas a primeira categoria podia fazer parte da Mesa diretora da irmandade, formada pelo provedor, escrivão, mordomos, tesoureiro e definidores”. (Mesgravis, 1976 apud Nogueira Pinto e Hermely, 2001).

15. "O prestígio social que a Irmandade conferia a seus membros constituía uma das grandes motivações para a ela pertencer. Os privilégios concedidos aos membros da Irmandade, as exigências feitas aos candidatos à admissão que davam um cunho nobilizante aos que dela participavam, principalmente se pertenciam à primeira categoria, a dos que podiam chegar à Mesa, agiam como estimulante para sua organização e continuidade". (Mesgravis, 1976).

16. "Nos diferentes territórios ultramarinos, em termos gerais assistiu-se a um cerrar de fileiras por parte de um reduzido número de indivíduos que, quase sem alternância, pelos benefícios que daí decorriam, serviam como mesários das Santas Casas e como vereadores municipais"(Abreu,2001)

17. Assim, o "financiamento da colheita de açúcar, a compra de escravos, a compra de gado, ou simplesmente a aquisição de uma casa na cidade" eram razões para se recorrer aos empréstimos na Instituição. (Russel-Wood, 1982:49).



# E A FAMÍLIA, COMO VAI?

## um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família

*Anne Caroline de Almeida Santos*<sup>1</sup>

*Cecília Paiva Neto Cavalcanti*<sup>2</sup>

*Fernanda Carneiro Soares*<sup>3</sup>

*Jaqueline Pereira Rodrigues*<sup>4</sup>

### **Resumo:**

*A partir da crise capitalista de 1970 um novo padrão de proteção social passa a ser exigido visando a sua adequação à nova ordem econômica mundial. No Brasil a adoção desses preceitos ditados pelos organismos internacionais data dos anos 1990 e significa uma ruptura com o processo de constituição de um sistema de proteção social ensejado pelos princípios constitucionais de 1988. No tensionamento entre o projeto democrático e o privatista de proteção social, as políticas sociais brasileiras têm sido conduzidas de modo a fazer prevalecer esse último. Nesse contexto, a família é redescoberta como fonte privada de proteção social, passando a ser alvo preferencial das políticas de combate à pobreza, expressas nos programas de transferência de renda. Este artigo traz algumas reflexões em torno desses programas sob a perspectiva do direito e no que se refere à centralidade na família.*

*Palavras-chave: proteção social, seguridade, neoliberalismo, política social, família.*

## Abstract:

*After the capitalist crisis of 1970, a new model of social protection has beginning to attend to require of the new world economic order. The adhesion at these orientations for Brazil tempted the breaking with the Constitution's precepts. So the definition of the social politic in the Brazil is conducting through two adverse projects: the democratic and the private. Until the moment the last has prevailing. In this context the family is recovered like the principal institution of the welfare. The family has been the public main of the poverty confront's politics too. This article analyses how the family has been treat in the rent's programs under perspective of the right.*

*Keywords: social protection, security, liberalism, social politic, family*

## Introdução

À família sempre coube o papel de proteção e socialização primárias, de anteparo social, provedora de cuidados aos seus membros, sendo considerada a instância natural de atendimento às necessidades sociais. Com a institucionalização da proteção social e a constituição do *welfare state*, essa função tendeu a ser assumida pelo Estado, pelo menos nos países que experimentaram a constituição de um sistema de proteção social mais amplo, passando este a assumir a responsabilidade pelo bem-estar da sociedade, compartilhando-a com as famílias quando a questão se relacionava à maternidade, infância, velhice, doença. Já nos países que, segundo a classificação de Esping-Andersen, assumiram um modelo conservador ou liberal, ou ainda naqueles que não experimentaram modelos estruturados de bem-estar, como os periféricos, manteve-se uma compartilha do Estado com as famílias e a sociedade em geral na provisão social, resguardando-lhes o papel tradicional que historicamente lhes coube.

Com a crise do capital nos anos 70 e a conseqüente crise do *welfare state*, os canais tradicionais de provisão de bem-estar, como a família e a sociedade, são revalorizados dentro da perspectiva de mercantilização e assistencialização da proteção social, encampada pelo ideário neoliberal hegemônico.

Essa orientação no Brasil, onde historicamente as famílias sempre assumiram o protagonismo na provisão das necessidades dos seus membros, faz com que a tradição já existente, assuma feições modernas

Nesse contexto se percebe uma ênfase na assistência, condizente com as diretrizes neoliberais, e coincide com o momento em que a família passa a ocupar centralidade nos programas governamentais.

Cumprе salientar que a priorização da família como unidade estruturadora das políticas não é novidade, embora pareça haver um deslocamento na forma e nos objetivos que a tomam como referencial diferentemente dos que orientaram sua abordagem no passado. Também é preciso reconhecer que existem diferentes perspectivas na contemporaneidade que tomam a centralidade na família sob vieses distintos. Problematizar tal centralidade, considerando essas diferentes perspectivas, procurando identificar novos e velhos elementos que ela traz é o que se pretende abordar neste trabalho, dedicando especial atenção ao Programa Bolsa Família (PBF) pelo papel que os programas de transferência de renda vêm assumindo no reordenamento da proteção social na América Latina. Na primeira parte situaremos o Programa no atual contexto em que se inserem as políticas sociais dentro do padrão requerido pela nova ordem econômica mundial para, na segunda parte, nos atermos à questão de como esse programa está focalizando a família.

## **A centralidade dos programas de combate à pobreza no atual padrão de proteção social brasileiro**

No reordenamento da proteção social conduzido pelo ideário neoliberal de mercantilização e assistencialização dos bens e serviços sociais, a assistência assume centralidade no âmbito das políticas sociais, ganhando expressão nos programas de combate à pobreza. Por sua vez esses programas têm se constituído em ações de transferência de renda impulsionadas pelo debate internacional sobre os mínimos sociais que ressurgem na década de 1980 no momento da crise do capital e, conseqüente crise do *welfare state*.

No Brasil esse debate chega tardiamente e no momento em que o país se rende aos preceitos neoliberais. Lançado na agenda brasileira pelo Projeto de Lei nº 80/1991 do senador Eduardo Suplicy, o debate sobre os mínimos sociais mobilizou diferentes matrizes teórico-culturais, polarizando a defesa dos mesmos em duas perspectivas fundamentais. Uma mais restritiva e ancorada no projeto neoliberal, defende os programas de transferência de



renda como um mecanismo compensatório, residual e focalista, eficiente no combate à pobreza e substitutivo dos programas e serviços existentes. Outra, centrada na lógica do direito, os entende na ótica da redistribuição da riqueza e da universalidade e complementares às políticas já existentes (Yasbeck, Silva e Giovanni, 2004).

As experiências nacionais até o momento têm sido conduzidas seguindo a primeira orientação, condizente com a adesão a esse Projeto. Nesse sentido os programas tendem a assumir um caráter compensatório e focalizado na extrema pobreza. Aliás, em função da atual política econômica fica difícil para as políticas sociais assumirem outro caráter que não o compensatório. Isso por conta tanto da natureza recessiva das políticas macroeconômicas, centradas na ótica do equilíbrio fiscal, levando a ajustes fiscais continuados, com cortes sistemáticos de despesas, como e, em decorrência de, os fundos públicos, que custeiam as políticas sociais, estarem sendo apropriados como importante fonte de composição do *superávit* primário através de mecanismos como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 2002 e que permite ao governo aplicar livremente um percentual substantivo desses recursos. A resultante desse desvio de parcelas significativas dos recursos da Seguridade Social é o impedimento de maiores investimentos e ampliação de direitos na área social (Boschetti e Salvador, 2006).

Estudos e pesquisas sobre os gastos sociais públicos são reveladores do modelo restritivo que tem prevalecido na implementação dos programas de transferência de renda. Boschetti e Salvador (2006) analisando o financiamento e investimento da Seguridade Social no Brasil no período de 1999 a 2005 constatam que o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) teve o maior crescimento entre os fundos nacionais, sendo que a destinação dos recursos desse Fundo se concentra em benefícios de transferência de renda, no qual o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), chegaram a absorver 91,67% e 89,14% dos recursos em 2004 e em 2005, respectivamente. Sendo que o financiamento do PBF sai de outras receitas do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e não passa pelo FNAS, estando, com isso, fora da política de assistência social e fora do controle social dos conselhos. Mas a receita do MDS não é a única fonte de recursos do Programa, uma vez que esses também saem de outras políticas, como a da saúde que em 2005 teve 6,26% dos recursos do seu Fundo aplicados no PBF. A questão que se coloca aqui não é o fato em si do FNS está custeando outras ações que não a da saúde, pois a lógica constitucional da seguridade era a de um único fundo financiando as três políticas, o problema é que

esse fato é revelador da orientação que tem marcado a implementação das medidas de combate à pobreza pela renda mínima, ou seja, a lógica focalizadora nos segmentos mais pobres, de caráter residual e na perspectiva de substituição dos programas e serviços existentes e não da ampliação da proteção social.

Esses dados evidenciam a centralidade da assistência, mas não dela na perspectiva do direito e enquanto política pública, uma vez que o mesmo estudo revela que, nos mesmos anos, praticamente 90% dos recursos do FNAS ficaram comprometidos com o BPC e a RMV, as ações socioeducativas e protetivas não chegaram a 5%. O que se percebe com a prevalência dos programas de transferência de renda e a forma como esses estão sendo implementados, na lógica substitutiva e não complementar, é uma ênfase na perspectiva da assistencialização da proteção social.

## **A família na agenda dos organismos internacionais de orientação para o reordenamento da proteção social**

O imperativo reordenamento da proteção social vem sendo conduzido e desenhado pelos organismos internacionais, tanto os de financiamento (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, principalmente), como os de cooperação técnica (Organização Internacional do Trabalho e UNESCO), que buscam a conformação de novos padrões de proteção social adequados ao projeto neoliberal e, nesse sentido, propagam os “novos” eixos que enunciam e/ou ratificam os “novos” paradigmas de políticas sociais. Esses emergem e são difundidos num cenário internacional através de documentos oficiais, artigos e outras produções bibliográficas. Para fins deste trabalho nos ateremos às orientações do Banco Mundial (BM) e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), por entendermos que esses organismos apresentam um número maior de publicações que fazem menção aos objetos de estudo: políticas de combate à pobreza e família.

Segundo o relatório do Banco Mundial 2000-2001, a pobreza aparece como um estado de privação acentuada de bem-estar e pode ser maior ou menor de acordo com o grau de vulnerabilidade do indivíduo ou família. Dentre as causas da pobreza o Relatório aponta: a) a falta de renda e de recurso para atender as necessidades básicas: alimentos, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação; b) a falta de voz e de poder nas instituições

estatais e na sociedade; c) a vulnerabilidade a choques adversos, combinada com a incapacidade de enfrentá-los. Ou seja, as causas não estão relacionadas à “questão social” e ainda fazem uma leitura da pobreza a partir da incapacidade e fracasso pessoal de prover seu auto-sustento e bem-estar.

Para seu enfrentamento o Relatório propõe estratégias recomendando que o combate à pobreza deverá ser feito a partir de ações em três áreas que possibilitem *promover oportunidades, facilitar a participação e aumentar a segurança dos indivíduos*, bem como complementariedades mútuas do governo, da sociedade civil, do setor privado e dos próprios pobres no intuito de efetivar essas ações. Ao ser destacada no momento de incapacidade, fracasso, “em face de uma falha no mercado privado, **os pobres** talvez só possam contar com os serviços prestados pelo Estado” (p.81), a intervenção estatal aparece em caráter residual, emergencial e focalizada nos segmentos mais pobres. Reforçada pela retórica de escassez dos recursos públicos e incapacidade administrativa para a promoção e prestação de serviços eficientes para a população, os próprios indivíduos, sós ou em conjunto com seus grupos familiares, tornam-se os principais responsáveis pela provisão de seu bem-estar.

Nesse contexto, a família é tomada como uma instância nata de anteparo social e que pode proteger seus membros dos riscos<sup>5</sup> que os levariam a uma situação de vulnerabilidade. Tais riscos poderiam ser atenuados mediante estratégias como a diversificação das fontes de renda familiar existentes (formas criativas de enfrentamento a sua situação de pobreza) e da própria auto-proteção (auto-seguro: economias, poupanças e alienação de bens durante as crises; seguro-informal: partilha de bens através de redes de apoio mútuo entre os membros de uma comunidade, grupos ou família extensa). O que se observa é a predominância da família e da comunidade como esferas potenciais de formação de redes sócio-econômicas apoiadas nos vínculos de afetividade e solidariedade.

Seguindo o raciocínio de que a família é um espaço de relações intersubjetivas que propiciam a socialização primária dos indivíduos, a abordagem de alguns artigos da CEPAL enfoca ainda a importância da família na produção/reprodução de valores. Esta é concebida como instância primordial, lugar da intimidade, construção de sentidos e expressão de sentimentos, elementos que também influirão na formação e, conseqüentemente, na capacidade em tomar iniciativas em meio a situações adversas. Por isso, pressupõe-se que é a partir do modo pelo qual se dão as relações entre os membros familiares que um indivíduo ou um grupo familiar obterá seu sucesso ou fracasso social, visto que os indivíduos que possuem trabalho

e bons vínculos sócio-familiares são considerados incluídos nas redes de integração social, porém a ausência desses, torna os indivíduos propensos às zonas de vulnerabilidade. Nesta perspectiva a família tende a ser tomada apenas como uma instância de virtudes, e não de contradições, que, como qualquer outra instituição, pode também se constituir em espaço de reprodução da dominação, exploração, opressão, violência, além de ser responsabilizada pelas dificuldades que se encontra, uma vez que a concepção de pobreza assumida, como vimos, a compreende fora das relações sociais que produzem as desigualdades sociais.

## **A família no centro das políticas assistenciais**

Embora a família tenha sido alvo, direta ou indiretamente, de muitos programas assistenciais, historicamente foi negligenciada no nosso país, relegada a um plano secundário no cenário das políticas sociais. Enquanto “questão social”, foi configurada de forma fragmentada, sendo as políticas sociais estruturadas sob a ótica do indivíduo. Dentro dessa lógica, a organização dos serviços é centrada na perspectiva do indivíduo-problema (a criança, o adolescente, a mulher, o idoso) a partir de situações específicas (doença, delinquência, abandono, maus tratos, exploração, etc.) ou, ainda, de acordo com as suas necessidades (saúde, educação, habitação etc.), traduzindo-se em ações pontuais, atomizadas e insuficientes, uma vez que não enfrenta efetivamente a real situação de vulnerabilidade social, econômica e pessoal desses indivíduos, tampouco dos seus grupos familiares.

Se a família foi relegada a um segundo plano nas diretrizes e programas propostos pelas políticas sociais brasileiras, a mesma foi privilegiada historicamente por parte do Estado como uma instituição essencial na reprodução de valores da ordem social vigente, passando este a intervir, através de seus aparelhos ideológicos, no controle das famílias populares, suspeitas de não cumprir bem o seu papel, da qual a Fundação Leão XIII é um exemplo. Ou seja, a utilização da família *“é uma referência importante para solidificar práticas e valores que constituem a direção ético-política dos diferentes contextos das políticas sociais no Brasil.”* (Cavalcanti et al., 2000)

Por sua vez as políticas e programas sociais implementados mais recentemente passam a ter na família o alvo de suas ações. A questão de fundo que se coloca aqui é se essa centralidade na família vem ao encontro da perspectiva neoliberal de elegê-la para que essa possa assumir o papel de

provedora do bem-estar de seus membros, como fonte privada de proteção social, ao mesmo tempo em que se constitui como instrumento de controle social, reforçando antigas práticas dentro de uma relação historicamente estabelecida com as famílias pelo Estado brasileiro, ou se vem dentro da perspectiva de estruturação das ações a partir da ótica da articulação e integração das políticas públicas, ao tomar a família enquanto uma unidade de referência mais abrangente que o indivíduo, tal como preconiza a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que institui em 2004 o Sistema único da Assistência Social (SUAS)<sup>6</sup>.

Ao tomarmos o caso do PBF, maior programa de transferência de renda posto em prática no Brasil e atual “carro-chefe” do Governo, podemos perceber, dentre as suas premissas básicas, que o Programa ao eleger a família como público-alvo de suas ações, reconhece a “necessidade de se focar a família como unidade da ação do Estado, superando a abordagem fragmentada e segmentada de cada um de seus membros, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo)” (MDS, 2005, p. 5). Nesse sentido e na sua concepção, o Programa busca avançar em relação aos seus antecessores, que nele são absorvidos com a unificação, que, em sua maioria, ainda se voltavam para alguns membros e não a família como um todo. Ou seja, o Bolsa Escola se voltava às crianças de 6 a 15 anos; o Bolsa Alimentação a crianças até 6 anos; o Cartão Alimentação, embora voltado às famílias, priorizava aquelas chefiadas por mulheres, com idosos, crianças e/ou nutrizes.

Contudo, se o PBF possibilita a inclusão de famílias sem filhos no caso das que se encontram em situação de extrema pobreza, cuja renda per capita é de até R\$60,00, as famílias em situação de pobreza, cuja renda chega até R\$120,00, podem ingressar no Programa mediante a sua composição incluir crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes ou nutrizes, o que demonstra ainda a priorização de alguns segmentos em detrimento da família em sua unicidade, no caso aqui as crianças e mulheres grávidas ou amamentando constituem o público-alvo preferencial.

Apesar do Programa Bolsa Família se pautar por uma concepção ampliada de família, ao abranger os novos arranjos familiares (famílias monoparentais, reconstituídas, uniões não só legítimas, como estáveis, etc.) reconhecendo os laços afetivos e de solidariedade e não somente consangüíneos, ao definir o usuário prioritariamente responsável pelo benefício e ao direcionar as condicionalidades a determinados membros da família dá a perceber que essa ainda é tratada de forma ideologizada no âmbito dos programas sócio-assistenciais, através de concepções estereotipadas que ainda se

pautam pelos papéis de homem-pai e mulher-mãe (Mioto, 2004). Isso pode ser constatado quando se observa que no PBF o principal usuário responsável pelo benefício é a mulher, seja ela mãe ou avó, e as condicionalidades na área de educação e saúde, através das quais pretende-se garantir a inclusão dos usuários em serviços sociais necessários para o combate à pobreza, são direcionados majoritariamente às mulheres e às crianças.

Tal perspectiva coaduna com a proposta de enfrentamento da pobreza do Banco Mundial em que a família é considerada como responsável central pelo enfrentamento da pobreza. De acordo com esta proposta, as mulheres e crianças devem ser priorizadas no âmbito das políticas governamentais, uma vez que constituem os membros mais vulneráveis da família. Já a adoção de condicionalidades no âmbito da saúde e da educação dá-se devido estas serem consideradas como elementos centrais por parte dos organismos internacionais para que os usuários superem a situação de pobreza e alcancem autonomia. Com isso, objetiva-se maior inserção social e aumento de oportunidades para que essas famílias possam se auto-sustentar.

Quanto à possibilidade de uma intervenção mais integrada na perspectiva da intersectorialidade que o Programa aspira, através da articulação das suas ações com outras políticas sociais, percebe-se que a mesma fica restrita ao cumprimento das condicionalidades e ainda assim quando essas são viáveis, já que o acesso, sobretudo à saúde, enfrenta as dificuldades da crise que o setor enfrenta com a falta, fundamentalmente, de investimento. Sendo que as condicionalidades se voltam para gestantes, nutrizes e crianças até sete anos, os demais membros da família, ou sejam, mulheres estéreis ou que não estão em idade reprodutiva, homens, idosos, crianças acima de sete anos e adolescentes não são sequer considerados no módulo do PBF no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) do Ministério da Saúde responsável pelo registro do acompanhamento das condicionalidades.

Considerando as dificuldades técnicas, operacionais e de infra-estrutura que sofrem as três políticas para garantir a inclusão integral das famílias nos serviços oferecidos, cada qual dentro do que lhe compete, o que se observa, a partir do caso do estado do Rio de Janeiro analisado no âmbito da nossa pesquisa, é que quando muito o acesso a esses serviços se restringe ao cumprimento das condicionalidades.

Para a saúde, a que tem apresentado mais dificuldade para fazer o acompanhamento das condicionalidades, o Programa chega a ser considerado desastroso, utilizando-se das próprias palavras de uma técnica responsável pela gestão do PBF nessa área. Tal constatação não é novidade, visto que a

inserção do Programa na saúde se dá justamente na atenção básica, o nó crítico do Sistema Único de Saúde (SUS). No tensionamento entre o projeto sanitário e o projeto privatista que tem marcado e direcionado a implementação do SUS a partir da década de 1990, tem prevalecido o modelo centrado na prática curativa, consoante aos interesses do segundo projeto voltado para a mercantilização da atenção à saúde. A resultante disto é a concentração de investimentos na atenção curativa, em detrimento de ações de prevenção e promoção da saúde. No estudo de Boschetti e Salvador (2006) isso se evidencia nos números que revelam um total de recursos aplicados na atenção hospitalar e ambulatorial de 52,11% em 2004 e 49,94%, em 2005, sendo que a atenção básica recebeu nos mesmos anos 14,49% e 15,05%, respectivamente. Alguns programas preventivos voltados para o controle de determinadas doenças, como HIV/AIDS, tuberculose e hanseníase, assim como ações de vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental receberam recursos específicos, mas que somados chegaram a 6,16% em 2004 e em 2005 tiveram uma pequena redução perfazendo um total de 6,09%. Com esses dados é possível se perceber a dificuldade de operacionalização do PBF nessa política, a cargo dos postos de saúde, que sofrem, sobretudo com a insuficiência de profissionais, ou dos Programas de Saúde da Família (PSF). Esses últimos, focalizados e territorialmente delimitados na maioria dos municípios, não conseguem abarcar toda a população beneficiária. Portanto, não podem garantir o acesso aos serviços relativos ao cumprimento das condicionalidades nem realizar seu acompanhamento.

Com relação à assistência, a dificuldade não é diferente. Com financiamento de R\$ 1,80 por família/mês, meta de atendimento de 1.000 famílias por equipamento, com equipe reduzida e operando acima da capacidade instalada, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) enfrentam a dificuldade de se estruturarem e funcionarem como preconiza a PNAS, ou seja, garantindo o atendimento efetivo, o que implica em acompanhamento integral às famílias, e monitoramento e avaliação da rede de serviços sociais. Dada as dificuldades, os CRAS incorrem no risco de se tornarem plantões de emergência para atendimento das demandas espontâneas. Se considerarmos ainda o movimento de transferência da execução das ações do Estado para a iniciativa privada e da sociedade civil, aliás já histórico na assistência, os CRAS podem ter ainda sua atuação reduzida à fiscalização dos serviços prestados pelas organizações não-governamentais.

Apesar de estarmos problematizando aqui a situação dos CRAS, convém salientar que o PBF, embora já inserido no MDS, ainda não se encontra dentro da política da assistência. Este fato coloca o Programa fora do controle

social dos conselhos e faz com que a sua inserção ocorra em outra estrutura, quase sempre replicada nas administrações estaduais e municipais, contribuindo para a desarticulação entre o Programa e os CRAS, como pudemos observar pelo estudo realizado no Estado do Rio de Janeiro. Esse desenho confere caráter assistencialista ao Programa, tomado como um fim em si mesmo, desconsiderando que o combate à pobreza não pode ser objeto de uma única política, quanto mais de um só programa.

Dada a meta pretensiosa do PBF, o MDS tem tido que lidar com a questão das “portas de saída” do Programa. Na impossibilidade de atender toda a população excluída, inclusive a elegível dentro dos critérios altamente seletivos e excludentes do PBF, há que se operar com mecanismos de revezamento que garantam atendimento também aos que ainda estão de fora. Para as famílias que não são desligadas por conta da falta de cumprimento das condicionalidades, deve-se criar alternativas de emancipação, essas voltadas para a inclusão produtiva. Além dos municípios já estarem empreendendo ações de geração de trabalho e renda através dos chamados “programas complementares” do PBF com os poucos recursos da assistência quando há um fundo específico, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e uma política específica para essa área, o próprio MDS já anunciou a criação de uma Secretaria de Oportunidades em sua estrutura. Mais uma vez o trabalho aparece como promotor da integração social, assim como a assistência se afirma como se constituiu historicamente, ou seja, como oposição ao direito ao trabalho, quando a porta de saída deveria ser com relação à situação de vulnerabilidade e não da proteção social, o que faz com que estar inserido no mercado de trabalho, não prescindia da assistência social.

Nesse contexto se percebe que a intersetorialidade efetivamente não é alcançada no Programa. Seja porque a assistência assume competências que não são suas, como as de geração de trabalho e renda, superpondo ações, seja porque as condicionalidades tendem a buscar muito mais o critério de permanência no Programa que, se por um lado propicia o acesso dessa população a outros serviços sociais, embora de forma restrita, por outro pode atribuir a forma de dever ou obrigação aos direitos sociais conquistados historicamente, como a saúde e a educação. Nesse caso, acaba por promover o “acesso” através da obrigatoriedade e não na perspectiva da cidadania. Ou seja, as contrapartidas exigidas são cumpridas, muitas vezes, para que não se perca aquela pequena, porém “substancial”, fonte de renda.

Considerando que o PBF opera um direito – o direito à renda – parece-nos impertinente e até inconcebível garantir o acesso ao direito à renda através de exigências que, inclusive, recaem sobre outros direitos sociais.



*“Sob a ótica dos direitos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa deve ser o requisito único para a titularidade de direitos. A responsabilidade em garantir o provimento e a qualidade desses serviços aos portadores desses direitos compete aos poderes públicos responsáveis. A obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde) nessa perspectiva, cabe a esses poderes, e não às pessoas. Por isso, o Programa deve reconsiderar suas concepções acerca da imposição de condicionalidades e de obrigações aos beneficiários, pois a titularidade de um direito jamais deve ser condicionada. O Estado não deve punir e, em hipótese alguma, excluir os beneficiários do Programa, quando do não cumprimento das condicionalidades estabelecidas e/ou impostas. Dever-se-ia responsabilizar os municípios, estados e outros organismos governamentais pelo não cumprimento de sua obrigação em garantir o acesso aos direitos atualmente impostos como condicionalidades.” (Zimmermann, 2006)*

A lógica das condicionalidades tem penalizado as famílias, transferindo a responsabilidade que cabe ao Estado para elas. Não se discute a escola, não interessa se o rendimento escolar caiu e se a taxa de repetência se elevou, a família tem que manter seu filho na escola para garantir o direito básico à renda ou, se preferirmos, o direito civil que, aqui no caso, se refere ao direito à vida. Da mesma forma se atribui à família falta de interesse, acomodação, se os adultos desempregados não manifestam desejo em participar dos cursos de capacitação profissional que nada vão alterar sua situação de vulnerabilidade no mercado, quando a opção pela atual política econômica não é capaz de promover postos de trabalho, muito menos sustentáveis, estáveis e protegidos.

Não pretendemos esgotar neste artigo a análise do PBF sobre outros ângulos, tais como a questão do valor irrisório do benefício que nos remete à questão dos mínimos sociais, esquecida e não resolvida no nosso debate, e do processo de descentralização ainda restrito, pois o cadastramento das famílias e o acompanhamento das condicionalidades competem ao município mas não o acesso, este definido pelo Governo Federal, questões essas que fugiriam aqui do objeto central de análise. Com relação à intervenção na família observa-se que, enquanto unidade de referência, a mesma ainda não consegue ser assumida pelo Programa.

Como vimos, em sua execução o PBF ainda se volta para alguns segmentos prioritariamente, como as mulheres e as crianças, inclusive reforçando o papel histórico das mulheres de cuidado dos seus membros e que se tornam alvo das ações sócio-educativas, na perspectiva também histórica de reforço de práticas e valores desejáveis afinados com a direção ético-política pretendi-

da pelo projeto hegemônico, onde as políticas sociais tornam-se instrumentos para o seu alcance. Além de priorizar alguns segmentos em detrimento da família como um todo, as dificuldades históricas de articulação e integração das ações somadas à redução do gasto social, que conferem centralidade aos programas de transferência de renda, estrangulam o PBF na perspectiva do alcance de uma proteção social mais ampla, reduzindo o mesmo a um programa assistencialista voltado para minimizar os efeitos mais nefastos da política econômica. Nesse contexto as famílias vão sendo desligadas do Programa em função de não terem cumprido com as condicionalidades ou não atenderem mais aos critérios de elegibilidade e não porque conseguiram romper com a situação de vulnerabilidade que originou o acesso ao benefício. Mantém-se, assim, um ciclo vicioso de retroalimentação da pobreza, sem que sejam fornecidas condições objetivas às famílias para romperem com o circuito marginal de inserção social (produção, consumo e cidadania) em que se encontram.

## **Conclusão**

Se à família sempre coube a função de reprodução subjetiva e material, bem como de proteção de seus membros, com a emergência de um novo tipo de organização social e formação do Estado moderno, onde as demandas sociais se transformaram em direitos adquiridos pelos cidadãos, muitas das atribuições familiares foram re-allocadas na esfera pública, passando o Estado, em maior ou menor medida, dependendo dos diferentes contextos sócio-históricos, a assumir a provisão do bem-estar social.

Com a crise capitalista no final do século XX, esse processo se reverte e a proteção social passa a ser compartilhada, na perspectiva de co-responsabilidade, com as “esferas sociais”: Estado, mercado e sociedade civil, nela incluída a família.

Nesse cenário de crise econômica mundial, em que a prioridade é a economia, à qual se aplicam políticas visando apenas ao reequilíbrio fiscal e à contenção do gasto social, observa-se um processo – processo este decorrente de aumento da concentração de renda e queda na renda do trabalho – de desemprego estrutural, de flexibilização dos direitos sociais, de aumento da pobreza e da exclusão social. Configura-se, em suma, um quadro em que contraditoriamente ao que se apregoam as famílias se tornam cada vez mais vulneráveis e impossibilitadas de assumir a tarefa de proteção de seus membros.

Daí, coloca-se como imperativo que as intervenções via programas e políticas sociais forneçam assistência e subsídios para que as famílias possam romper com a situação de vulnerabilidade em que se encontram, em vez de serem penalizadas por suas impossibilidades. Para avançar nesse sentido é preciso uma articulação entre os programas e políticas sociais de modo que atendam às múltiplas necessidades do grupo familiar na perspectiva da garantia de direitos e não de cobrança de deveres, a qual acaba por responsabilizar os indivíduos pelas problemáticas que sobre eles incidem. Um dos meios para se alcançar maior nível de articulação e integração inter e intra-setorial e institucional é a estruturação de ações em torno da família, o que permite integrar políticas sociais setorializadas, considerando diferentes problemáticas atuantes no mesmo ambiente social, pois possibilita estabelecer prioridades em uma instância mais complexa que o indivíduo.

Assim, se por um lado e na perspectiva neoliberal, a família tem sido retomada como fonte privada de proteção social e, conseqüentemente, desresponsabilização do Estado, por outro e na perspectiva da conformação de um sistema de proteção social público e abrangente, ela reabre o debate em torno da necessidade de se pensar num novo desenho para as políticas sociais de modo a garantir maior alcance em suas ações e, conseqüentemente, resultados mais efetivos.

A assistência nessa segunda perspectiva assume uma função estratégica, pois dado seu caráter transversal, articulador das demais políticas públicas contribui para a constituição de um sistema mais amplo de proteção social, resgatando a perspectiva da seguridade social. Esse reconhecimento da importância da assistência diverge da centralidade que se confere a ela hoje no atual padrão de proteção que se tece no país, dentro da ótica de focalização nos segmentos mais pobres e na perspectiva da assistencialização. Naturalmente que para a assistência assumir essa função estratégica, faz-se mister a reorientação da política econômico-social na direção da construção de um projeto nacional de desenvolvimento econômico promotor da inclusão.

## Referências bibliográficas

- ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Transformações Econômicas e Sociais no Brasil dos anos 1990 e seu Impacto na Família. In: SALES, MATOS e LEAL (Orgs.) Política Social, Família e Juventude. Uma Questão de Direitos. São Paulo: Cortez, 2004.
- BOSCHETTI, I. "Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social." Revista Universidade e Sociedade, nº 22. Brasília: ANDES, 2000.
- BOSCHETTI, I. e SALVADOR, E. "Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia" In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 87, Cortez, 2006.
- CAVALCANTI, C. P. N. "A Centralidade da Família na Política de Assistência Social: avanço do neoliberalismo ou instrumento para uma intervenção articulada?" In: SOUZA et al. (Orgs.) Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social. DIRINT e Public Editora e Publicidade Ltda, 2007.
- CAVALCANTI, C. P. N., SOUZA, F. V., BARBOSA, J. A. G. e CORRÊA, S. B. "Dificuldades na Implementação da Política Estadual de Assistência Social no Rio de Janeiro" In: Anais VII ENPES, vol. 2, pp. 168 – 175, 2000.
- DRAIBE, S. "Por um Reforço da Proteção à Família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil" In Família Brasileira, a base de tudo. UNICEF, 1994.
- MARQUES, Rosa Maria. A Proteção Social e o Mundo do Trabalho. São Paulo, Bial, 1997.
- MDS. Bolsa-Família: dois anos superando a fome e a pobreza no Brasil. Seminário Internacional. Brasília, 2005
- MIOTO, R. C. T. "Novas Propostas e Velhos Princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar" In: SALES, MATOS e LEAL (orgs.). Política Social, Família e Juventude. Uma Questão de Direitos. São Paulo, Cortez, 2004.
- PEREIRA-PEREIRA, P. A. "Mudanças Estruturais, Política Social e Papel da Família: crítica ao pluralismo de bem-estar" In: SALES, MATOS e LEAL (orgs.). Política Social, Família e Juventude. Uma Questão de Direitos. São Paulo, Cortez, 2004.
- POCHMANN, Márcio. O Trabalho sob Fogo Cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo, Contexto, 1999.
- TEIXEIRA, R. C. P. "A 'assistencialização' da política social e seu significado na constituição da sociedade neoliberal na periferia do capitalismo contemporâneo: os programas de combate à pobreza do Brasil e da Argentina" In: Anais 12º CBAS e IV Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade. Foz do Iguaçu, 2007.
- Yasbek, M. C.; Silva, M. O. da S.; Giovanni, G. A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Cortez, 2004.
- ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. "Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil", em Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, no 4, ano 3, 2006.

## Notas

1. Aluna de graduação e pesquisadora de iniciação científica da pesquisa “O Reordenamento da Proteção Social na América Latina após a Ofensiva Neoliberal: um estudo comparativo” da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
2. Professora adjunta do Departamento de Fundamentos da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenadora da pesquisa “O Reordenamento da Proteção Social na América Latina após a Ofensiva Neoliberal: um estudo comparativo”.
3. Aluna de graduação e pesquisadora de iniciação científica da pesquisa “O Reordenamento da Proteção Social na América Latina após a Ofensiva Neoliberal: um estudo comparativo” da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
4. Aluna de graduação e pesquisadora de iniciação científica da pesquisa “O Reordenamento da Proteção Social na América Latina após a Ofensiva Neoliberal: um estudo comparativo” da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
5. Riscos podem ser entendidos como a propensão a situações de vulnerabilidade (doenças, choques econômicos, desajustes provocados por políticas, desastres naturais, violência)
6. A PNAS institui a matricialidade sócio-familiar e o território como eixos estruturantes das ações da assistência o que implica unir esforços em torno de ações articuladas e integradas para o enfrentamento aos problemas concretos de um determinado público numa dada localidade, ao invés de planejar a partir de metas setoriais definidas a partir de demandas e necessidades genéricas.

# SERVIÇO SOCIAL E SUBJETIVIDADE<sup>1</sup>

*Erimaldo Nicacio*<sup>2</sup>

## **Resumo:**

*Este artigo tem por objetivo discutir a importância de uma reflexão sistemática acerca da questão da subjetividade no campo do serviço social, sobretudo nas suas implicações para a prática profissional do assistente social. Inicialmente, descreve-se como o tema das 'relações humanas' e do sujeito aparecem, respectivamente, no serviço social de casos e no serviço social clínico. Em seguida, procura-se analisar alguns obstáculos a uma abordagem mais sistemática da questão da subjetividade no debate profissional do serviço social. Finalmente, discute-se como os problemas da prática profissional do assistente social exige uma reflexão sobre esta questão.*

*Palavras-chave: serviço social, subjetividade, cultura, prática profissional*

## **Abstract:**

*This paper aims at discussing the relevance of a systematic thinking on the subjectivity issue in the field of social work, mainly on its implications for the social worker's professional practice. First, it describes how the "human relations' theme and the subject show in the case work and the clinical social work. Second, it analyses some obstacles to a systematic approach on the subjectivity issue in social work professional debate. Finally, it is discussed how the analysis on this topic is required by the kind of problems social worker's professional practice experience.*

*Keywords: social work – subjectivity – culture – professional practice*

## Introdução

Abordar o tema da subjetividade no serviço social não é uma tarefa das mais fáceis já que é um tema polêmico e pouco acolhido no *debate profissional* contemporâneo. No entanto, na sua *prática profissional*, o assistente social lida cotidianamente com problemas e impasses que exigiriam um tratamento mais sistemático deste tema. Partindo destas duas constatações, o objetivo deste artigo é discutir as razões da primeira e demonstrar os fundamentos da segunda.

Além desses dois pontos críticos (ausência do tema no debate profissional e presença do problema na prática profissional) é necessário apontar um terceiro, que concerne à polissemia da noção de subjetividade. Quando falamos de subjetividade estamos nos referindo ao indivíduo, à pessoa, ao eu, ao inconsciente, ao sujeito de direitos ou à identidade? Portanto, é necessário indicar a necessidade de delimitar este conceito para que possamos avançar neste debate.

Inicialmente, pretende-se apresentar, de forma sumária, o modo pelo qual as noções de relações humanas e de subjetividade aparecem no serviço social de casos e no serviço social clínico, bem como as críticas que lhes foram dirigidas no processo de renovação do serviço social. Em seguida, passa-se a uma discussão sobre as razões que explicariam as dificuldades de se abordar este tema no debate profissional do serviço social contemporâneo. Finalmente, desenvolve-se uma reflexão sobre a importância deste tema para a prática profissional do assistente social, partindo de uma breve discussão sobre a noção de subjetividade. Este ensaio se inscreve como contribuição ao debate profissional, partindo-se do entendimento de que a direção social da profissão não é incompatível com o seu caráter interdisciplinar.

## Os ‘aspectos subjetivos’ da realidade humana no Serviço Social conservador

No processo de institucionalização do serviço social como profissão, surgiram preocupações com os aspectos subjetivos da situação de vida dos usuários do serviço social. É o que nos mostra Araújo (1992):

*“As tentativas de sistematização da prática do serviço social apontavam a necessidade de compreender os aspectos subjetivos e objetivos da realidade humana, com que os assistentes sociais se deparavam”.*

Mary Richmond foi uma das primeiras a incluir as emoções e a personalidade no trabalho do assistente social. Algumas destas iniciativas de sistematização se apoiaram em referências teóricas da psicanálise e da psicologia, sobretudo nas noções de ‘relacionamento’ (*relationship*) e ‘relações humanas’ (*human relations*).

Uma ilustração deste encaminhamento encontra-se em Gordon Hamilton: “*O serviço social de casos, o serviço social de grupo e a organização da comunidade são baseados na arte e na ciência das relações humanas*” (Hamilton, 1973: 43), isto é, nas relações de pessoa a pessoa. Esta frase resume a centralidade da noção de relações humanas para o serviço social tradicional. As relações sociais no grupo, nas organizações e até mesmo na comunidade são pensadas em termos de relações interpessoais. Esta obra, publicada em 1940, mostra que o serviço social buscou referências na psicologia da época para fundamentar em bases consideradas científicas, o seu fazer profissional.

E isso fica mais evidente no exemplo que ela extrai do contexto das relações de trabalho:

*“Em todas as atividades, as relações entre empregadores e empregados, companheiros de trabalho e o público são consideradas de grande importância para o bom andamento do serviço”* (Hamilton, 1973: 44).

Neste trecho, vemos como a ênfase posta nas relações humanas ao se aplicar ao mundo do trabalho, implica uma visão psicologizante, des-historicizada e despolitizada destas relações. Além disso, vemos o que está no horizonte dessa perspectiva das relações humanas: a eliminação ou pacificação dos conflitos sociais (no caso, conflitos do trabalho), pois trata-se de contribuir para o ‘bom andamento do serviço’, através da cooperação entre patrões, chefes e empregados. Os conflitos de poder e as manifestações das contradições entre capital e trabalho são interpretadas como conflitos interpessoais.

Esta perspectiva não é exclusiva do serviço social deste período. Tive oportunidade de demonstrar (Nicacio, 2001) como as pesquisas empreendidas pelos psicólogos das organizações desde os anos 30 contribuíram para mostrar que o funcionamento das organizações era determinado não apenas por seus regulamentos, rotinas, veículos oficiais de comunicação, mas também pelas relações informais ou interpessoais. No entanto, estas mesmas pesquisas foram amplamente utilizadas no meio empresarial em técnicas de manipulação da subjetividade em prol, naturalmente, do aumento da produtividade.



Um tema onipresente na literatura do serviço social de casos era o do relacionamento profissional. Gordon Hamilton, por exemplo, definia o caso social como um processo psicossocial, isto é, uma situação-problema na qual fatores objetivos da situação de vida do cliente não se separam dos fatores subjetivos (seu comportamento e suas emoções). Nas suas palavras:

*“Um caso social é um ‘fato humano’, no qual sempre existem fatores econômicos, físicos, mentais, emocionais e sociais, que atuam em maior ou menor intensidade. Um caso social é composto de fatores internos e externos ou ambientais. (...) Assim, quando se trata um caso social, consideram-se tanto os fatores internos como os externos, estando ambos entrelaçados” (Hamilton, 1973).*

Nesta perspectiva, o relacionamento com o usuário adquire grande importância para que o assistente social, através do conhecimento psicológico, possa não apenas prover ajuda material, mas também auxiliar o usuário a esclarecer suas dificuldades subjetivas de enfrentar sua situação e, com isso, poder agir autonomamente sobre eles.

A psicanálise será uma das principais referências teóricas visadas pelo serviço social de casos. E, considerando que, nesta abordagem, o dispositivo da entrevista é central, verifica-se que o principal conceito a ser transposto para a prática do assistente social foi o de transferência. Em termos simplificados, transferência se refere à ligação afetiva que o analisante estabelece com seu analista e se expressa na confiança que o paciente passa a ter por ele, mas também em associações e mesmo condutas de cunho erótico ou hostil. Analogamente, o usuário do serviço social também projetaria, inconscientemente, no assistente social suas fantasias, seus medos e desejos. Em contrapartida, o próprio profissional projetaria sobre o usuário suas expectativas, desejos, medos, dirigindo a ele uma *contra-transferência*.

No entanto, é necessário assinalar que psicanálise possui suas diferenças internas. A corrente psicanalítica que serviu de fundamento teórico para o serviço social de casos foi a americana, auto-denominada, *Psicologia do Ego*. Esta corrente psicanalítica advogava o fortalecimento do ego para que ele fosse capaz de dominar suas pulsões e, assim, se adaptar melhor a seu ambiente social. O ideal de cura para esses analistas era o adulto bem sucedido na sua vida produtiva, vivendo em harmonia na sua família e no seu casamento. Em suma, um cidadão bem adaptado. Dentro do próprio movimento psicanalítico esta corrente foi objeto de duras críticas, desferidas pelo psicanalista francês Jacques Lacan. A psicologia do Ego na sua concepção teria posto de lado as descobertas fundamentais de Freud sobre o inconsciente (Lacan, 2000). Lacan chegou mesmo a afirmar que esta versão

americana da psicanálise se tornou uma 'ideologia' adaptacionista ou mais uma técnica de *'human engeneering'*.

A subjetividade aparece também nas elaborações que Netto (1998) denominou de *reatualização do conservadorismo*. Neste caso, o referencial teórico fundamental foi a fenomenologia. Nesta linha se pretendeu uma reorientação da prática do assistente social no sentido de que ele não focalizasse apenas a situação objetiva do seu cliente, mas levasse em consideração também a dimensão do 'vivido', isto é, como ele vivencia sua situação de pobreza, procurando observar qual o sentido que ele atribui ao seu problema. O recurso à fenomenologia se caracterizou, segundo Netto, pelo uso quase exclusivo de fontes secundárias (comentadores), sem um trabalho direto com os autores originais; ocultamento das críticas à fenomenologia e do debate no qual elas germinavam e, finalmente, pelo empobrecimento teórico das categorias do pensamento fenomenológico.

Esta abordagem ainda é uma referência importante para alguns assistentes sociais que subscrevem o que hoje se denomina *Serviço Social Clínico*, um movimento que não possui unidade teórica, nem uma literatura consistente, mas se caracteriza por uma reatualização do serviço social de casos, atribuindo ao assistente social uma função terapêutica. A única obra publicada sob esta denominação é o livro de Verli Eyer de Araújo, cujo título é precisamente "*Serviço Social Clínico (transferência e contra-transferência)*" (Araújo, 1982), no qual a autora retoma os principais textos do serviço social de casos de inspiração psicanalítica.

Muitos dos representantes desta corrente do serviço social clínico fazem especializações em terapia familiar, psicodrama, bio-energética, terapias de base existencial-humanista. No que me concerne, considero que as críticas a este serviço social são todas pertinentes. Eu acrescentaria, no entanto, que esta corrente parece se inspirar num modelo americano, onde existe o *clinical social work*, que pouco ou nada tem a ver com as atribuições do assistente social, tal como são definidas no Brasil. No EUA, de fato, aqueles que pretendem exercer a clínica psicoterápica – seja numa instituição, seja num consultório privado – podem optar por uma formação nas instituições de psicanálise ou nos programas de pós-graduação em *clinical social work*.

Esta abordagem do serviço social tem suscitado algumas polêmicas e debates (cf. CRESS, 2003 E CRESS, 2004), onde se questiona, entre outras coisas, se tais práticas podem ser chamadas de serviço social. Os partidários argumentam que a terapêutica não é uma atividade exclusiva de uma única profissão<sup>3</sup> e que uma abordagem clínica não implica necessariamente uma

perspectiva adaptacionista e conservadora. Já os seus críticos – e eu me incluo entre eles – argumentam que este pretenso serviço social não reconhece, nem acolhe as demandas específicas dirigidas ao serviço social, assumindo uma função que não é atribuição do assistente social. Sendo assim, este movimento diverge da direção social estratégica assumida pela profissão e não contribui para o avanço do seu projeto ético-político.

## **Obstáculos e possibilidades**

A crítica ao reformismo conservador no serviço social foi fundamental para o redimensionamento da profissão quanto ao seu objeto, mas também quanto aos seus fundamentos teórico-metodológicos e princípios ético-políticos, mas não deixou de produzir alguns efeitos colaterais que devem ser submetidos a exame. A ênfase no estudo dos processos macro-sociais foi exigido pelo processo histórico de renovação do serviço social, não obstante, pode-se observar que alguns problemas deixaram de ser objeto de reflexão. Alguns destes problemas dizem respeito ao modo pelo qual a questão social é vivida pelos sujeitos no seu cotidiano e também aos impasses que surgem no contato direto do assistente social com os usuários. Tais problemas não encontram mais lugar no debate profissional, embora o assistente social, com frequência, se depare com eles na sua prática. Quais as razões desta lacuna? É esta questão que vamos enfrentar agora. Trata-se de analisar as dificuldades e obstáculos à reflexão mais sistemática do tema da subjetividade no serviço social. Minha tese é a de que os obstáculos à inclusão das questões da subjetividade do debate profissional são os efeitos colaterais de algumas críticas ao serviço social conservador. Por um lado, a crítica ao psicologismo conduziu à recusa da interlocução com os saberes psicológicos e, por outro, a crítica ao tecnicismo teve como efeito colateral a depreciação da prática profissional. Estes dois efeitos, no meu entendimento, têm servido de obstáculo à inclusão das dimensões psíquicas e culturais das expressões da questão social.

### **a) A recusa os saberes ‘psi’**

No processo de renovação do serviço social, a crítica ao psicologismo (redução dos problemas sociais a relações interpessoais e a processos psicológicos) desempenhou um papel fundamental no sentido de promover uma inflexão radical nas bases teórico-metodológicas e ético-políticas do serviço

social. No entanto, ao combater a psicologização dos problemas sociais, rechaçou toda reflexão sobre a experiência subjetiva dos atores sociais. Mas não é só isso. Pode-se perceber, que se instalou na profissão uma recusa, em geral velada, de interlocução com os saberes do campo “psi”. O combate ao psicologismo do serviço social conservador conduziu à denegação da dimensão do psíquico, como se ela não fizesse parte da realidade ou como se fosse algo secundário e, por conseguinte, menos importante. Vasconcelos (2000) abordou esta questão através da metáfora do recalque<sup>4</sup>. Segundo o autor, o movimento de reconceituação

*“reproduziu dentro da profissão, um recalçamento da temática da subjetividade, sobretudo de seus aspectos relacionados ao inconsciente, à personalidade e ao campo das emoções” (Vasconcelos, 2000:198).*

Vasconcelos acrescenta que este recalçamento teve inúmeras implicações na formação e na prática profissional do assistente social, como por exemplo, carência de referencial teórico e instrumental metodológico para lidar com os impasses que surgem no contato direto com os usuários dos serviços e com o sofrimento psíquico a que está submetido o próprio assistente social na sua prática. Além disso, há pouco espaço para se discutir as questões de gênero e de religião que são tão marcantes na biografia daqueles (e principalmente daquelas) que escolhem esta profissão.

A crítica ao psicologismo conduziu à recusa de toda psicologia. Nossa hipótese é a de que esta recusa parece ser determinada por três fatores: o temor de um retorno ao psicologismo do serviço social conservador; a falsa dicotomia indivíduo-sociedade; a confusão entre interdisciplinaridade e ecletismo.

Percebe-se na profissão um certo temor de retorno ao psicologismo que caracterizava o serviço social conservador, em particular tal como ele se manifestou no serviço social de casos. De fato, na atualidade, existem correntes profissionais que ainda assimilam o serviço social a uma modalidade de psicoterapia (por exemplo, os defensores do serviço social clínico). Portanto, este temor não deixa de ser legítimo, na medida em que *“está em jogo a ‘angústia’ da consolidação de uma identidade profissional”* (CFESS/CRESS, 2004). Este processo de construção desta identidade exige o amadurecimento do debate em torno das competências, habilidades e atribuições privativas do assistente social, o que conduz à delimitação da especificidade da prática que é a sua. Não obstante, caímos num outro extremo, já que qualquer referência ao psicológico passou a ser colocada sob suspeição. Já ouvi de profissionais formados na melhor tradição do serviço social crítico a referência

a um certo patrulhamento ideológico presente na profissão em torno desta questão da subjetividade. Por exemplo, falar em ‘escuta’, ‘acompanhamento de caso’ ou ‘acolhimento’ muitas vezes expõe o profissional à acusação de estar psicologizando a sua prática.

Um segundo fator que determina a rejeição do diálogo com o campo dos saberes psicológicos reside numa falsa dicotomia indivíduo-sociedade, ainda presente nas ciências sociais e humanas. Tudo se passa como se o serviço social visasse na sua intervenção o coletivo, ao passo que a psicologia e a psicanálise visariam o indivíduo. Ora, o fato de o assistente social lidar com indivíduos na sua prática (num plantão, por exemplo) não quer dizer que a leitura que ele fará dessa demanda faça abstração dos seus condicionantes macroestruturais (econômicos, sociais históricos). Ao contrário, na medida em que o indivíduo é, desde sempre, social ele encarna na sua história de vida singular as determinações mais amplas da questão social. Iamamoto (2004) já mostrou a necessidade de o assistente social ser sensível, na sua prática, à complexa articulação entre as dimensões do singular, do particular e do universal nas expressões da questão social:

*“É importante desenvolver a capacidade de ver, nas demandas individuais, as dimensões universais e particulares que elas contém. O desvelamento das condições de vida dos sujeitos atendidos permite ao assistente social dispor de um conjunto de informações que, iluminadas por uma perspectiva teórico-crítica, lhe possibilita apreender e revelar as novas faces e os novos meandros da questão social que o desafia a cada momento no seu desempenho profissional diário” (Iamamoto, 2004).*

Atividades tais como entrevistar um usuário ou fazer uma visita domiciliar a uma família ou, ainda, acompanhar um caso num serviço de saúde, numa vara de família ou num abrigo da prefeitura podem ser conduzidos de forma a promover a individualização do problema social se elas se esgotam no atendimento às demandas mais imediatas. Mas elas podem ser agenciadas dentro de outra perspectiva, como a descrita por Iamamoto, na qual o profissional trabalha as demandas individuais, articulando-as a políticas sociais de caráter universal. Assim, o acompanhamento de um caso num serviço de saúde, numa vara de família ou num abrigo da prefeitura, pode ser conduzido de forma a promover a individualização de um problema social. Pode ser conduzido de forma que permita a articulação do conhecimento daquela realidade concreta com uma análise dos seus determinantes macroestruturais, ampliando, assim, as possibilidades de intervenção, transcendendo o imediatismo das demandas concretas.

De acordo com nossa hipótese, um terceiro fator, que determina a recusa da interlocução com os saberes 'psi', tem a ver com a difícil questão da interdisciplinaridade. Embora haja certo consenso em torno do caráter interdisciplinar da profissão, é possível observar que este é um terreno fértil para o mal-entendido, dada uma certa confusão entre interdisciplinaridade<sup>5</sup> e ecletismo. Embora o ecletismo - aqui entendido como o recurso a teorias divergentes e até antagônicas para explicar uma mesma ordem de fenômenos - deva ser criticado por sua inconsistência, a referida confusão conduz ao risco de se paralisar a pesquisa e a necessária integração de diferentes campos do saber. Myriam Veras Baptista (1995) abordou os efeitos do fantasma do ecletismo no serviço social:

*"O fantasma do ecletismo (que não deixa de ser um problema real) assumiu o papel de 'camisa de força', impedindo certos avanços na prática profissional em relação à utilização de conhecimentos construídos fora dos paradigmas da leitura marxista. Na medida em que a leitura marxista não gera propostas de intervenção para questões imediatas - uma vez que sua preocupação se fixa nas relações amplas da sociedade - os assistentes sociais que se colocam nessa perspectiva vêem-se frente a um grande desafio: uma defasagem ou (para usar um termo em inglês muito utilizado quando se refere à tecnologia) um 'gap', um buraco, entre o conhecimento teórico, amplo, e os desafios de sua prática imediata. (Baptista, 1995: 94).*

Essa questão do *gap* entre teoria e prática será retomada mais adiante. Por hora, basta assinalar que a necessária crítica ao ecletismo não pode nos conduzir a pensar que um nível de análise dê conta de explicar todos os fenômenos da realidade. Só no discurso religioso se concebe a existência de um princípio único organizador de todas as coisas. É claro que podemos admitir o direito do pesquisador acreditar neste princípio único e explicar tudo a partir dele, mas é necessário que ele assuma que faz religião e não pesquisa científica.

Carlos Nelson Coutinho percebeu esta confusão em relação ao tema do ecletismo no seu artigo *Pluralismo: dimensões teóricas e políticas* (Coutinho, 1995). O autor argumenta que a adoção da teoria social de Marx para explicar as desigualdades sociais não o impede de endossar a teoria da sexualidade de Freud. Assim, Marx não pretendia e nem podia tratar da questão do inconsciente ou da sexualidade. Do mesmo modo, Freud não pretendia, nem podia abordar o problema da contradição entre as forças produtivas e as relações de produção. Cada um partiu de questões práticas e teóricas específicas e foi isso que lhes permitiu engendrar uma nova discursividade. No entanto, mesmo reconhecendo essas diferenças, é necessário evitar o deslize que nos conduz à separação entre indivíduo e sociedade, referida acima, supondo que

o marxismo aborda o social, enquanto a psicanálise focaliza o indivíduo. Na verdade se, por um lado, o marxismo explica algumas determinações a que os indivíduos estão submetidos, por outro, a psicanálise tem contribuições a dar para a análise de certos aspectos da vida social (Nicacio, 2003 e 2004).

O fato de o assistente social levar em consideração diferentes níveis de análise na sua prática não faz dele um eclético. É precisamente a impossibilidade de articular as diferentes determinações de sua prática que o conduz a uma visão fragmentária, pragmática e intuitiva. Como nos mostrou Yolanda Guerra, um dos movimentos que a configuração habitual das políticas sociais imprimem ao exercício profissional é o seguinte:

*“interdita-se aos profissionais a visão de totalidade das políticas sociais, expressão da articulação de diversas esferas e determinações (econômica, cultural, social, política, psicológica) na sua estrutura constitutiva, submetendo-os a uma intervenção microscópica, nos fragmentos, nas refrações, nas singularidades”* (Guerra, 2000: 57).

### **b) A depreciação da prática**

Um segundo obstáculo para se abordar o tema da subjetividade na profissão diz respeito aos efeitos colaterais da crítica ao tecnicismo do serviço social conservador. Argumenta-se, com razão, que o serviço social, durante muito tempo orientou sua prática pelas demandas imediatas do cotidiano, assumindo, assim, uma perspectiva pragmática e, por conseguinte, a-crítica, a-teórica e despolitizada. No entanto, convém levantar a questão: em que medida esta crítica não conduziu ao que muitos assistentes sociais descrevem como um dos traços paradoxais da profissão na contemporaneidade, a saber, o distanciamento entre uma teorização centrada na análise dos determinantes macro-estruturais da questão social e os problemas concretos da prática profissional? Esta pergunta nos conduz a uma outra: qual a relação entre este distanciamento e a recusa anteriormente aludida? Sugiro que o temor de um retorno ao velho pragmatismo do serviço social conservador fez com que certos problemas da prática profissional deixassem de ser tematizados, como, por exemplo, aqueles que se referem à subjetividade, ou seja, problemas que emergem no contato direto com os usuários, sofrimento psíquico do próprio assistente social, entre outros.

Uma série de autores do serviço social tem dado um vigoroso testemunho das dificuldades na sistematização de reflexões em torno da prática profissional. Vejamos, por exemplo, as declarações de Myriam Veras Baptista (1995):

*“O que tem acontecido no serviço social é que temos nos voltado com bastante vigor – não sei se temos apreendido com o mesmo vigor – para essas macro-teorias, basicamente, para as teorias de tradição marxista e temos nos detido no nível da explicação crítica do serviço social sem termos nos dedicado teórica e praticamente à operacionalização de sua prática. Nós temos esquecido a parte operativa de nossa ação. Não temos nos instrumentalizado para o enfrentamento do cotidiano. Este é o grande desafio que temos agora”. (Baptista, 1995: 95).*

Além disso, tal distanciamento assume a forma de uma verdadeira depreciação da prática, o que não deixa de ser, para dizer o mínimo, paradoxal, na medida em que uma profissão se caracteriza por sua natureza interventiva. Como é possível, então, que um profissional deprecie sua prática? Certamente, muitos negarão que isso ocorra. No entanto, inúmeros testemunhos de assistentes sociais confirmam esta realidade. Retomemos as palavras da autora.

*Durante largo tempo, a ação interventiva foi desqualificada e a produção profissional teve como eixo os fundamentos teóricos para a leitura do real e, aos poucos, o nível de sua intervenção foi tomando tal complexidade que foi se tornando um discurso para iniciados e gerando uma força na relação saber/poder interna à categoria: os assistentes sociais ‘práticos’ se vêem alijados da competência cognitiva e desarmados dos poderes e status que ela confere. No entanto, para os assistentes sociais, essa leitura do real, por mais competente que seja, não resolve: há que haver, em consequência, uma proposta coerente de ação” (Baptista, 1995: 93).*

Seria esse um efeito colateral inesperado do processo de renovação do serviço social no Brasil? José Paulo Netto já havia observado em sua análise do serviço social no período da ditadura que a perspectiva da intenção de ruptura alcançou

*“resultados pouco significativos em proposições não-prescritivas para o exercício profissional. Onde, no seu perfil, um flagrante hiato entre a intenção de romper com o passado conservador do Serviço Social e os indicativos prático-profissionais para consumá-la” (Netto, 1998: 161).*

Mas, ao que parece, este quadro não se modificou. Recentemente, na apresentação de seu projeto acadêmico, o curso de serviço social da Universidade Federal Fluminense apontou dificuldades semelhantes no seu currículo:

*“Verifica-se um exagerado descompasso entre as disciplinas de cunho predominantemente teórico e aquelas mais imediatamente voltadas à prática profissional, que tendem a ser subvalorizadas. (...) A organização atual do curso não tem atribuído a devida importância à formação de habilidades profissionais e ao desenvolvimento de instrumental técnico interventivo”. (UFF, 2000: 13)*



Não é a toa que Yamamoto afirma que um dos grandes impasses vividos pela categoria profissional é este distanciamento entre o trabalho intelectual e o exercício da prática profissional:

*“Este é um desafio colocado por estudantes e profissionais, ao salientarem a famosa defasagem entre as bases de fundamentação teórica da profissão e o trabalho de campo (...). O grande desafio na atualidade é, pois, transitar da bagagem teórica acumulada ao enraizamento da profissão na realidade, atribuindo, ao mesmo tempo, uma maior atenção às estratégias, táticas e técnicas do trabalho profissional, em função das particularidades dos temas que são objetos de estudo e ação do assistente social” (Yamamoto, 1997: 34).*

A mesma autora cita um diagnóstico das dificuldades da profissão realizado pela ABESS no qual foram identificadas três armadilhas nas quais a categoria caiu nos últimos anos: teoricismo (a crença de que a apreensão rigorosa da teoria social e do pensamento político é suficiente para o aperfeiçoamento profissional); tecnicismo (a crença de que o aperfeiçoamento técnico é suficiente para uma ação profissional qualificada) e politicismo (a crença de que o engajamento político nos movimentos sociais e nas instâncias de representação da categoria garante, por si só, uma intervenção profissional a serviço dos interesses dos trabalhadores).

Um fator de distanciamento em relação a prática profissional é que o diagnóstico da ABESS denominou *politicismo*. O necessário reconhecimento da dimensão política da profissão conduziu a uma ênfase na práxis política em detrimento da prática profissional. Num artigo em que tematiza a opacidade da questão do produto do trabalho do assistente social, Almeida (1995) afirma que determinados setores da profissão *“acabaram enfatizando, de forma distorcida, sua dimensão político-ideológica”* (Almeida, 1995: 45). O efeito disso foi uma *“hipervalorização do caráter político-educativo da profissão”* e a conseqüente ênfase nos processos de mobilização, organização e participação, conduzindo a prática do assistente social a uma perda de especificidade:

*“Esta concepção de profissão acabou por deslocar os objetivos da atuação profissional para patamares que os diluíram entre tantas práticas sociais. Na medida em que desconsiderou suas atribuições e funções sócio-institucionais constitutivas do plano material da intervenção, o serviço social, acabou por não enfrentar sua própria especificidade no interior da divisão socio-técnica do trabalho” (idem).*

O que estas considerações têm a ver com a questão da subjetividade? O distanciamento com relação à prática, diagnosticado por inúmeros autores, impede que o *debate profissional* tematize questões com as quais os assistentes sociais se acham inelutavelmente confrontados na *prática profissional*. Uma

dessas questões é a da subjetividade. E na medida em que são deixadas na sombra, sem se tornarem objeto de reflexão sistemática, o assistente social se vê na situação de enfrentá-las intuitivamente, baseado no senso comum.

Diante do exposto, surgem duas questões: 1) quais são as condições de possibilidade para superar os obstáculos descritos acima? 2) Que possibilidades a abordagem sistemática das questões da subjetividade abre para o serviço social?

Em relação à primeira questão considero necessário investir em duas linhas estratégicas. A primeira consiste em levar a sério o caráter interdisciplinar da profissão. É importante que os assistentes sociais avancem na consolidação de sua identidade profissional, mas isso não é incompatível com um diálogo com outros discursos, como a psicanálise e a antropologia. Vejamos os termos propostos por Baptista:

*“O preenchimento desse ‘gap’ [entre teoria e prática] vai, no meu entender, exigir dos profissionais o recurso a conhecimentos que não foram, necessariamente, em sua origem, formulados dentro da proposta marxista. A apropriação desses conhecimentos, no entanto, não poderá ser mecânica: eles precisarão ser reelaborados, resgatando o que esses estudos avançaram, superando seus limites, criando criticamente um conhecimento novo, na medida em que isso se faça à luz de uma teoria social” (Baptista, 1995:94).*

Cumpre assinalar, no entanto, que as dificuldades aqui analisadas não são conseqüência imediata da adoção da perspectiva marxista. Não faz sentido colocar este débito na conta do marxismo, pois ele foi fundamental para o avanço e amadurecimento da profissão e deve continuar sendo sua principal referência teórico-metodológica. Penso tão somente que essas dificuldades se apresentam como desafios para o serviço social atual e devem ser reconhecidas para que a categoria possa superá-las.

A segunda linha de ação estratégica nos é indicada por Marilda Iamamoto, quando a autora nos mostra que o assistente social só pode ser um profissional crítico, propositivo e competente se puder articular uma fundamentação teórico-metodológica rigorosa, posicionamento ético-político e qualificação técnico-operativa na sua aproximação com a realidade concreta. Segundo Iamamoto (1997), o amadurecimento do serviço social permite avançar no debate profissional a partir da aproximação com a realidade a fim de promover a construção de novas estratégias de intervenção. Esta aproximação com a realidade envolve tanto a investigação dos processos sócio-históricos que condicionam as diversas expressões da questão social, como também o conhecimento do saber popular, do modo

como a população usuária de cada programa ou serviço vivencia os efeitos da desigualdade social.

Uma das facetas desta aproximação com a realidade, no meu entendimento, é o estreitamento das relações entre as instituições de ensino e pesquisa e os profissionais que atuam nos campos de trabalho, desde que se considere que estas relações devem ser concebidas como vias de mão dupla. A universidade tem uma responsabilidade na produção de conhecimento, bem como na formação e atualização dos profissionais que estão inseridos na prática. E estes, por sua vez, também têm um importante papel na reflexão sistemática em torno dos problemas da prática, na medida em que eles ocupam posição privilegiada por participarem diretamente da vida das instituições e da dinâmica das políticas sociais, tanto no nível da gestão, quanto no nível da execução. O problema é que estes profissionais inseridos no campo de trabalho encontram-se, em geral, privados dos meios que os permitiriam avançar na reflexão em torno da sua prática. A sistemática falta de investimento, da maior parte dos governos, em políticas de formação permanente dos profissionais e em pesquisa produz essa situação. Além disso, estes profissionais costumam estar submetidos a uma tal sobrecarga de trabalho que não sobra tempo para a teorização da sua prática.

Como foi dito na introdução, a aproximação com a realidade da prática profissional revela que o assistente social está confrontado com problemas que concernem à questão da subjetividade.

## **O sujeito e o social**

A redefinição do seu objeto, bem como das suas bases teórico-metodológicas e ético-políticas criaram as condições para que o serviço social ao longo das duas últimas décadas se credibilizasse na comunidade acadêmica e se tornasse uma importante área de pesquisa sobre as políticas sociais e sobre os determinantes da questão social. No entanto, o serviço social contemporâneo ainda está confrontado com o desafio de articular esta larga produção teórica com a prática profissional para que o assistente social dê mais um passo no sentido de se tornar um profissional propositivo e atuante na formulação, gestão e avaliação de políticas sociais. E esta articulação não emana naturalmente do trabalho de pesquisa ou do rigor teórico. Uma série de mediações são necessárias para que as análises que vêm se aprofundando em torno da questão social possam ser traduzidas em propostas interventivas. Tais mediações exigem o confronto com o real e a consideração de diferentes dimensões da prática profissional.

Um dos aspectos deste desafio é a constatação de que o assistente social, na sua prática cotidiana, está confrontado com problemas que exigem que ele leve em consideração não só os *condicionantes macroestruturais* da questão social, mas também suas dimensões subjetivas. Minha tese é a de que é possível a este profissional levar a sério as dimensões subjetivas e psíquicas da questão social sem cair no psicologismo. Retomemos, neste momento, a segunda das duas questões apresentadas acima: a inclusão da temática da subjetividade no debate profissional abre novas perspectivas de reflexão para o serviço social? E quais são elas? Não pretendo dar uma resposta conclusiva a tais perguntas, pois uma resposta só pode se realizar como obra coletiva, no confronto diário com os problemas da prática, nos mais diversos âmbitos da profissão. O que pretendo fazer é apontar algumas possibilidades e caminhos nos quais penso ser interessante nos aventurarmos.

Uma aproximação, por menor que seja, com a realidade da prática profissional, mostra que o assistente social, no seu processo de trabalho, não lida apenas com indicadores sociais, procedimentos formais, rotinas e normatizações. Mesmo assim, às vezes se esquece um fato fundamental: não é 'A Questão Social' que procura o assistente social, mas 'indivíduos reais'<sup>6</sup> submetidos a alguma situação de sofrimento ou fragilidade. As demandas endereçadas ao assistente social surgem para ele, no cotidiano, concretizadas nas queixas, reivindicações e solicitações de sujeitos que se situam num determinado contexto social. Mesmo que ele não lide diretamente com o usuário quando ele se encontra, por exemplo, na posição de gestor ou assessor de uma equipe, ele não deixa de estar confrontado com problemas que dizem respeito ao modo pelo qual os sujeitos vivenciam ou percebem sua situação social. O fato de sua atividade envolver a elaboração e análise de indicadores sociais, não o impede de estar confrontado direta ou indiretamente com os problemas que resultam do modo como os sujeitos que compõem a sua clientela lidam com sua situação-problema e com os direitos e serviços que lhes são prestados.

O sujeito que procura ajuda do assistente social não tem uma relação objetiva, transparente e simples com sua situação de vida, tampouco com a sua demanda. O usuário típico do serviço social chega numa situação de sofrimento, em função de alguma perda ou fragilidade e ele enfrenta essa fragilidade com o seu sintoma, seus conflitos, suas dúvidas, medos e fantasias. É claro que o assistente social não deve tratar (no sentido da psicoterapia)<sup>7</sup> desses conflitos, mas é necessário que ele possa desenvolver uma escuta - ato que não é privativo de nenhuma profissão - a fim de captar as dificuldades que estão em jogo na situação de vida do usuário.

As diversas expressões da questão social não são meras entidades teóricas, mas implicam um *pathos*<sup>8</sup>, isto é, se encarnam em manifestações reais de sofrimento, em experiências que afetam o sujeito. Os efeitos das desigualdades sociais e das fragilidades da vida atingem os sujeitos no seu corpo, no seu psiquismo, nas suas relações sociais cotidianas.

A prática do assistente social pode se enriquecer muito na medida em que, diante de cada expressão específica da questão social, ele puder situar as demandas concretas na totalidade do contexto sócio-histórico, no contexto político-institucional local em que elas emergem, mas também se ele puder problematizar as dimensões culturais e subjetivas da situação específica dos usuários dos seus serviços. É a articulação de todas estas dimensões que permite ao assistente social não ficar aprisionado no imediatismo e na particularidade da demanda. Nesta perspectiva, a distinção entre macro e micro é falaciosa, pois não há fenômeno macro-social que não se encarne na situação concreta dos indivíduos, assim como não há vivência subjetiva que não esteja atravessada por determinações 'extra-individuais'. Em todo caso, é necessário que o profissional esteja aberto para refletir sobre estes diversos níveis de análise: *o macroestrutural, o político-institucional, o cultural/ideológico, o psíquico*. Todos estes níveis mantêm relações complexas e dinâmicas entre si, que devem ser examinadas em cada contexto específico.

Em cada campo de atuação, o profissional de serviço social deve lidar com um conjunto bastante complexo de informações acerca dos problemas sociais vividos por seus usuários. No que diz respeito à vivência subjetiva que os usuários têm de sua situação social, algumas questões são cruciais. Provisoriamente, poderíamos destacar as seguintes:

- Como este grupo ou população atendida em tal serviço ou programa percebe sua própria situação social e que estratégias utilizam para enfrentá-la?

- Como este grupo ou população é percebido pela sociedade (estigmatização, por exemplo) e quais as conseqüências disso para a sua vida?

- Como este grupo ou população se relaciona com o programa (benefícios, equipe, condicionalidades etc.?) Quais os impasses que surgem nessa relação?

Além disso, freqüentemente, o assistente social está em posição de ter que tomar decisões que terão importantes conseqüências na situação social de uma pessoa ou de uma família (autorizar ou não uma adoção, interditar ou não um paciente psiquiátrico, conceder ou não um auxílio-doença, retirar ou não a guarda de uma criança), o que o coloca diante do desafio de lidar com a complexidade de um caso específico na sua singularidade. Na

prática concreta, o encaminhamento a ser dado em cada caso exige inventividade do profissional, pois os procedimentos de rotina, a legislação e as normatizações, embora sejam fundamentais, não são suficientes para dar conta da multiplicidade das situações que se apresentam no cotidiano. Um dos desafios que o profissional deve enfrentar é articular de forma crítica os seus conhecimentos específicos com os princípios da política que ele executa no acompanhamento de cada caso. Sabemos que o termo ‘caso’ se tornou maldito na profissão. No entanto, cumpre assinalar que, a perspectiva que se sustenta aqui não pretende, de modo algum, reabilitar o antigo serviço social de casos, já devidamente sepultado. Trata-se, na verdade, de mostrar que o profissional, no enfrentamento cotidiano das demandas que chegam até ele, deve construir respostas que tenham impacto na vida de uma população ou comunidade, mas que também estejam abertas ao imprevisível de cada situação singular. Um dos desafios do assistente social é articular a dimensão da universalidade das políticas sociais que ele agencia com a dimensão da singularidade das demandas que cada sujeito lhe endereça.

Mas que sujeitos são esses? Quando falamos de subjetividade, a que estamos nos referindo? Ao indivíduo, ao sujeito de direitos, à identidade, à consciência, ao inconsciente? Quando se usa este termo cria-se a ilusão de um acordo geral entre os interlocutores, como se ele possuísse um referente unívoco. Mas isso não é verdadeiro. O que se verifica é uma multiplicidade de usos e definições, que não pretendo recensear no âmbito deste trabalho. Pretendo tão somente tecer algumas considerações a partir da psicanálise, em particular da perspectiva estrutural introduzida por Jacques Lacan<sup>9</sup>.

Se antes falamos que quem procura o assistente social são indivíduos reais, foi apenas a título de uma primeira aproximação do problema, pois aí estamos num nível mais superficial, no nível da experiência mais imediata. Se tomarmos a palavra ‘*indivíduo*’ na sua etimologia vemos que ela significa ‘*indiviso*’, ‘*não-divisível*’. Todos nós fazemos a experiência, que é ratificada pela ideologia dominante, de uma unidade psíquica, isto é, achamos que temos uma consciência e somos absolutamente livres para agir de acordo com ela. Cultivamos a imagem de um indivíduo racional, senhor de si mesmo, livre dos constrangimentos sociais. A psicanálise nos mostra que o sujeito é dividido. Como decorrência do fato de estar submetido à linguagem ele não tem à sua disposição um comportamento predeterminado. A perda que a linguagem introduz lança o sujeito numa incerteza irremediável na sua relação com o desejo. É neste sentido que o sujeito humano é dividido: é freqüente que aconteça ao sujeito de fazer a experiência de que, conscientemente, ele quer uma coisa, mas inconscientemente deseja outra.

A psicanálise nos mostra que o homem não possui uma natureza. Ele é um “animal desnaturado”, na medida em que não se confunde com um organismo biológico que busca satisfazer suas necessidades numa relação direta e simples com os objetos do meio ambiente, guiado por seus instintos. Se a vida do sujeito humano fosse a repetição de comportamentos instintivos sua situação seria bem mais fácil, pois ele não teria dúvida, equívoco, divisão subjetiva.

Este sujeito não é o resultado de um processo natural de maturação orgânica ou psíquica. Segundo Lacan, o sujeito se constitui no campo do Outro. O grande Outro não é a outra pessoa. Esta, podemos chamá-la de pequeno outro, isto é, o nosso semelhante. O grande Outro é um conceito que designa um lugar que nos serve de referência e mais do que isso, nos constitui pois é de lá que vem as palavras que organizam o mundo para o sujeito, e que constituem o próprio sujeito. É o lugar da linguagem e que, para esquematizar, podemos dizer que se encarna nos nossos pais, na nossa comunidade, na nossa cultura ou na classe social a que pertencemos. Por isso, o sujeito não é o simples resultado do seu desenvolvimento orgânico. Além disso, ele não se autodetermina, mas se constitui a partir das palavras que vêm do Outro.

É a partir deste lugar que o sujeito forma sua identidade. Esta, segundo o psicanalista francês Charles Melman, possui quatro componentes: a dimensão imaginária, a dimensão simbólica, o desejo e o sintoma. O primeiro componente da nossa identidade é a sua dimensão imaginária, isto é, a identidade de um sujeito se constitui a partir da imagem do semelhante, que lhe serve de espelho. Uma criança não reconhece imediatamente sua imagem no espelho como sendo sua. Há uma operação a realizar para que ela possa obter esse resultado. E isso é fundamental para a formação do seu eu, por conseguinte, para a experiência de que ele se perceba diferente dos objetos e do mundo e das outras pessoas. Essa é a *identidade imaginária*. O reconhecimento da imagem de si é para um sujeito, na verdade, uma conquista. A imagem do sujeito é investida libidinalmente pelo outro através da fala que ele dirige ao sujeito. O reconhecimento da imagem pelo sujeito depende de um reconhecimento anterior, o reconhecimento do outro, que nomeia o sujeito, preparando, desse modo, para ele um lugar no mundo. Nesta operação que é simbólica, já que depende da linguagem, o sujeito é levado a reconhecer que ele partilha com o outro alguma característica comum, um traço comum, supondo que ele e o outro são semelhantes. A criança é chamada a sair da sua passividade original assumir uma posição

ativa assumindo características que vem do outro. Para se constituir como um eu, o sujeito é chamado a compartilhar algo com o outro e para isso, ele tem que se fazer outro. Esta imagem possui certa plasticidade, podendo ser modificada ou até mesmo recusada. É o que faz com que o sujeito se comporte de uma forma diferente dependendo do contexto ou da situação em que está inserido. Esta dimensão imaginária do eu é o que perturba a nossa aspiração de possuir uma identidade autêntica.

O segundo componente é a *identidade simbólica*. Essa identidade, ela garante a permanência do meu ser. É diferente da identidade imaginária, que pode ser mutável. A identidade simbólica nos dá um eixo, uma constância, uma solidez que nos assegura nossa permanência para além dos apelos do mimetismo. O que funda a minha permanência? São exatamente “os elementos de minha história pessoal, de minhas origens, de minha família, de minha religião, de minha formação cultural, de meu patronímico, que desempenham aí um papel decisivo”.

É através desta identidade que o sujeito assume sua identidade sexuada, situando-se como homem ou como mulher. E isso, o fato de se situar de um lado ou de outro, o sujeito experimenta como um dever, como um imperativo superegótico. Essa identidade simbólica impõe ao sujeito qual é o seu sexo, mas também o dever que o sujeito tem a realizar a respeito do seu sexo: por exemplo, o dever de que ele se realize como pai ou como mãe. A isso ele acrescenta que, no melhor dos casos, pois isso não é a regra, há um acordo entre identidade imaginária e identidade simbólica. Nos casos em que surge uma discordância entre essas duas dimensões da identidade, freqüentemente, emerge um mal-estar. Esses casos são freqüentes nos dias de hoje, associado ao problema das migrações. Essa discordância, como se vê, não ocorre apenas nos casos individuais, mas também tem uma abrangência social.

Mas esses dois elementos apresentados não são suficientes para definir a identidade. Do ponto de vista da psicanálise (lacaniana), é necessário levar em consideração um terceiro componente: *o desejo*. O sujeito, aquele que fala, é percebido como alguém que tem um nome, um certo modo de apresentação, possui certos atributos. Mas acontece que com ele algo se passa que escapa ao seu controle, mas ao mesmo tempo é expressão da sua identidade. É o que se verifica num ato falho, por exemplo. Em psicanálise, sabe-se que o ato falho é a expressão de um desejo, de um voto. Portanto, a verdade da identidade do sujeito é a identidade de alguém que deseja, de alguém que tem desejos. O sujeito pode mudar algo das outras duas dimensões, ele pode mudar a sua imagem ou abandonar o seu país, deixar para trás a sua cultura, mas não pode se desembaraçar do seu desejo inconsciente.



Finalmente, o quarto elemento da identidade é *o sintoma*. O sintoma neurótico constitui a nossa identidade. Nós não podemos nos desfazer dele, esquecê-lo. Não podemos nos desfazer dele por um ato de vontade, pois nós vivemos com ele o tempo todo. Esse quarto elemento está ligado ao anterior, pois o sintoma é uma defesa contra o desejo. *“O sintoma é esse elemento que pereniza o desejo em mim, mas na medida em que eu me defendo dele, na medida em que eu não o aceito. O desejo é metabolizado de forma a se manifestar em mim na forma do sintoma”*.

O desejo não singulariza um sujeito, pois é algo que pode ser comum. As fantasias que organizam o desejo têm essa propriedade de serem compartilhados, são comuns. Aliás, constituem um elemento que permite a comunicação entre as pessoas. A nossa inventividade em matéria de desejo é extremamente limitada. Para os indivíduos numa determinada cultura, o desejo funciona de uma forma muito semelhante. Mas o sintoma é diferente. O sintoma é a nossa marca individual, é aquilo que nos singulariza. Ele tem um caráter distintivo e é isso que faz com que os psicanalistas não possam homogeneizar o tratamento dos pacientes. Cada caso é, rigorosamente, um caso.

A partir destas considerações podemos indagar: quais as conseqüências disso para o trabalho do assistente social? Por tudo isso que foi dito até agora, vemos que o chamado usuário do serviço social, na condição de sujeito, tem sempre uma relação problemática e ambígua com sua situação de fragilidade. E, muitas vezes, ele assume uma posição dissonante em relação às expectativas do profissional que quer atendê-lo. Ao procurar um assistente social, ele traz consigo a imagem que possui de si mesmo, suas referências simbólicas, seu desejo e seu sintoma.

As situações reais com as quais o assistente social lida tem mostram bem isso. Para ficar em poucos exemplos, podemos citar algumas situações em que, no momento em que o profissional trabalha no sentido de viabilizar o acesso a um direito, emerge algo do sujeito. Vejamos as seguintes situações: uma mulher, vítima de violência doméstica, para decepção da profissional que a acompanhava, recua na sua decisão de abrir um processo judicial contra o marido agressor; num serviço de saúde do trabalhador, a assistente social percebe que os trabalhadores tendem a silenciar em relação a sua dor, doença ou acidente; profissionais da prefeitura se queixam de que é comum que pessoas em situação de rua se recusem a ir para os abrigos, num programa de prevenção de AIDS, os profissionais se espantam com um adolescente que, expressamente, se recusa a usar o preservativo. Vemos aí situações em que a ação profissional esbarra num limite que tem a ver com alguma manifestação do sujeito.

## **A questão do sujeito na prática do Assistente Social**

Neste ponto, pretendo indicar algumas questões relacionadas à prática do assistente social que demonstram a importância da reflexão da questão do sujeito no serviço social.

### **a) Estigma**

A maior parte da clientela do serviço social encontra-se numa situação que envolve um processo de estigmatização: as pessoas que vivem em situação de rua, o trabalhador doente ou acidentado, a mulher vítima de violência, o louco, o idoso/aposentado, a pessoa com deficiência. O estigma não é uma essência ou uma coisa objetiva, mas um processo social no qual um atributo, num determinado contexto social é considerado indesejável tendo o efeito de depreciar a identidade daquele que o possui (Goffman, 1988). Por exemplo, ser muçulmano em si não tem nada de depreciativo, mas num contexto de medo coletivo do terrorismo ser muçulmano pode ter um efeito de deterioração da identidade com conseqüências graves para o sujeito. Em quase todas as situações indicadas acima podemos identificar figuras diminuídas socialmente por terem perdido seu lugar na esfera da produção, na esfera do consumo ou, o que é pior, nas duas ao mesmo tempo. Mas esta leitura, embora correta, é insuficiente para explicar os efeitos de estigmatização em muitas situações. É necessário avançar na compreensão das razões que explicam a habitual intolerância do sujeito humano à diferença.

### **b) Sofrimento psíquico, doença e trabalho**

Um outro campo importante de pesquisa e reflexão para o assistente social é o das relações entre o sofrimento psíquico gerado no mundo do trabalho, seja ele de ordem puramente psíquica, seja ele associado a um acidente ou doença física. Vemos aqui a importância de se articular os níveis mencionados acima: o macroestrutural, o político-institucional, o cultural/ideológico e o psíquico. Um excelente exemplo dessa articulação encontra-se no estudo de Herval Pina Ribeiro (1997), médico do trabalho marxista, sobre a disseminação das L.E.R. (lesões por esforços repetitivos) no mundo contemporâneo. Neste estudo, ele nos mostra como a disseminação desta doença, que afeta cada vez mais os trabalhadores no setor de serviços pelo uso intensivo do computador, não é simplesmente o resultado de um processo supostamente 'natural' de desenvolvimento tecnológico, mas é, sobretudo,

o efeito da intensificação da exploração do trabalho. Mas o interesse deste estudo não para aí. Ele também nos mostra o quanto é possível articular uma abordagem macroestrutural com uma abordagem da experiência subjetiva dos atores sociais. Além de situar as L.E.R. no contexto sócio-histórico, ele investiga o modo como a doença é vivida, tanto pelos trabalhadores, direta ou indiretamente atingidos por ela, quanto por seus chefes. Verifica-se que esta doença é condenada à invisibilidade, por três razões fundamentais: as características da própria doença, isto é, seu desenvolvimento insidioso; o silêncio do próprio trabalhador, por medo do estigma ou da ‘morte social’, como nos fala Ribeiro; e o silêncio das chefias, que deliberadamente se omite em relação à situação destes trabalhadores.

### **c) A relação assistente social-usuário**

Como já foi dito anteriormente, o assistente social, freqüentemente, lida diretamente com os usuários dos serviços e/ou programas em que ele atua. Nos últimos anos, tenho podido testemunhar as dificuldades encontradas por profissionais e estagiários de serviço social na sua relação com os usuários. Diante de situações novas e desafiantes, estes profissionais e estagiários se vêem sem instrumentos conceituais e técnicos para manejá-las. Alguma elaboração conceitual sobre o tema pode ser encontrada nos textos de serviço social de casos, que hoje só existe como peça de museu na história do serviço social. Não obstante, se estas referências teóricas estão superadas, a questão da relação que se estabelece entre assistente social e usuário não está.

O equívoco do antigo serviço social de casos era reduzir a relação assistente social – usuário à noção de ‘relacionamento profissional’ entendido como uma ‘relação humana’, isto é, uma relação pessoa-pessoa. Embora a dimensão afetiva esteja presente, esta relação possui outras determinações, já mencionadas acima (o macroestrutural, o político-institucional, o cultural/ideológico). É necessário levar em consideração que esta relação se insere num processo sócio-histórico, se realiza num contexto institucional, atravessado por relações de poder e por interesses contraditórios e é marcada por referências culturais e ideológicas.

Ao procurar um assistente social, o usuário não deixa a sua subjetividade no vestiário (Jesuino-Ferreto, 2004). O diálogo entre usuário e o assistente social nunca é transparente e sem ruídos, como, aliás, nenhuma comunicação humana o é. Ele carrega consigo o seu desejo, o seu sintoma, as suas expectativas e os seus medos que, freqüentemente, desafiam o profissional. A situação se complica pelo fato de que o assistente social está nela incluído como sujeito, pois ele também não tem como deixar sua subjetividade no

vestiário. Inevitavelmente, ele se depara com situações em que sente pena, afeição, raiva, antipatia, aversão ou medo em relação ao usuário e, na maior parte dos casos, sem se dar conta disso. Tal reação afetiva, em geral, interfere negativamente na condução de uma entrevista ou acompanhamento de um caso. Por isso, torna-se necessário que ele e sua equipe tenham recursos teóricos e até mesmo dispositivos institucionais (por exemplo, uma reunião de equipe ou uma supervisão) para lidar com isso. Neste campo, particularmente, vemos o quanto a desconsideração da temática da subjetividade tem consequências práticas muitas vezes indesejáveis.

A isso deve-se acrescentar a questão do sofrimento psíquico a que o assistente social está submetido, precisamente por lidar com situações de extrema pobreza ou de fragilidade/vulnerabilidade social. Mas além dos problemas vivenciados pelos usuários, também são fonte de sofrimento e insatisfação para o profissional a falta de recursos materiais e as pressões a que está submetido para realizar e corroborar práticas clientelistas, assistencialistas e burocráticas.

Podemos concluir que é possível que o assistente social inclua de forma mais sistemática na sua prática uma reflexão sobre sua relação com o usuário, sem cair no psicologismo do serviço social de casos ou mesmo buscar apoio no atual serviço social clínico.

## **Considerações finais**

O percurso realizado até aqui teve o objetivo contribuir para o debate das questões da subjetividade no serviço social. Os problemas da prática profissional foram a principal fonte de inspiração para os argumentos aqui desenvolvidos, pois inúmeros testemunhos (colhidos informalmente, isto é, ainda não sistematizados em pesquisa) dão conta de que o assistente social enfrenta uma série de impasses na sua prática profissional que resultam, em parte, da carência de recursos teóricos (além da já conhecida precariedade de recursos materiais). Por conseguinte, a atuação do assistente social tende a enriquecer se ele puder articular uma compreensão dos mecanismos sociais geradores da desigualdade social com uma reflexão acerca das dimensões culturais e subjetivas da experiência daquelas pessoas que se encontram submetidas a diversas formas de fragilidade social. Mas esta tarefa não pode prescindir da exigência ética de que ele crie condições para que os sujeitos com os quais ele lida possam vir a tomar a palavra para que, a partir daí, possam refletir e agir de forma transformadora na sua realidade.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, N. L. T. (1995) Considerações para o exame do processo de trabalho do serviço social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 52.
- ARAÚJO, V. E. (1982) Serviço social clínico (transferência e contra-transferência). Rio de Janeiro: Agir.
- BAPTISTA, M. V. (1995) A produção do conhecimento social contemporâneo e sua ênfase no serviço social. *Cadernos ABESS*. São Paulo: Cortez. n. 5. Julho/1995.
- BRASIL (2002) Diretrizes curriculares para os cursos de serviço social. Resolução nº 15, de 13 de março de 2002. Ministério da Educação.
- CIRILO, B. S. S. (2002) Sobre a identidade e a privacidade de famílias de rua em um abrigo do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IMS/UERJ.
- COUTINHO, C. N. (1995) Pluralismo: dimensões teóricas e políticas. *Cadernos ABESS*. São Paulo: Cortez, n. 4, julho de 1995.
- CFESS/CRESS (2004) Atribuições do serviço social. CFESS/CRESS. Distrito Federal: CFESS/CRESS.
- CRESS (2003) O serviço social clínico e o projeto ético-político do serviço social. Em *Foco*. Rio de Janeiro: CRESS 7ª região / Programa de Pós-graduação em serviço social da UERJ. Maio de 2003.
- CRESS (2004) Atribuições privativas do assistente social e "serviço social clínico". Em *Foco*. Rio de Janeiro: CRESS 7ª região / Programa de Pós-graduação em serviço social da UERJ. Maio de 2004.
- GOFFMAN, E. (1988) Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: LTC.
- GUERRA, Y. (2000) Os fundamentos do serviço social na contemporaneidade. In: Curso de Capacitação em serviço social e política social. Módulo 4.1. CFESS/ABEPSS – CEAD/NED – UNB.
- HAMILTON, G. (1973) Teoria e prática do serviço social de casos. Rio de Janeiro: Agir
- IAMAMOTO, M. (1997) O serviço social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. *Debate*, n. 6. Fortaleza: CRESS/3ª. Região.
- IAMAMOTO, M. (2004) Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In: CFESS/CRESS Atribuições do serviço social. Distrito Federal: CFESS/CRESS.
- JESUINO-FERRETO, A. (2004) Du sujet à usager. Assotiation Lacanniene Internationale. Disponível em [http://www.freud-lacan.com/articles/article.php?url\\_article=ajesuinofreret0151004](http://www.freud-lacan.com/articles/article.php?url_article=ajesuinofreret0151004)
- LACAN, J. (2000) Escritos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- LEBRUN, JP (2004) Um mundo sem limite. – Ensaio para uma clínica psicanalítica do social. Rio de Janeiro: Companhia de Freud.
- MARX, K. e ENGELS, F. (1987) A Ideologia Alemã. São Paulo: HUCITEC.
- MELMAN, C. (2002) L'Homme sans gravite – jouir a tout prix. Paris: Deonêl.
- MELMAN, C. (2005) Les quatres composantes de l'identité. Publicado no site da Association Lacanienne Internationale. Acesso realizado em 24 de janeiro de 2006.
- Disponível em [http://www.freud-lacan.com/articles/article.php?url\\_article=cmelman271005](http://www.freud-lacan.com/articles/article.php?url_article=cmelman271005)
- NETTO, J. P. (1992) Capitalismo monopolista e serviço social. São Paulo: Cortez.
- NETTO, J. P. (1998) Ditadura e serviço social. São Paulo: Cortez.
- NICACIO, E. M. (2004) Freud e a Cultura. Site do Projeto Transversões. Rio de Janeiro. Disponível em [www.transversoes.com](http://www.transversoes.com)

NICACIO, E. M. (2003) Entre o divã e a polis: psicanálise e laço social. TREIB – Revista da Sociedade Brasileira de Psicanálise do Rio de Janeiro. Relume-Dumará. V. 2, fascículo 2.

RIBEIRO, H. P. (1997) Lesões por Esforços Repetitivos (LER): uma doença emblemática. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro: ENSP.

UFF (2000) Currículo do curso de graduação

em serviço social. Escola de Serviço Social. Niterói: EDUFF.

VASCONCELOS, E. M. (2000) Da hiperpsicologização normalizadora ao recalçamento da subjetividade: notas históricas sobre serviço social, subjetividade e saúde mental no Brasil e no Rio de Janeiro. In: Vasconcelos, E. M. (org.) Serviço social e saúde mental. São Paulo: Cortez.

## Notas

1 Este artigo foi elaborado a partir de um texto utilizado para discussão em sala de aula, como parte das atividades da disciplina "Psicologia Social e Serviço Social", em 2006. Agradeço aos meus alunos e alunas pelas contribuições que trouxeram nas nossas discussões. Agradeço, também, à assistente social Sheyla Paiter Freire pelos instigantes comentários à primeira versão do texto.

2 Psicanalista, Doutor em Saúde Coletiva (IMS/UERJ) e professor adjunto da Escola de Serviço Social da UFRJ.

3 De fato, a maior parte das formações em psicoterapia não exigem graduação em um curso específico. No entanto, não estamos autorizados a deduzir disso que o tratamento psicoterápico seja uma atribuição específica ou competência do assistente social.

4 O recalque é um conceito da psicanálise utilizado para designar um mecanismo psíquico de defesa pelo qual o ego exclui da consciência uma representação (um desejo, por exemplo) que lhe causa desprazer.

5As Diretrizes Curriculares para o Serviço Social prevê que os cursos de serviço social dever incluir a interdisciplinaridade no projeto de formação profissional (BRASIL, 2002).

6 Aqui poderíamos tomar como nossos os pressupostos que servem de ponto de partida para Marx e Engels em A Ideologia Alemã: "Os pressupostos de que partimos não são arbitrários, nem dogmas. São pressupostos reais de que não se pode fazer abstração a não ser na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas, como as produzidas por sua própria ação. Estes pressupostos são, pois, verificáveis por via puramente empírica" (Marx e Engels, 1987: 27).

7 Já vimos, no primeiro tópico deste artigo, como o serviço social de casos produziu esta confusão.

8 Do grego: sofrimento, sensação.

9 Jacques Lacan (1901-1981) foi o psicanalista francês que revolucionou a psicanálise ao reler a teoria freudiana a partir da lingüística estrutural. Isso o levou a introduzir a fórmula segundo a qual o inconsciente é estruturado como uma linguagem



# ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

*Maria Carmelita Yazbek*

## **Resumo**

*Este texto tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de constituição e desenvolvimento das Políticas Sociais na sociedade capitalista contemporânea, particularizando, o caso brasileiro e as políticas de natureza socio-assistencial, que, impulsionadas pela Constituição de 1988 vem alcançando centralidade na agenda social do país. Está organizado em duas partes:*

*Em uma primeira parte desenvolve uma reflexão histórico conceitual, sobre a relação Estado / Políticas Sociais, destacando a emergência do Estado de Bem Estar Social, apresentando os princípios que o estruturaram e sua crise nos anos recentes, nos marcos da reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado. Nesta parte são apresentadas também as principais características históricas da Política Social no país.*

*Em sua segunda parte o texto apresenta a Política de Assistência Social em seu movimento de constituição como política pública, destacando a PNAS e o SUAS.*

*Palavras Chave: Estado, Política Social, Assistência Social*



## Abstract

*The objective of this text is to offer a contribution to the understanding of the constitution process and Social Policy development on contemporary capitalist society, specifying the Brazilian case and the socio- assistencial nature of policies, that, impelled by 1988 Constitution is obtaining centrality on the country social agenda. It is organized in two parts:*

*A first part is developing a conceptual historic reflection about State/Social Policies relation, putting in relief Social Welfare State, presenting the structuring principles and his recent years crises, on restructuration marcs of accumulation process of globalized capital accumulation. In that part are also presented the principal historic characteristics of the country Social Policy.*

*The text second part present Social Assistance Policy as public politician constitution movement , distinguishing PNAS and SUAS.*

*Keywords: State, Social Policies, Social Assistance*

## Introdução

Este texto tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de constituição e desenvolvimento das Políticas Sociais na sociedade capitalista contemporânea, particularizando, o caso brasileiro e as políticas de natureza socio-assistencial, que, impulsionadas pela Constituição de 1988 vem alcançando centralidade na agenda social do país.

A compreensão da Assistência Social como área de Política de Estado coloca o desafio de concebê-la em interação com o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as opera. Assim, um primeiro eixo de análise a ser desenvolvido, refere-se ao enquadramento desta Política Social na contemporaneidade, enquanto política pública de responsabilidade estatal.

Nesta perspectiva a análise da Política Social associa-se à busca de “elucidação da natureza e papel do Estado, tomado como instância onde se projeta (pressiona e é pressionada por formas e intensidades diferenciadas)

a complexidade de interesses sociais, com influência nos compromissos de políticas públicas configuradas em cada conjuntura” Desse modo, Estado e Política Social “são, pois tomados como campos cuja dinâmica e interrelação compõem um pilar analítico de referência.” (Rodrigues, F.1999:15-16)

Estudar a Assistência Social na realidade brasileira, a partir desta referência, supõe desvelar suas particulares relações com o campo da provisão social estatal, inscrevendo-a no contexto mais amplo do desenvolvimento da Política Social no Estado brasileiro, em seu movimento histórico e político. A abordagem histórica é reveladora “da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais” (Behring e Boschetti, 2006:25) que vem permeando o desempenho da Política Social no país nas últimas décadas.

Nesta abordagem, não podemos deixar de observar em primeiro lugar, que o Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo e nesse sentido, as emergentes Políticas Sociais no país, devem ser apreendidas no movimento geral e nas configurações particulares desse Estado. Nesta perspectiva, o que pode ser constatado é que a Política Social estatal surge a partir de relações sociais, que peculiarizaram a sociedade brasileira nos anos 30 do século passado, representando uma estratégia de gestão social da força de trabalho.

Nas décadas seguintes, as intervenções do Estado mantiveram essa característica, modificando-se casuisticamente, em face da correlação das forças sociais, em diferentes conjunturas. (cf. Vieira, 1983)

Em seu percurso histórico a Política Social brasileira vai encontrar na Constituição de 1988 uma inovação: a definição de um sistema Seguridade Social para o país, colocando-se como desafio a construção de uma Seguridade Social universal, solidária, democrática e sob a primazia da responsabilidade do Estado. A Seguridade Social brasileira por definição constitucional é integrada pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social e supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas a seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais.

Para a Assistência Social, com esta inclusão no âmbito da Seguridade Social tem início a construção de um tempo novo. Como política social pública, começa seu percurso para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Cabe lembrar que a Assistência Social, como política de Proteção Social<sup>1</sup>, inserida na Seguridade Social, vem avançando muitíssimo no país, ao longo dos últimos anos, nos quais foram e vêm sendo construídos mecanismos viabilizadores da construção de direitos sociais da população usuária dessa Política, conjunto em que se destacam a Política Nacional de Assistência Social e - PNAS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Este conjunto, sem dúvida, vem criando uma nova arquitetura institucional e ético- política para a Assistência Social brasileira. A partir dessa arquitetura e das mediações que a tecem podemos, efetivamente, realizar na esfera pública, direitos concernentes à Assistência Social.

Não podemos, no entanto, esquecer que, por sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, a Assistência Social brasileira carrega uma pesada herança assistencialista que se consubstanciou a partir da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”. (Yazbek, 2007, 6ª ed.)

Isso significa que, apesar dos inegáveis avanços, permanecem na Assistência Social brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro damistas e patrimonialistas. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade.

Este texto está organizado em duas partes:

Em uma primeira parte desenvolve uma reflexão histórico conceitual sobre a relação Estado / Políticas Sociais, destacando a emergência do Estado de Bem Estar Social e a trajetória das Políticas Sociais no Brasil.

Em sua segunda parte apresenta a Política de Assistência Social em seu movimento de constituição como política pública

## **1 - Estado e Políticas Sociais: uma aproximação conceitual**

Estudos sobre as políticas sociais, particularmente na periferia capitalista (Behring e Boschetti, 2006; Sposati, 1988; Vieira, 1983 e 2004;) apontam que elas são estruturalmente condicionadas pelas características políticas e econômicas do Estado e de um modo geral,

*“as teorias explicativas sobre a política social não dissociam em sua análise a forma como se constituiu a sociedade capitalista e os conflitos e contradições que decorrem do processo de acumulação, nem as formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.” (Chiachio: 2006:13)*

Nesta perspectiva a Política Social será abordada como modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos, ou seja, a Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem.

O papel do Estado só pode ser objeto de análise se referido a uma sociedade concreta e à dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais nessa sociedade. É nesse sentido que o Estado é concebido como uma relação de forças, como uma arena de conflitos. Relação assimétrica e desigual que interfere tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. Na sociedade capitalista o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apóia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características terão pois, um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade.

Desse modo, as políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da “questão social”, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais.

Ao colocar a “questão social” como referência para o desenvolvimento das políticas sociais, estou colocando em questão a disputa pela riqueza socialmente construída em nossa sociedade.

*“Questão que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico social por natureza excludente” (Yazbek, 2001:33)*

A questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâ-

neo. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à exploração de seu trabalho. Como sabemos, no início da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França vai ocorrer uma pauperização massiva desses primeiros trabalhadores das concentrações industriais. A expressão questão social surge então, na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta de um fenômeno que resultava dos primórdios da industrialização: tratava-se do fenômeno do pauperismo.<sup>2</sup>

Sem dúvida, o empobrecimento desse primeiro proletariado, constituído por uma população flutuante, miserável, cortada de seus vínculos rurais vai ser uma característica imediata do iniciante processo de industrialização. Como observa Bresciani (1982:25-37) sobre a Inglaterra de meados do século XIX:

*“As péssimas condições de moradia e a superpopulação são duas anotações constantes sobre os bairros operários londrinos ... a instabilidade do mercado de trabalho acentua a extrema exploração do trabalhador e força-o a residir no centro da cidade, próximo aos lugares onde sua busca de emprego ocasional se faz possível a cada manhã. Nessas áreas, a superpopulação acelera e piora as condições sanitárias das moradias.”*

Obviamente, esse primeiro proletariado vai aos poucos se organizando como classe, como movimento operário, com suas lutas, e alcançando melhores condições de trabalho e proteção social. Nesse sentido, a questão social é expressão do processo de

*“formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (Iamamoto, 1995; 77 – 10 ed.)*

Através de seu protagonismo e ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda das prioridades políticas. As desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora. O Estado envolve-se progressivamente, numa abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social. Estes mecanismos são institucionalizados no âmbito da ação do Estado como complementares ao mercado, configurando a Política Social nas sociedades industrializadas e de democracia liberal.

Robert Castel (2000) vai afirmar que é a partir desse reconhecimento, que se constitui a moderna Seguridade Social, obviamente, em longo processo, que vai do predomínio do pensamento liberal e da consolidação da sociedade salarial (meados do século XIX, até a 3ª década do século XX) às perspectivas keynesianas e social democratas que propõem um Estado intervencionista no campo social e econômico.

Do ponto de vista histórico,

*“a questão social vincula-se estreitamente à questão da exploração do trabalho... à organização e mobilização da classe trabalhadora na luta pela apropriação da riqueza social. A industrialização, violenta e crescente, engendrou dessa forma, vincula-se necessariamente ao aparecimento e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no mundo da política.” (Pastorini: 2004:110)*

*“...importantes núcleos de população não só instável e em situação de pobreza, mas também miserável do ponto de vista material e moral... dessa forma, vincula-se necessariamente ao aparecimento e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no mundo da política.” (Pastorini: 2004:110)*

O que se quer destacar, nesta linha argumentativa, é que o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos (Netto, 2001: 29)

Dessa forma, a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. É nesse sentido que as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado.

Para Jaccoud (2008:3),

*“as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população”.*

Ainda para a autora (2008:10) a abordagem das políticas sociais sob a ótica da cidadania deve ter como referência a construção de padrões de igualdade nos quais os direitos constituem a medida da política. Nesse

sentido, combater a pobreza e a desigualdade fora da referência a direitos é abrir espaço para medidas de “gestão da pobreza”.

Na mesma direção afirma Fleury (1994) que sob a égide do conceito de cidadania, as políticas sociais desenvolvem planos, projetos e programas direcionados à concretização de direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade, como constitutivos da condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado.

Vieira (2004) mostra ainda que as formas de governo e de organização do Estado expressam nas suas políticas sociais, o reconhecimento de direitos, da cidadania e da justiça. Afirma: *“sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto”* (2004:59). Complementa: *“na realidade, não existe direito sem sua realização. Do contrário, os direitos e a política social continuarão presa da letra da lei irrealizada”*.

## 1.1 - Estado de Bem Estar Social e as Políticas Sociais

No contexto de expansão da Política Social na sociedade moderna, cabe um especial destaque às experiências históricas que configuraram o denominado Estado de Bem Estar Social particularmente na Europa Ocidental.

Nos anos recentes, de acordo com Silva, (2004) o Estado de Bem Estar Social vem sendo objeto de muitos estudos, sob diferentes aspectos como seus condicionantes históricos, seus fundamentos, suas características, sua capacidade de enfrentar a questão da desigualdade, constitutiva do capitalismo e suas contradições. Nas duas últimas décadas ampliou-se o debate e o acervo bibliográfico sobre essa temática (com destaque para os ingleses e europeus de um modo geral), foram criadas tipologias sobre possíveis modelos de EBES. E, nos anos mais recentes cresceram as indagações sobre a compatibilidade entre BES e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista.

*“Há consenso que o EBES define-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.”*

Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem estar dos cidadãos. (Silva, 2004:56)

No século XX, a partir da crise econômica de 1929, com a quebra da bolsa de New York, e seguindo as idéias de Keynes, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais. Efetivamente, com os impactos sociais da crise econômica o governo norte americano, *“buscando evitar que a fome e a miséria deteriorassem definitivamente a sociedade”* (Costa, 2006:56) inicia a experiência histórica de um Estado intervencionista que vai efetivar um pacto entre interesses do capital e dos trabalhadores: o chamado consenso pós- guerra. Nesse sentido as políticas keynesianas buscam gerar pleno emprego, criar políticas e serviços sociais tendo em vista a criação de demanda e ampliação do mercado de consumo. Desse ponto de vista, Keynes lança o papel regulador do Estado que busca a modernização da economia, criando condições para seu desenvolvimento e pleno emprego. *“O Estado interventor propunha-se reduzir a irracionalidade da economia, tendo pois um papel de administrador positivo do progresso. Neste percurso veio não só suscitar o investimento na solidariedade, tendo passado mesmo a ser responsável por ela”*

Dessa forma, após a 2ª Guerra Mundial o Estado de Bem Estar Social consolida-se no continente europeu. O Plano Beveridge (1942) na Inglaterra serviu de base para o sistema de proteção social britânico e de vários países europeus. A referência conceitual desse sistema foi a noção de Seguridade Social entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências sociais.

De modo geral, o Estado de Bem Estar Social pode ser caracterizado pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.

Para Ian Gough (1982) o Estado de Bem Estar Social interfere na reprodução social da força de trabalho, tanto do ponto de vista da prestação de serviços sociais, como no âmbito da legislação social, controlando a população não ativa nas sociedades capitalistas.

Para Mishra (1995) são os seguintes os princípios que estruturaram o W.S. inspirado no Plano Beveridge: a) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de ações em três direções: elevado nível de emprego, prestação de serviços sociais universais como saúde, educação, segurança social, habitação e um conjunto de serviços pessoais; b) universalidade dos serviços sociais, c) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social.



Esping Andersen (1991) apresenta três tipos de Welfare State: liberal (EUA, Canadá e Austrália com políticas focalizadas - mínimas aos comprovadamente pobres); conservador corporativista inspirado no modelo bismarkiano (França, Alemanha e Itália) com direitos ligados ao status social; e o social democrata com políticas universais, com direitos estendidos à classe média (países escandinavos)

Para Sonia Draibe (NEPP - UNICAMP) “trata-se de sistemas nacionais públicos, ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação, envolvendo também políticas de salário e emprego e a organização e produção de bens e serviço coletivos.”

Um aspecto de consenso entre analistas diversos é a ligação entre as Políticas de Bem Estar Social e a necessidade de gestão das contradições resultantes do próprio modo de desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado social corresponde a um tipo de estado adequado às determinações econômicas no qual a Política Social corresponde ao reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade.

Nos anos 70 do século XX, surgem persistentes dúvidas quanto à viabilidade econômica do Estado de Bem Estar universalista, com influência Beveridiana e Keynesiana.

Isso porque a articulação: trabalho, direitos e proteção social que configurou os padrões de regulação sócio-estatal do Welfare State, passa por mudanças. São mudanças que se explicam nos marcos de reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado, que altera as relações de trabalho, produz o desemprego e a eliminação de postos de trabalho. Essas mudanças vem sendo implementadas por meio de uma reversão política conservadora, assentada no ideário neoliberal que erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social. Na intervenção do Estado observa-se a prevalência de políticas de inserção focalizadas e seletivas para as populações mais pobres (os invalidados pela conjuntura), em detrimento de políticas universalizadas para todos os cidadãos.

O que se constata é que há um denominador comum na maior parte das análises sobre as mudanças no Estado de Bem Estar Social: o “paradigma da exclusão” passou a prevalecer sobre o da luta de classes e das desigualdades constitutivas do capitalismo; a nova realidade é definida como pós-industrial, pós-trabalho, pós-moderna, etc. (Cf. Pastorini, 2004)

*“É importante ressaltar que ‘sob a crise do Welfare State se radica também a crise do pensamento igualitário e democrático (Schons, 1995:4)’. Crise resultante do renascimento dos ideais liberais, que se confronta com práticas igualitárias e que traz no seu bojo propostas reducionistas na esfera da Proteção Social.” (Yazbek, 1995: 11)*

Apesar dessas mudanças, não é pertinente afirmar que o Estado de Bem Estar Social, na maior parte do países, tenha sido desmontado. O que se observa, sob a influência do neoliberalismo, é a emergência de “políticas sociais de nova geração” que têm como objetivo a equidade. (Draibe, 1998)

## **1.2 - A Política Social no Brasil**

No caso brasileiro, podemos encontrar em 1923 com a Lei Eloi Chaves, uma legislação precursora de um sistema público de proteção social com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).

Mas, é na primeira metade dos anos de 1930, que a questão social se inscreve no pensamento dominante como legítima, expressando o processo de *“formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado”* (Iamamoto, 1995; 77 – 10 ed.) Neste período, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social e nesta década situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista. Progressivamente, o Estado amplia sua abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social como atividades educacionais e serviços sanitários, entre outros.

Pela via da Política Social e de seus benefícios o Estado busca, portanto, manter a estabilidade, diminuindo desigualdades e garantindo direitos sociais, embora o país não alcance a institucionalidade de um Estado de Bem Estar Social. Em síntese, o Estado brasileiro buscou administrar a questão social desenvolvendo políticas e agências de poder estatal nos mais diversos setores da vida nacional, privilegiando a via do Seguro Social.

No país, aos poucos, com o desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 30, nos

espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país.

A partir do Estado Novo (Getúlio Vargas - 1937-1945) as políticas sociais se desenvolvem, de forma crescente como resposta às necessidades do processo de industrialização.

A Constituição de 1937 vai criar uma dualização entre atenção previdenciária para os trabalhadores formais, predominantemente os trabalhadores da indústria, que *“são transformados em sujeitos coletivos pelo sindicato e os informais que são enquadrados como pobres, dependentes das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas.”* (Mestriner, 2001:105) Assim, se para a emergente classe operária brasileira, as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais e filantrópicas que mantêm-se responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos. O isolamento dos “desajustados” em espaços educativos e corretivos constituía estratégia segura para a manutenção ‘pacífica’ da parte sadia da sociedade.” (Adorno, 1990:9) A proposta era de “psicologizar” as ações junto aos segmentos empobrecidos da sociedade, realizando a reforma social e moral dos indivíduos pobres. A ação filantrópica nesse período vai efetivar-se como reação à “questão social” sob a perspectiva da doutrina social da Igreja. (Cf. Yazbek, 2005)

Do ponto de vista estatal, a atenção para esses segmentos vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta”. Dessa forma o Estado não apenas incentiva a benemerência mas passa a ser responsável por ela, regulando-a através do CNSS (criado em 1938) mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias. (cf. Mestriner, 2001)

Em 1942 o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência - LBA, a primeira instituição de abrangência nacional de Assistência Social, para atender às famílias dos expedicionários brasileiros.

Terminada a Guerra a LBA se volta para a Assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito

da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. Essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a Filantropia e com a benemerência (cf. Mestriner, 2001)<sup>3</sup>. O caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

Portanto, o que se observa é que historicamente a atenção à pobreza pela Assistência Social pública vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Com o tempo as velhas formas de socorrer os pobres gestadas na filantropia e na benemerência evoluem (p. ex. na LBA), passando desde *“a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, concessão de instrumentos de trabalho etc”* até programas explicitamente anunciados como de combate à pobreza. Assim, no âmbito da Assistência Social são desenvolvidas políticas para a infância e para a adolescência, para idosos, para necessitados e grupos vulneráveis.

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, não cidadão enfim. Sua figura é desenhada em negativo. (Cf Telles, 1999)

Nos anos 80 (a década perdida para a CEPAL) com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania.

É sempre oportuno lembrar que, nos anos 90 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do

sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento, e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora. (Cf. Yazbek, 2005).

É nesse contexto, e na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada que o Brasil vai instituir constitucionalmente em 1988, seu sistema de Seguridade Social.

Na “contra mão” porque as transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, que atingem duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, alcançam os sistemas de proteção social e a política social, encolhendo as responsabilidades públicas e valorizando as virtudes da regulação pelo mercado.

Efetivamente, uma retomada analítica das políticas sociais brasileiras no final do milênio, apesar da Constituição de 1988 revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Nesse sentido as políticas acabam sendo o lugar dos não direitos e da não cidadania, lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (Telles, 2001:95)

Cabe lembrar, neste contexto, o grande crescimento do Terceiro Setor, recolocando em cena práticas filantrópicas e de benemerência como expressão da transferência à sociedade de respostas às seqüelas da questão social.

O enfrentamento da desigualdade passa a ser tarefa da sociedade ou de uma ação estatal errática e tímida, caracterizada pela defesa de alternativas privatistas, que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral. O ideário da “sociedade solidária” como base do setor privado e não mercantil de provisão social parece revelar a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e do terceiro setor.

Sabemos que a presença do setor privado na provisão social não é uma novidade na trajetória das políticas sociais brasileiras, bastando lembrar que a primeira Santa Casa de Misericórdia foi criada em Santos (São Paulo) em 1543, dando início à presença do setor privado nesse campo. Assim, podemos afirmar que a filantropia no Brasil está enraizada em nossa história trazendo em seu bojo o trabalho voluntário. Mas, inegavelmente nos anos mais recentes esta presença, além de se diversificar em relação às tradicionais práticas solidárias, vem assumindo uma posição de crescente relevância na Proteção Social do país.

Em síntese, as transformações societárias resultantes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, do avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico globalizado vão trazer para o iniciante e incipiente campo da Seguridade Social brasileira profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional.

A Constituição de 1988, em seu artigo 194, define a Seguridade Social como 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.” Nesse sentido, a Seguridade emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais.

No entanto, a legislação que regulamentou a Seguridade estabeleceu caminhos diversos e específicos para as áreas que a constituem no país, e dessa forma “não garantiu a efetivação concreta de um sistema de Seguridade Social...Progressivamente, efetivou-se a segmentação das áreas ... e do ponto de vista da estrutura administrativa, portanto, a seguridade não tem existência formal. Pode-se também afirmar sua inexistência formal do ponto de vista do financiamento.” (Vianna, 2005:92-93)

No entanto, apesar da obscuridade a que foi relegada a Seguridade Social brasileira, sua concepção fundamenta, legítima e permite ampliar a proteção social no país. Isso porque sabemos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados no Brasil, mas sabemos também que as políticas sociais respondem a necessidades e direitos concretos de seus usuários. Nesse sentido a constituição da Seguridade Social brasileira trouxe, sem dúvida, algumas inovações no campo das Políticas Sociais particularmente para a Assistência Social, sobretudo no que se refere à sua organização e gestão.

Neste início de milênio, no âmbito da Política Social brasileira, cabe ainda um especial destaque: são os programas de Transferência de Renda.

Conforme Silva (2006:3),

*“transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro, a idéia central dos Programas de Transferência de Renda é proceder a uma articulação entre transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres. Dois pressupostos são orientadores desses programas: um de que a transferência monetária para famílias pobres possibilita a essas famílias*

*tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando-os à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é de que a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas no país.”*

Sem dúvida estes programas se expandiram consideravelmente no país nos anos recentes, constituindo uma das faces mais importantes da Política Social brasileira hoje. Os PTR, conforme dados oficiais (PNAD 2006 e 2007) chegam a quem precisam chegar. Atualmente esses Programas são implementados em todos os 5.564 municípios brasileiros, alcançando 99,93% da população pobre do país, além envolver um volume significativo de recursos. (em março de 2008 foram gastos 854 milhões com o Programa)

A PNAD 2006 também revela uma questão essencial: os PTR não retiram os beneficiários do trabalho (79.1% para os beneficiários), ou seja o Bolsa Família não pretende substituir a renda do trabalho. Atualmente 11, 1 milhões de famílias recebem o Bolsa Família.

## **2 – A Assistência Social brasileira no âmbito da Seguridade Social**

Com a Constituição de 1988, tem início o processo de construção de uma nova matriz para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários, espaço de seu protagonismo e exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

A LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. Assim, cabem à Assistência Social ações e prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, (Sposati, 1995) bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. (Cf Yazbek, 2004)

Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública. Para a implementação dessa mudança fundamental, a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas na relação com outras políticas sociais e em conformidade com seu marco legal no qual está garantida a descentralização com a primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle. (Cf. Yazbek, 2005) Essas garantias se efetivam pela construção do que Mishra denomina de “rede de segurança da rede de Segurança” ou seja, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados à proteção social e ao atendimento de necessidades da população usuária dessa política.

Em geral caracterizada por sua heterogeneidade essa rede de segurança (constituída pelos órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil) opera serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades particularmente dos segmentos mais vulneráveis da sociedade: atende à famílias, idosos, crianças, adolescentes e jovens, desempregados, portadores de deficiência, migrantes, moradores de rua, portadores do HIV, dependentes de drogas, vítimas de violência e outros. Arrecada e doa alimentos, alfabetiza adultos, protege testemunhas, defende direitos humanos e a cidadania, atende suicidas, adolescentes grávidas, órfãos, combate a violência, cria empreendimentos auto gerenciados, cuida de creches, de atendimento médico domiciliar e de outras iniciativas que compõem o complexo e diversificado campo da Assistência Social à população. Dessa



forma a Assistência Social como campo de efetivação de direitos é, (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão<sup>4</sup> e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.

## 2.1 A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS

Em outubro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate coletivo, a Política Nacional de Assistência Social em vigor, que apresenta o (re) desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social que está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil.

O SUAS introduz uma concepção de sistema orgânico, onde a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. De acordo com a PNAS a

*“gestão proposta por esta Política se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB<sup>5</sup>, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.” (PNAS, 2004:10)*

O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos –, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.<sup>6</sup>

Muitos vêm sendo os desafios para a construção e gestão desse Sistema que renova a Assistência Social brasileira. Vivemos hoje para a Assistência Social um momento decisivo para a sua concretização num patamar de prioridade como política pública de proteção social, direcionada à realização dos interesses das classes subalternizadas em nossa sociedade.

É isso que Gramsci denomina de hegemonia. Estou afirmando a necessária construção de hegemonia dos interesses de nossos usuários, na condução do processo de construção de direitos não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistências. Trata-se, pois, de um processo contraditório, um momento onde mais uma vez, na história brasileira estão em disputa os sentidos dessa política.

Os rumos e a politização dessa construção e da gestão do Sistema é que permitirão que o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.

Os riscos maiores que enfrentamos nessa disputa são no sentido de que as ações permaneçam no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizem como direito.

Melhor colocando: para uma avaliação da atual PNAS e do SUAS em implementação é preciso que se busque explicitar em que medida essas inegáveis conquistas vêm permitindo ou não, pelo controle democrático que a sociedade for capaz de organizar e exercer no âmbito da política de Assistência Social, a construção de direitos e a instauração (ainda que contraditória) de formas inovadoras e efetivas para políticas de inclusão social (como é o caso do SUAS) e para a Seguridade Social brasileira. Estou falando do desafio de construir “*parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos*” (Telles, 1998:13) Não pode haver outra medida... Mesmo em ações de parceria entre público e privado devem ser atribuídos conteúdo e forma pública aos serviços ofertados. Essas ações são Públicas porque:

- envolvem interesses coletivos;
- têm a universalidade como perspectiva;
- têm uma visibilidade pública: transparência
- envolvem o controle social
- envolvem a democratização e a participação de seus usuários (Cf. Raichelis, 1998)

O Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas e que expressa as relações de forças presentes no seu interior ou fora dele. Isso exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

Obviamente há muito para construir e a luta pela construção democrática do SUAS supõe a gestão competente da política, bem como dos interesses, demandas e necessidades da população usuária da Assistência Social e dos recursos humanos que trabalham na Assistência Social.

Passa também pela articulação de serviços, programas e benefícios dessa política bem como do financiamento e da alocação de recursos, considerando o direito à igualdade de condições de seus usuários. Supõe a clara definição das relações público/privado na construção da Rede socioassistencial; a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos numa sociedade na qual ainda é preciso vencer resistências resultantes da pesada herança da *“matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas.”* (Yazbek, 2006, 5ª ed)

Desafios, compromissos e responsabilidades, são inúmeros e o SUAS os carregará por muito tempo:

- atribuir centralidade aos usuários da Assistência Social. Considero que pouco conhecemos e respeitamos esses usuários, temos dificuldades em trabalhar com eles numa direção social emancipatória, não apenas do ponto de vista individual, mas coletivo, sendo necessário o desenvolvimento de novos desenhos para trabalhar com famílias;
- qualificar Recursos Humanos para o SUAS, CRAS, CREAS;
- democratizar os Conselhos, os mecanismos de participação e o controle social, tendo como perspectiva facilitar a representação dos usuários;
- construir mecanismos e estratégias de resistência à cultura política conservadora, (inclusive à nossa própria);
- ampliar a comunicação;
- aperfeiçoar e desenvolver capacidades no sentido de elaborar diagnósticos de vulnerabilidade dos municípios;
- estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação da política;

- ampliar o financiamento e estabelecer padrões de qualidade e de custeio dos serviços;

- contribuir para a construção de uma cultura do direito e da cidadania entendendo que o agir tecnológico é ato político;

- consolidar o Suas como sistema de política pública, criando uma base social de sujeitos e serviços que lhe dêem sustentabilidade, para que possa atravessar períodos de distintos governos.

Estes desafios nos interpelam diretamente quando investimos na construção de uma cidadania ampliada.

*“As políticas de Assistência Social, como as demais políticas no âmbito da gestão estatal da reprodução da força de trabalho, buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produto dos interesses dos ‘de cima’, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade”*  
(Yazbek, 1995: 9).

Temos no processo de sua gestão um papel de politizar e dar visibilidade aos interesses da população usuária da assistência social no país, sabendo que não basta a alta qualidade técnica de nosso trabalho, pois corremos o risco de sermos bons gestores despolitizados.

Tarefa difícil construir o político na política social. Construir hegemonia. Construí-la supõe criar “uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com a qual trabalhamos”, que nos comprometa e responsabilize, mais que isso nos obrigue ao compromisso com seus projetos emancipatórios.

Para isso é necessário que nos desvencilhemos de certas determinações e de condicionamentos impostos pela realidade mesma em que estamos inseridos e de algum modo limitados. Estamos no olho do furacão... E, embora saibamos que “não podemos deslocar a questão do âmbito estrutural da sociedade capitalista, tendo presente que a política social não altera questões estruturais; pelo contrário, muitas vezes as oculta”... não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas. Elas podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de “contra-desmanche” de uma ordem injusta e desigual.

Nesse sentido, a gestão democrática de um sistema como o SUAS, atende a uma dimensão das lutas das classes subalternas em seu conjunto, “numa perspectiva emancipatória em que o processo de democratização das relações Estado/Sociedade coloca-se como uma das principais mediações” (Abreu, 2002:129).

## Referências bibliográficas

- ABREU Marina Maciel O Controle Social e a Mediação da política de Assistência Social na sociedade brasileira na atualidade - indicações para o debate. In Revista de Políticas Públicas/UFMA, vol. 6, nº 1, São Luis, EDUFMA, 2002.
- ADORNO, Sergio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. In São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, vol.4, nº 2, abril/junho. 1990.
- BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.2) 2006.
- BRESCIANI, Maria Stella. Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza. São Paulo, Brasiliense, 2004 (10ª ed.)
- CASTEL, Robert. As transformações da Questão Social. In Desigualdade e a Questão Social. Bógus, Yazbek e Wanderley orgs.) São Paulo, EDUC, 2000.
- CHIACHIO, Neiri Bruno. Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos. O caso da Assistência Social. Dissertação de Mestrado, 2006.
- COSTA, Lúcia Cortes da Costa. Os impasses do Estado Capitalista. Uma análise da Reforma do Estado no Brasil. São Paulo, Cortez, Ponta Grossa, Ed. UEPG, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. São Paulo. Lua Nova, CEDEC, n. 24, 1991.
- FLEURY, Sonia. Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 1994.
- GOUGH, Ian. Economia Política del Estado de Bienestar, Madri,, H. Blume Ediciones.
- IAMAMOTO, Marilda V. e Carvalho, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica. São Paulo, Cortez/CELATS, 10ª edição, 1995.
- JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. Brasília, IPEA, 2007
- MESTRINER, Mestriner, Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo, Cortez, 2001.
- MISHRA, Ramesh. O Estado Providência na sociedade capitalista. Oeiras, Celta, Portugal, 1995.
- NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo, Cortez, 3ª ed. Ampliada, 2001.
- PASTORINI, Alejandra. A categoria "Questão Social" em debate. São Paulo, Cortez, Questões de Nossa Época nº 109, 2004.
- RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de assistência Social: caminhos da construção democrática. São paulo, Cortez Editora, 1998.
- RODRIGUES, Fernanda. Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal. Lisboa-Portugal, Depto. Editorial do ISSScoop e Centro Português de Investigação em História em Trabalho Social – CPHITS, 1999.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família. In. Projeto de Cooperação Acadêmica entre a UFMA, a PUCSP e a PUCRS. 2006.
- SPOSATI, Aldaisa. Vida Urbana e Gestão da Pobreza. São Paulo, Cortez, 1988.
- \_\_\_\_\_. O primeiro ano do SUAS. In Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo, Cortez, 2006.
- TELLES, - Vera da Silva. Direitos Sociais. Afinal do que se trata? Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.
- \_\_\_\_\_. Pobreza e Cidadania. São Paulo, Editora 34, 2001
- VIANA, Ana Luiza d'Avila e LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: Introduzindo o debate. In Proteção Social: Dilemas e Desafios. São Paulo, Hucitec, 2005.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Seguridade Social e combate à Pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In Proteção Social: Dilemas e Desafios. São Paulo, Hucitec, 2005.
- VIEIRA, Evaldo. Estado e Miséria no Brasil de Getúlio a Geisel. São Paulo, Cortez, 1883.
- \_\_\_\_\_. Os Direitos e a Política Social. São Paulo, Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social. In Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA. São Luis, UFMA, v.6, n.2, 2002.

\_\_\_ A Política Social brasileira nos anos 90: reafirmação da Questão Social. In Cadernos ABONG nº 11, 1995.

\_\_\_ As ambigüidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. In Revista Serviço Social e Sociedade nº 77, São Paulo, Cortez Editora, março 2004.

\_\_\_ Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo, Cortez Editora, 2007 (6ª edição)

## Notas

1 O conceito de Proteção Social envolve formas mais ou menos " institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros " (Di Giovanni, 1998:10) contra " riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência" (Viana e Levcovitz, 2005: 17) É, portanto, um conceito amplo que supõe o compartilhamento de situações de risco e solidariedade social e nesse sentido pode ser desenvolvidas por uma pluralidade de atores públicos e privados.

2 Castel assinala alguns autores como E. Burete e A.Villeneuve-Bargemont que a utilizam.

3 - Para a autora "Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas das outras" (Mestriner: 2001:14)

3 Para Sposati (1997:10, grifos da autora) "propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir para todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o patamar de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deveria estar

4 A NOB em vigência é a editada no ano de 2005, com base na Política Nacional de Assistência Social.

5 Enquanto sistema cabem ao SUAS: 1- Ações de Proteção Básica: - na perspectiva de prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A população alvo do SUAS é constituída por famílias e indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos CRAS Centros de Referência da A. S. ou de forma indireta nas entidades e organizações de A. S. da área de abrangência dos CRAS. 2 - Ações de Proteção Especial:

- atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social. São vulnerabilidades decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, etc.

Essas ações destinam-se ao enfrentamento de situações de risco em famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e, ou, em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários.

Podem ser:

- de média complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.

- de alta complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência, e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Em março de 2008 tínhamos no Brasil: 3,2 mil CRAS atendendo 7,6 milhões de pessoas, 931 CREAS atendendo 65,9 mil crianças e adolescentes.



# FORMA MERCADORIA ASSUMIDA PELA TERRA E SUBMISSÃO DA PROPRIEDADE À FUNÇÃO SOCIAL: uma contradição nas cidades do Brasil

Raimunda Nonata do Nascimento Santana<sup>1</sup>

## Resumo

*Neste artigo, referenciada nos atuais modos de apropriação, disputas, controle e usos da terra cidadina no Brasil, busco demarcar certas dimensões da contradição, a meu ver, estabelecida entre a forma mercadoria assumida pela terra e determinados mecanismos político-jurídicos de planejamento territorial e política habitacional, arquitetados no sentido de fazer prevalecer à função social da propriedade urbana. Assim, abordo dados ângulos da complexidade da forma urbana sob o capital, destacando-se o mercado de terras e os agentes históricos envolvidos na apropriação, disputas e controle da terra do ponto de vista fundiário e delíneo alguns mecanismos político-jurídicos quanto à garantia de direitos de propriedade da terra para morar. Tal reflexão permite argumentar que, em meio a renitentes legados do patrimonialismo e a crescente subordinação da terra à valorização capitalista, na intervenção do Estado brasileiro no urbano, especialmente naquela voltada para a redistribuição da riqueza fundiária do país, se inscrevem, com rara nitidez, graves obstáculos à efetivação da função social da propriedade urbana no Brasil.*

*Palavras-chave: cidade capitalista, questão fundiária urbana, mercado de terras, função social da propriedade.*



## Abstract

*In this article, mentioned in the actual ways of appropriation, disputes, control and utilization of townsman land in Brazil, we seek delimit some dimensions of contradiction, in the point of view, established between the form assumed goods by land and determined politic-juridical mechanism of territorial planning and residencial politics, planned in order to do prevailing to the social function of urban propriety. Thus, we speak about data angles of complexity of urban form under the funds, emphasizing the land market and the historical agents involved on appropriation, disputes and control of land in the point of view landed and delineate some politic-juridical mechanisms about the right guarantee of the land propriety to live. Such meditation allows to argue, about the obdurate legality of patrimonialism and the increasing subordination of land to the capitalist valorization, in the intervention of Brazilian State on urban, specially in that concerned to the redistribution of landed wealth of country, they enrol, with rare clearness, serious obstacles to the realization of social function of urban propriety in Brazil.*

*Keywords: capitalist city, urban landed matter, land market, social function of urban propriety*

## Introdução

A mobilização do espaço para permitir sua produção tem exigências severas. Ela começa - é sabido - pelo solo que, de início, precisa ser arrancado da propriedade do tipo tradicional, da estabilidade, da transmissão patrimonial, não sem dificuldade e concessões (as rendas fundiárias). A mobilização se estende a seguir ao espaço, subsolo e volumes acima do solo. O espaço inteiro deve receber 'valor de troca'. Ora, a troca implica intercambialidade. A intercambialidade de um bem faz dele uma mercadoria, análoga a uma quantidade de açúcar ou de carvão; ela exige que o bem seja comparável a outros bens e mesmo a todos os bens do mesmo gênero. O 'mundo da mercadoria' com seus traços se estende às coisas e bens produzidos no

*espaço e, de suas circulações e fluxos, ao espaço inteiro que toma assim a realidade autônoma (na aparência) da coisa, do dinheiro. O valor de troca - Marx depois dos 'clássicos' mostrou-o para os produtos-coisa - se exprime em dinheiro. Outrora se vendia, se alugava a terra. Hoje, compra-se e vende-se (mais do que se aluga) um volume: apartamento, habitações, peças, andares, terraços, equipamento diversos (piscinas, quadras de tênis, estacionamento). Cada lugar permutável figura assim no encadeamento das operações mercantis - oferta e demanda formação de um preço (os preços, aliás, guardando um vínculo elástico com os 'custos de produção', isto é, com o tempo de trabalho social médio necessário para a produção). Neste caso, como em outros, diversas causas perturbam e complicam esta relação, notadamente a especulação [...].*

Esse fragmento da elucidativa análise de Lefebvre (1974:388-389) sobre a produção do espaço nos permite reencontrar a determinação mais geral das atuais disputas travadas pela apropriação e controle da terra urbana: o “valor de troca”. Por sua vez, tais disputas têm um devir que remete a outras dimensões da vida social e urbana. São três delas: a) os processos que tornaram a cidade condição e veículo das *condições gerais da produção* em torno das quais se organizaram e se aglomeraram, necessariamente, meios de reprodução do capital e da força de trabalho; b) as disputas da terra urbana, palmo a palmo, ensejando a produção do (valor) espaço e produzindo a particular história da propriedade fundiária e dos usos da terra que a cidade contém; c) o *incandescente* mundo da política, no qual relações mercantis, interesses privados de classe e demandantes do *direito à moradia*, representando, cada um ao seu próprio modo, forças políticas de conservação ou de mudança, buscam influenciar na ação estatal, exigindo reconhecimento político-jurídico quanto a direitos de propriedade fundiária e vantagens nas disputas pela alocação dos investimentos públicos na cidade.

Assim, a terra e a cidade são disputadas por sujeitos e agentes; classes e frações de classe que se associam ou se rivalizam na experiência urbana tornando o acesso a terra, a propriedade fundiária, o *direito a moradia* e a chamada gestão do território citadino, desafios cada vez mais complexos. Nas cidades do Brasil, a segregação e os litígios fundiários, também a força violenta mobilizada nas ações de *reintegração de posse* de terrenos, a ampliação de áreas em que dobrando a Lei se consolidam ocupações urbanas, as inovações democráticas quanto à função social da propriedade, a regularização fundiária constituindo-se como uma das faces mais proeminentes da atual política habitacional e de desenvolvimento urbano do Estado brasileiro, tudo isso formando complexos sociais discordantes e antagônicos conduzem ao encontro de uma crucial contradição: a forma mercadoria assumida pela terra e o dispositivo político-jurídico de submeter a propriedade fundiária à função social.

Na objetivação dessa contradição, sintetizando determinações históricas e contradições socioespaciais mais amplas e gerais, a exemplo daquelas que na atualidade jogam as cidades numa frenética competição para se afirmarem como espaços produtivos e sociais, comparecem muitos interesses: de elites fundiárias, incorporadoras, construtoras, imobiliárias, proprietários privados, mediados pelo Estado, na produção e localização de investimentos produtivos, infra-estruturas urbanas e assentamentos humanos residenciais. Nos marcos das transformações sócio-espaciais urbanas que, no presente, dão continuidade à repartição da terra, ao mesmo passo que ampliam seu valor venal no mercado fundiário, objetiva-se um diversificado, hierarquizado e segmentado mercado de terras e habitações ao qual se associam modalidades de segregação social e espacial<sup>2</sup>

As transformações sócio-espaciais em curso, produto e condição das disputas e usufruto dos *efeitos úteis da aglomeração*, situadas na política brasileira na tensão entre o público e privado, de modo geral, dizem respeito: (a) à diversidade das formas de assentamento humano, destacando-se os enclaves *fortificados* (Caldeira, 2000) e as *grandes periferias*, uma modalidade singular da imensa concentração espacial da pobreza na cidade; (b) à cultura do consumo em ascensão e às estratégias de localização de equipamentos e serviços como shoppings, centros empresariais e hotéis, cada um expressando ou tendendo a expressar formas institucionalizadas de segregação social e espacial; (c) às estratégias de expansão e melhoria das condições da malha viária, dos transportes e dos equipamentos e serviços coletivos urbanos (públicos, privados ou semipúblicos) decorrentes de alterações produtivas e demográficas e seus impactos sobre a cidade, e, também, da maior ou menor incorporação de critérios político-democráticos e propósitos sociais na ação pública municipal; (d) à revalorização de dimensões locais de constituição produtiva, política, territorial, patrimonial e cultural; (e) à regressão da ação estatal no campo da moradia<sup>3</sup>, a despeito das atuais inovações no âmbito dos mecanismos político-jurídicos de controle e gestão territorial e da criação do Ministério das Cidades, órgão que ocupou um vazio institucional, garantindo novos marcos institucionais para algumas políticas setoriais urbanas.

Agregam-se a todo esse complexo, a persistência do precário padrão de reprodução social e o incremento das lutas sociais em torno da garantia dos *valores de uso* da terra urbana, destacando-se as ocupações coletivas de terras como modalidade de acesso a moradia fora dos mecanismos tipicamente de mercado. Trata-se de lutas e negociações quanto à apropriação e usos do espaço citadino, a legalidade em relação à propriedade da terra para morar e a universalização de serviços e infra-estruturas urbanas de uso comum.

Isto assegura a efetividade de um elevado grau de disputas territoriais, que explicitam no âmbito da vida urbana a sua complexa arquitetura social, política, cultural e patrimonial. Nesse âmbito, sobressai-se o fracasso de sucessivos governos republicanos no enfrentamento dos antigos processos de *espoliação urbana* (Kowarick, 1985) e na aplicabilidade do chamado direito urbanístico que, se redimensionando, acompanham a trajetória das cidades do Brasil.

Mas, na sociedade brasileira onde, de modo predominante, o controle social sempre se fez pelas classes dominantes e dirigentes, e onde ressurgiu, após o período ditatorial e o grande ciclo de lutas operárias e populares, a perspectiva de o Estado reconhecer algumas demandas sociais legítimas, é sempre proveitoso realçar o protagonismo das lutas e movimentos sociais urbanos articulados em torno da formulação da CFB de 1988. De fato, a presença do urbano nos debates sobre a questão social, especialmente o precário padrão de reprodução social nas cidades; a força do Movimento pela Reforma Urbana e sua proposta de *cidade democrática*; a atmosfera política da Constituinte de 1988, destacando-se as lutas para fazer dela um momento de construção da nacionalidade como força democrática e popular, reposicionaram o urbano como objeto de discussão, estudos, intervenções e debate.

Trata-se da conjuntura histórica na qual, de modo incisivo, inovador e progressista, temas como o direito à cidade, o favorecimento ao uso mercantil-empresarial da terra urbana e o enquadramento territorial da ação pública entraram na agenda política do Brasil. Hoje já se passaram 20 anos da inclusão do capítulo de Política Urbana na CFB de 1988, considerada por muitos como a primeira grande conquista popular dos movimentos de luta por moradia no Brasil, e a terra também foi apanhada pelo movimento da criação de uma estética para as mercadorias, uma mola mestra da aceleração e estabilização da demanda no capitalismo avançado. Então, já temos substantivos elementos e estudos para refletir sobre a relação entre a plena expansão da forma mercadoria assumida pela terra urbana e as possibilidades históricas efetivas de estabelecimento do princípio da função social da propriedade nesse país.

À reflexão sobre essa “nova” relação entre propriedade da terra e moradia urbana se dedica este artigo que se faz orientada por uma dupla questão: Ao determinarem à utilização de determinadas parcelas do território urbano para fins de manutenção ou produção de habitação de interesse social, programas estatais de regularização fundiária<sup>4</sup> e gravames urbanísticos, como Usucapião Urbano e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), se contra-

põem ao mercado de terrenos e habitação próprios à sociedade capitalista? Se sim, é possível, considerando o desenvolvimento histórico-político e os rumos da urbanização na sociedade brasileira, pensar a ultrapassagem da contradição estabelecida entre a forma mercadoria assumida pela terra e a função social da propriedade urbana?

Problematicar tal contradição exige, a meu ver, não perder de vista, pelo menos e a princípio, três referentes:

1) No desenvolvimento da urbanização no Brasil<sup>5</sup>, suas determinações e manifestações, a sociedade brasileira e seu Estado nunca responderam à totalidade das necessidades de habitação e equipamentos urbanos de uso comum. Muitos dos determinantes de tal processo são conhecidos: traços herdados do passado de acúmulo e concentração da propriedade fundiária; direcionamento da intervenção do Estado para potencializar a acumulação; impossibilidade, enfraquecimento ou desconstrução de articulações virtuosas entre o mercado, a democracia e a garantia de direitos sociais próprias à *sociedade salarial*; fracasso das políticas públicas de habitação e de manejo do solo urbano; especulação imobiliária como um traço peculiar do crescimento urbano. De sorte que os conflitos fundiários ligados às ocupações de terra para morar, a produção precária, informal e segregada de habitações são claras e inequívocas dimensões constitutivas do urbano no Brasil.

(2) Na sociedade brasileira e seu Estado parlamentarista apresentam-se significativos deslocamentos em certas concepções e práticas jurídicas, nelas inscrevendo a força do princípio do *valor de uso* da habitação e novos estatutos de legalidade para a apropriação e usos da terra, dentre eles a função social da propriedade urbana. A que o devemos? De modo geral, à função ideológica e legislativa da soberania parlamentar na sociedade de classes e às respostas à informalidade urbana que são arquitetadas a partir de parâmetros neoliberais. Mas, também o devemos, em parte e também, a uma multiplicidade de lutas sociais, nas quais ressoam o ideário do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* que emergiu no Brasil no final da década de 1970. Ao conjunto de peças judiciais que dizem da função social da propriedade ainda pode ser juntado um rico conjunto de experiências de efetivação desse princípio constitucional, permitindo assim o delineamento de um dos pólos da contradição objeto de análise deste artigo.

(3) Se constituindo a partir de determinações contemporâneas, sobre as quais não deixam de incidir processos históricos anteriores, um agressivo mercado de terras se desenvolve no Brasil. Ele acompanha e sustenta a descentralização das cidades e sua extensão periférica, estabelecendo faixas de

imóveis para as classes sociais em suas diferentes frações e em seus distintos níveis de poder aquisitivo, interesses estéticos e de distinção social. Tal mercado toma novos rumos com os modos como se organizaram e reorganizaram as cidades, tendo em vista a urbanização, suas determinações e mediações. Aqui se manifesta a relação estreita entre as formas de extensão da cidade, a prevalência dos interesses do *capital de incorporação* na produção do espaço, a ausência de regulação do mercado de terras e a lógica do planejamento estatal e privado tendentes a reforçar a segregação sócio-espacial. De fato, nesse mercado se desenha e redesenha processos de construção, destruição, *reconstrução*, *restauração*, revitalização, estetização, fetichismo que mudam a escala, a velocidade, as estratégias dos mecanismos de valorização de duas mercadorias especiais: a terra urbana e a habitação.

Assim, sem descuidar da imperativa necessidade de distinguir “o fato real do fato legal”, e sem reduzir a contradição - a forma mercadoria assumida pela terra e a função social da propriedade urbana - a um simples jogo bipolar, procurarei demarcar implicações recíprocas e heterogeneidades; conexões e oposições entre os pólos - as duas ordens de movimento - que a sustentam. Será essa a linha de argumentação de que vou me valer no presente artigo, aqui apresentada em dois tópicos. O primeiro comporta observações sobre duas mercadorias especiais, a terra urbana e a habitação, ou, como observa Abramo (2002) sobre a “terra-casa”, e sobre a força do mercado fundiário-imobiliário que se firma como uma perspectiva antagônica à submissão da propriedade urbana à função social. O segundo tópico reúne anotações sobre a função social dos direitos de propriedade urbana, princípio através do qual o Estado brasileiro e ações políticas concretas de resistência popular na luta pela moradia buscam assegurar a posse/propriedade de terrenos para morar. Ao final, concluo que diante do agressivo mercado de terras e habitações e das tradicionais forças políticas próprias à sociedade brasileira, os mecanismos de efetividade da função social da propriedade urbana são, necessariamente, parciais, limitados, insuficientes e malogrados.

## **Terra urbana e habitações: mercadorias especiais**

No interior dos momentos seminais do complexo “mundo da mercadoria”, que hoje se desenvolve sem limites e se estende ao mundo inteiro, a terra, originalmente um bem natural, *produto não mercantil*, adquiriu valor de troca com a incorporação de trabalho social. Tal valor atinge, progressivamente, patamares cada vez mais elevados dados os investimentos públicos

nela contidos historicamente. O desenvolvimento do papel da cidade de economia de aglomeração, de localização espaço-temporal e base material da produção e reprodução social, a liberação de muitas restrições espaciais aos deslocamentos de mercadorias e populações, foram alguns dos processos necessários e convergentes ao movimento através do qual a terra se transformou num produto urbano, com ‘valor de troca’.

Resultado de um particular desenvolvimento histórico, vendida aos pedaços, enquanto o espaço se forma como totalidade mundial<sup>6</sup>, a terra, sem os elementos da herança de ordem social já antiga, se constitui uma mercadoria. Mas, sabemos, trata-se de uma mercadoria especial, pois, é *impossível existir sem alguma quantidade dessa mercadoria*<sup>7</sup>. A terra urbana, esse bem coletivo que encerra *efeitos úteis da aglomeração*<sup>8</sup> e carrega valor de uso extensivo a todos os homens, é apropriado, segundo a garantia jurídica e estatal da propriedade da terra e o jogo dos interesses privados que buscam maximizar o retorno da terra sob seu controle. Não é de estranhar. As condições históricas da propriedade privada da terra - a qual o movimento do capital confere valor econômico - e da sua conversão em mercadoria<sup>9</sup> têm correspondência na *sociedade política*, originariamente no sistema liberal-burguês e seu *Direito das Coisas*.

É oportuno relembrar que a expansão das forças produtivas, a utilização empresarial do homem e da natureza e a retirada da terra da propriedade do tipo tradicional<sup>10</sup> foram três dos processos concorrentes para a entrada da terra no *mundo das mercadorias*. Ao estudar o *segredo da acumulação primitiva*, Marx (1998) concluiu que, no século XIX, já estava referendada no plano da lei a liberação da terra do domínio fundiário feudal para que sua utilização pudesse se metamorfosear e ser produtiva ao capital. De fato, em grande parte da Europa e da América, ao longo dos séculos XVII e XVIII, tempo de forte mobilidade de todos os fatores de produção e de abolição de certos privilégios monárquicos, foram dados os passos legais para os modelos burgueses de propriedade da terra. Transformava-se o direito consuetudinário, o direito titular ao solo do povo laborioso agarrado à sua terra, em direito de propriedade privada.

No Brasil, o amplo apossamento das terras devolutas do ponto de vista formal durou até a promulgação da *Lei de Terras*<sup>11</sup>. Essa lei, ao definir a proibição de aquisições de terras devolutas por outro tipo que não fosse o de compra, afirma o princípio jurídico do direito privado da propriedade fundiária, condição necessária à constituição do estatuto de mercadoria da terra. Pilar fundamental da sociedade capitalista, a terra - a propriedade

privada da terra - estrategicamente, conseguiu escapar de mecanismos mais sistemáticos de controle e regulação, a exemplo daqueles arquitetados para o controle das relações de trabalho.

Na sociedade brasileira, nos marcos da *crise estrutural irreversível do sistema de produção escravagista* (Fernandes, 1976), quando esse sistema começou a ruir, com a substituição gradual do trabalho escravizado pelo trabalho assalariado, também se deslocaram os indicadores de aferição de riquezas: da quantidade de escravos a terra passaria a cumprir esse papel na composição da riqueza. Se “[...] o principal capital do fazendeiro estava investido na pessoa do escravo, imobilizado como renda capitalizada, durante a transição o papel de lastro passou para a terra” (Rolnik, 1997:24).

Consoante com o capitalismo de livre mercado que então se constituía, com a *Lei de Terras*, a terra poderia ser hipotecada, servindo de garantia para a contratação de empréstimos bancários. Isto se dava em um momento em que estes se ampliavam como condição da expansão dos cultivos no campo e de múltiplos elementos pertinentes à urbanização: construção e ampliação de portos, oficinas e fábricas de grandes dimensões, armazéns para acumular mercadorias, os primeiros *arranha-céus*, construção de logradouros públicos; largas avenidas, novos modos de construção de moradias.

Quanto às formas jurídicas de propriedade fundiária dos chãos das vilas e cidades coloniais, até o século XVIII, a posse pura e livre do território também se realizava nas brechas do sistema das sesmarias. Sem controle e regulamentos mais rígidos, dava-se à coexistência de uma legalidade inscrita na lei - lei dos livros - e uma legitimidade inscrita na prática social - *lei em ação* - (Rolnik, 1997). Com a definição jurídica da propriedade privada, as Câmaras Municipais, até então independentes no que se referia às finanças e ao patrimônio, pois como proprietárias da sesmaria da cidade, que era aforada, detinham dois terços dos tributos arrecadados, começaram a perder o poder sobre a terra. Alteraram-se assim os antigos mecanismos de controle dos processos de partilha, apropriação e usos da terra cidadina (do *termo* e do *rossio*). Assim, resultado de desgastantes contradições internas de um particular regime de propriedade da terra, começava a extinção dos “donos da terra em nome do rei”.

Nos marcos da fase imperial e parte da República, passo a passo à legalização de grandes propriedades fundiárias privadas; às transformações nas relações de trabalho, à transformação da terra em mercadoria, a crescente urbanização, estreitamente vinculada com o atraso pré-capitalista no campo, promoveu e serviu de suporte a múltiplos interesses particulares. Na esfera



da (forte) ação estatal e da regulação jurídica de um regime formalmente liberal favoreceu a canalização de forças presentes na dinâmica da vida social capazes de promover e consolidar ações de posse, propriedade, venda e controle da terra e da cidade.

Nesse panorama, a construção de vilas operárias<sup>12</sup>, solução apresentada pelos patrões - donos de fábricas - para a habitação da força de trabalho assalariada empregada pela emergente indústria capitalista, não conseguia encobrir as disputas territoriais (valorização fundiária) em curso na cidade. Para frações de classe ricas, bairros considerados elegantes; para certos segmentos de trabalhadores, vilas operárias; a outros, cortiços. A partir daí, a segregação sócio-espacial, uma das principais mudanças ocorridas no plano da vida cidadina brasileira, também pode ser relacionada à alta do preço dos aluguéis e ao elevado valor de troca para a terra urbana, à medida que esta incorporava trabalho e equipamentos e serviços coletivos. Quanto às habitações urbanas, ao largo das moradias de aluguel, no final dos anos 1940, já se encontrava em formação uma estrutura de provisão de moradia composta por três segmentos: a produção popular fundada na ocupação, no loteamento e na autoconstrução; a produção empresarial, sob o regime de incorporação imobiliária e a produção estatal (direta ou indireta).

Desde então, nos interstícios das tentativas de controle da urbanização, abundam legislações e instrumentos urbanísticos regulatórios que procuram intervir nos usos e disputas da terra. Tal regulação se debate entre um papel essencialmente controlador e normativo, validando e completando as regras do mercado e um outro papel que, premido pelas lutas e movimentos sociais em torno da garantia de meios à reprodução material de certas frações da classe trabalhadora urbana, busca ampliar os usos públicos da cidade e a democratização das políticas públicas urbanas. Isto se faz guardando complexas e contraditórias relações com a Lei e os direitos; os usos territoriais que expressam desigualdades sociais; as lutas sociais pelo direito à moradia; a cambiante trajetória da política de habitação e de desenvolvimento urbano e o mercado de terras e habitações.

A terra ultrapassando seu caráter de 'valor de uso', como produto urbano se apresenta no mercado. Algumas terras mais valorizadas, outras menos ou quase sem valor, em decorrência do maior ou menor, grau de incorporação dos *efeitos úteis* formam o mercado de terras. As terras sem valor, ou de valor reduzido, têm se constituído a alternativa de moradia para as frações de menor poder aquisitivo das classes trabalhadoras urbanas.

No entanto, na cidade, inserida em seus contextos metropolitano, estadual, regional, nacional e internacional, cortada por limites que buscam distinguir o espaço privado do espaço público, a terra nunca é totalmente sem valor. Ela, de uma maneira ou de outra, tem sempre incorporado, em estágio maior ou menor, algum efeito útil associado ao grau de aglomeração espacial dos meios de produção e reprodução social, ou seja, dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho. Como argumentam Lefebvre (1974), Lojkin (1981) e Topalov (1984), o uso do solo para a urbanização capitalista não encerra limites intransponíveis. Os obstáculos postos pelas pequenas parcelas de terra, de propriedade de diferentes frações de classes, não capitalistas, são removidos no mercado de terras e/ou pela utilização de instrumentos político-jurídicos definidos no âmbito da ação estatal.

Nesse prisma, Lojkin (1981) observa que a antiga oposição entre o capitalista e o proprietário fundiário é transformada na urbanização, sendo o estágio monopolista marcado pela fusão do capital financeiro com a renda fundiária. Tal fusão, longe de suprimir a contradição entre capital e a renda fundiária, pode desenvolvê-la, integrando-a à contradição geral que opõe as tendências parasitárias e especulativas do capital à sua tendência a aumentar a taxa de mais-valia pelo aumento da produção. O capital financeiro ou associado ao industrial monopoliza também a propriedade de grandes extensões de terras urbanas.

Por conseguinte, no atual estágio de desenvolvimento do capital a maior parte do obstáculo para que a terra (o solo urbano) possa se metamorfosear e ser produtiva ao capital, já foi removido. A articulação entre o mercado imobiliário e a ação estatal constitui-se então uma combinação de atores e relações que adquire complexidade ascendente, incluindo: - incorporadoras, imobiliárias, proprietários privados, bancos públicos e privados, investidores, especuladores, empreendedores, escritórios de arquitetura e publicidade, empresas de engenharia, agências de financiamento estatais e privadas. Nessas dinâmicas, as relações entre lógica econômica e lógica política podem ser delineadas nos seguintes termos:

*A política pública cria o mercado, assim como o mercado modifica a política pública numa relação dialética. Não se poderia pensar a formação do mercado imobiliário desvinculada de uma forte intervenção estatal, como também não podemos conceber a política desassociada dos constrangimentos da racionalidade do mercado. (Ribeiro, Azevedo, 1966:23-24).*

Na produção do mercado de terras e habitações, permanentemente apoiado no desenvolvimento dos transportes e ostensivamente mediado pelos

investimentos estatais sobre a cidade, compõem, de um lado, atores mais ou menos importantes na qualidade de empreendedores urbanos, e de outro, os diversos setores demandantes desta mercadoria. Aqui compõem desde as frações mais elevadas da burguesia, passando pelas camadas médias, indo até os mais vulneráveis, do ponto de vista econômico e político, das classes trabalhadoras urbanas.

Ribeiro (2002) discutindo relações entre auto-segregação e acumulação imobiliária nas cidades do Brasil identifica três segmentos de mercado:

**Infranormal** - cuja característica é se organizar em razão da escassez absoluta de solo urbano e de crédito imobiliário. Constitui o submercado formado pela expansão das periferias urbanas e metropolitanas; por meio das práticas dos loteamentos, muitos clandestinos e irregulares, associadas ao regime de autoconstrução da moradia. Nessas áreas, as transações (compra, venda ou aluguel) tendem a ser de pouca monta e resultam na forte tendência à formação de preços de monopólio, isto é, preços não regulados pela oferta de moradia;

**Normal** - constituído pela maior parte do que é ofertado na cidade. Nele prevalecem formas híbridas de produção, tais como a produção por encomenda, a construção de casas nos fundos dos terrenos dos próprios proprietários, a construção de pequenos conjuntos de casas para aluguel por micros empreendedores. A demanda desse submercado normal é formada pelos segmentos médios da estrutura social, portanto os que têm capacidade de custear o aluguel.

**Superior** - As moradias são produzidas de forma empresarial nas áreas onde vigora a escassez relativa do solo urbano. Ou seja, as partes privilegiadas em matéria de quantidade e qualidade do solo urbano, e em matéria do acesso às amenidades naturais, em decorrência, por exemplo, da proximidade da praia. Por conseguinte, são áreas com baixo grau de substitubilidade, na medida em que os preços são superiores aos praticados nos submercados normais e altamente diferenciados internamente segundo situações de microlocalização. A produção de moradia se efetiva sob o comando do capital de incorporação cuja função é obter o terreno - por compra ou permuta e associação com o proprietário - e viabilizar técnica e financeiramente o empreendimento.

Assiste-se hoje a intensificação de investimentos de capital no setor imobiliário de habitações e a oferta abundante de recursos do *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* e da Caixa Econômica Federal, convergente ao aumento de vendas de imóveis para segmentos da população com históricas dificuldades de acesso a financiamentos. Mas isto parece não alterar, de modo substantivo, o jogo das segregações que os segmentos de mercado apontados por Ribeiro

(2002) expressam e sustentam. Ao contrário, a singular expansão do mercado imobiliário brasileiro se objetiva como determinação / mediação com força para permitir valorizações, desvalorizações ou revalorizações de áreas urbanas, para multiplicar rendas e investimentos a partir da reposição da propriedade fundiária e da valorização de imobiliários urbanos em termos diferenciais. Agora, a forma mercadoria assumida pela terra assume todo seu relevo, exacerbando a extensão de processos de valorização fundiária sobre a cidade inteira, a revelia das iniciativas de planejamento estatal de uso do solo urbano nas cidades.

Nesse âmbito, sobressaem-se como tendências sócio-espaciais e imobiliárias nas grandes e médias cidades do Brasil: as modificações nas condições de operação do setor construtivo (plano de obras e financiamento); as estruturas arquitetônicas luxuosas<sup>13</sup>, geralmente assentadas em pedaços litorâneos ou próximos a eles, algumas resgatando, de maneira cênica, estilos neoclássicos, outras se apresentando como símbolos de força da arquitetura e da engenharia; a construção de imóveis em áreas em processo de valorização fundiária, reunindo elementos característicos de imóveis considerados de alto padrão; a ocupação de terras urbanas e moradias precárias, dimensões que atestam o afastamento de partes importantes da população urbana das condições e regras dos segmentos “normal” e “superior” do mercado imobiliário.

Então, uma infinidade de pequenas moradas dá continuidade à história das *habitações populares* no Brasil<sup>14</sup>, lugares que confessam sem disfarce a condição de classe de seus proprietários e moradores. Essas moradas seguem e produzem ruas com traçados irregulares, que muitas vezes só fazem obedecer às imposições físicas dos terrenos e à disponibilidade de espaço. A vida em pequenos e precários espaços, avessos aos ritmos do agir cotidiano, à reunião de condições materiais adequadas à vida material e à proteção da intimidade familiar, recorrentemente, se confirma como um dos traços mais característicos das moradias das classes subalternas na cidade. Isto tem fortes implicações na vida urbana em sua totalidade, especialmente, no campo das possibilidades de que mecanismos político-jurídicos que sustentam a função social da propriedade urbana e da cidade tenham efetividade.

## **Função social da propriedade fundiária: marco legal e desafio político**

Já há muito tempo é sabido que nas grandes e médias cidades do Brasil se desenvolvem, cada vez mais, formas urbanas que não significam somente uma ampliação da cidade, mas um modo histórico novo e particular de

apropriação, domínio, produção e usos da terra e territórios citadinos. Eles são contínuos em sua lógica aparente e, ao mesmo tempo e contraditoriamente, hierárquicos, disjuntivos, segregados. Mas, no *incandescente mundo da política*, da vida pública, da intervenção do Estado brasileiro no urbano, instrumentos político-jurídicos atinentes à função social de direitos de propriedade urbana, podem ser encontrados num conjunto amplo e diverso de (novos) discursos e intervenções público-estatais. Tenta-se incorporar em cidades, simultaneamente segregadas, segmentadas, polarizadas, violentas e poluídas a suposta universalidade do direito a moradia.

Destaca-se nesse quadrante a CFB de 1988<sup>15</sup>, que provocou profunda alteração na visão do direito de propriedade; o Estatuto da Cidade (2001); os estudos e subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira e as Conferências da Cidade. Registre-se ainda a criação do Ministério das Cidades (SANTANA: 2006). Esse organismo estatal, tendo sua estrutura baseada em três questões centrais da relação população urbana e território (a moradia, o saneamento ambiental e o transporte), tomou para si a missão de implantar o *Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária* com inclusão social mediante apoio à elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais, dentre outros.

Trata-se, por conseguinte, de discursos, instituições e experiências concretas de gestão municipal que referenciados na particularidade brasileira definem arranjos políticos e institucional-legais intentando conciliar interesses privado-mercantis e interesses públicos na constituição das cidades. Sancionam descentralizações legal, fiscal e administrativa e institutos jurídicos de gestão municipal. Buscam assegurar a função social da cidade e da propriedade. Ocupam-se com a *sustentabilidade das cidades* apontando para um capitalismo ambientalmente reformado e a justiça ambiental. Afirmam uma ordem ideal e legal apoiando-se no monopólio estatal da justiça e na suposta objetividade da Lei. Respaldam, por conseguinte, intervenções estatais em questões de ordem social, política, judiciária, fiscal, fundiária, urbanística e ambiental nas cidades.

De fato, as proposições democráticas da CFB de 1988, abertas aos mais diversos usos e interpretações, ao inserir a função social da propriedade no capítulo dos direitos e garantias individuais, molda-a como princípio de ordem econômica, desdobrando seus efeitos sobre as particularidades da propriedade rural ou urbana. Nesse campo, reluz o instrumento jurídico-político *usucapião urbano*<sup>16</sup>. O Estatuto da Cidade expressa no seu Art. 2º que a política urbana objetiva o desenvolvimento das funções sociais da cidade

e da propriedade urbana, mediante a: “Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001: 258). O reconhecimento da propriedade fundiária como efetivação do direito à moradia, seguindo preceitos da Agenda 21 e da Agenda Habitat também aparece nos Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira:

*“[...] as políticas e ações de acesso a terra, regularização fundiária e redução do déficit habitacional mediante o combate à produção irregular e ilegal de lotes [...]” (Brasil, 2000).*

Se junta a tudo isto, uma tendência de planejamento - o planejamento estratégico de cidades - (Castells e Borja, 1996) esboçada internacionalmente para preparar as cidades a responderem a objetivos como nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade.

Essa modalidade de planejamento e gestão, apoiada na crença de um novo papel das cidades no espaço mundializado, também envolve a vida urbana prescrevendo pautas para governos locais e a vida urbana em função de interesses alheios a ela. Colide, assim e quase sempre, com o ideário democrático, progressista e popular que orientou e/ou orienta a Reforma Urbana como questão da luta popular no Brasil. Hoje, na sociedade brasileira, já se avolumam sucessivas experiências estatais / municipais, no sentido de fazer prevalecer, de algum modo, o princípio da função social da propriedade urbana. Pelo significado histórico que contém, o ciclo de 12 anos de governos petistas da cidade de Porto Alegre vem sendo tomado como referência tanto para a análise de alternativas de gestão urbana<sup>17</sup>, quanto na perspectiva de uma nova civiltã, ou de uma alternativa ao neoliberalismo no Brasil<sup>18</sup>.

Do ponto de vista da apropriação e usos da terra para morar, em 1991 foi reconhecido o direito real de concessão sobre próprios municipais para todas as ocupações ocorridas até 1989. Em 1993, foi definida a função social da propriedade que possibilitou a identificação de áreas urbanas de ocupação prioritárias (AUOPs). Nesse âmbito, duas estratégias se destacaram: uma voltada para controlar as ocupações clandestinas nas suas dimensões já dadas e buscar sua auto-sustentabilidade; outra dirigida para a formação de um estoque de terra para responder às demandas por habitação de interesse social.

Mas, além de Porto Alegre, da cidade de Teresina (Lima, 2007) à cidade do Rio de Janeiro (Gomes, Icasuriaga, Fernandes, 2007), e ainda em outras tantas

idades do Brasil, uma espécie de ação estratégica combinatória advinda de um repertório básico - princípio da função social da propriedade, responsabilidades constitucionais-legais dos governos municipais na produção e execução de políticas públicas, presença de linhas de financiamento nacionais e/ou internacionais e participação popular - afirma práticas sociais de reconhecimento de direitos de propriedade de “posseiros urbanos”. Afirma, mais especificamente, a regularização fundiária como uma das faces mais proeminentes da intervenção do Estado brasileiro na questão da moradia e no controle dos modos de apropriação e uso da terra urbana.

Também já se avolumam estudos avaliativos e críticos sobre os impactos, as contradições e os limites dessas experiências consideradas por muitos como carregadas de ineditismo e inovação. Nesse âmbito, destaco o conjunto de críticas apontando que essas experiências não chegam sequer a alcançar o perfil de políticas públicas institucionalizadas, pois, quase sempre, ficam restritas ao mandato político de uma gestão municipal. São apanhadas nas contradições e tensões próprias aos consensos, dissensos e disputas político-partidárias ou mesmo ao puro prestígio social, associando-se então a experiência muito mais a figura do prefeito, do que ao princípio da função social da propriedade urbana. Por que destaco essa crítica dentre as várias feitas às experiências municipais de prover “posseiros urbanos” de direitos de propriedade?

Porque essa crítica localiza, reconhece, reencontra, nessas experiências, antigos e renitentes traços do patrimonialismo na produção da *coisa pública* e nas sucessões dos governos municipais no Brasil. Se esses traços invadem ou permanecem nas (novas) práticas que permitem a conquista da *terra-moradia* há de se desconfiar das reais possibilidades de efetividade do princípio da função social da propriedade urbana. Desconfiar de que esse princípio inaugure e sustente processos políticos onde a forma mercadoria assumida pela terra e as lutas pelo direito à moradia sejam superados, ou, no limite, substantivamente reduzidos.

Formular a questão nesses termos não equivale desconhecer que o Ministério das Cidades (quaisquer que sejam seus limites históricos é a primeira experiência política a afirmar em toda a sua amplitude a questão urbana como objeto da ação dos níveis superiores de gestão do Estado (SANTANA, 2006)) propõe a política fundiária para habitação como um dos cinco eixos da nova Política Nacional de Habitação: “A política fundiária para a habitação (em articulação com o componente Planejamento Territorial e Política Fundiária da Política de Desenvolvimento Urbano) tem um papel estratégico

na implementação da Política Nacional de Habitação [...]” (BRASIL, 2004). Do ponto de vista do financiamento das ações desse Ministério, os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, voltados para a urbanização de áreas precárias projeta investimentos no valor de 106,6 bilhões de reais em habitação até 2010, entre recursos a serem geridos pelo setor privado (50,4 bilhões) e público (55,0 bilhões). Os efeitos concretos desse importante volume de investimentos, já articulados a partir da estratégia de que os investimentos públicos *alavanquem* os investimentos privados, serão brevemente conhecidos.

Mas, voltemos ao dado real de que à histórica prerrogativa do Estado quanto ao estabelecimento de leis tornando a terra urbana disponível para empreendedores capitalistas (seja concedendo-as sob diferentes modalidades, inclusive de aforamento, no caso delas se constituírem em bens públicos, quase sempre desalojando frações da classe trabalhadora, ou ainda estabelecendo parâmetros para aluguel ou arrendamento, processos requeridos à metamorfose de seu uso) se interpôs a necessidade de reconhecimento da função social da propriedade. Esse princípio confronta a forma mercadoria assumida pela terra.

O ponto crítico é que a efetividade dessa postulação depende da efetivação de uma política urbana que, na visão de Maricato (2007:64), deve ser resultado de um pacto social que exige alguns anos de amadurecimento. Diz ela:

*“[...] A política urbana no Brasil depende essencialmente de um esforço de cooperação federativa, pois, conforme rege a Constituição Brasileira e o Estatuto da Cidade, a competência pelo desenvolvimento urbano e política fundiária é dos municípios e aos Estados cabe a competência, compartilhada, pelo desenvolvimento metropolitano. A política urbana depende, portanto, de uma construção institucional. Além disso, para a equipe que ocupou (e em parte ainda ocupa) o Ministério das Cidades, há a convicção de que tanto a formulação quanto a implementação dessa política deveria se dar com a participação democrática, o que implica uma construção que se erradique o analfabetismo urbano no Brasil”.*

Sabe-se que, no Brasil, os esforços no sentido da superação do “analfabetismo urbanístico” de que trata Maricato têm sido expressivos. As Conferências Nacionais das Cidades e as audiências para a elaboração dos atuais planos diretores participativos podem ilustrar certos caminhos da busca de democratização do debate sobre a cidade e suas questões, dentre



elas a contradição entre a forma mercadoria assumida pela terra e o princípio da função social da propriedade. Mas, o balanço crítico de experiências concretas de regularização fundiária, estratégia principal da efetivação do princípio constitucional da função social da propriedade urbana, continua, a meu ver, a compor um privilegiado campo de pesquisa, intervenções e possibilidades políticas para os segmentos sociais interessados na urbanidade das cidades do Brasil.

## **Conclusões**

O reconhecimento político-constitucional de direitos de propriedade fundiária como estratégia para a garantia da moradia aciona uma série de outros determinantes e outras mediações que explicitam com intensidade os antagonismos e conflitos entre a forma mercadoria assumida pela terra e os complexos desafios civis e estatais para efetivar o dispositivo político-jurídico de submeter a propriedade à função social. Implica visualizar a imersão desse dispositivo no desenvolvimento do capital no Brasil, no qual traços patrimoniais herdados do passado e interesses privado-mercantis dominantes têm hegemonia na apropriação e usos da terra urbana.

Afinal, a história fundiária das cidades guarda fortes relações com processos históricos de acumulação e parcelamento do patrimônio territorial, inclusive os político-jurídicos democráticos ou coercivos utilizados para promovê-los. Assim, a terra mercadoria e a função social da propriedade deslocam-se um em relação ao outro, se chocam, se contraditam. Tais dados, entendidos como construção histórica, manifestam, no estágio atual do desenvolvimento do capitalismo, do Estado e do movimento social na sociedade brasileira, a relação controversa, o elemento de tensão e contradição entre a vida urbana (real, efetiva) e a luta pela garantia do direito à moradia; entre a legitimidade do princípio da função social da propriedade e a força do mercado de terras e habitações, que reorganiza o território citadino e as polarizações nos modos de morar.

Por sua vez, a reorganização dos territórios citadinos guarda relações com os novos lugares ocupados pelas cidades na reorganização do espaço capitalista, num momento em que uma nova divisão internacional do trabalho e, ao mesmo passo, novas formas de dominação do capital sobre o trabalho têm como mediações centrais da sua efetivação a exacerbada mercantilização da vida social, a abertura e desregulamentação dos mercados, a privatização

dos serviços públicos, a flexibilização das relações entre o capital e o trabalho e novas dimensões territoriais da reestruturação produtiva. Como analisa Lefebvre (1999), a subordinação da produção do espaço aos circuitos de valorização do capital se faz mediada pelas relações de propriedade reconstituídas sob a égide do capitalismo e por uma rentabilidade cuidadosamente organizada sob a cobertura da organização do território.

De um outro ângulo uma questão importante a ser respondida diz respeito ao tanto de (ha) terra já apropriada formalmente por “posseiros urbanos” nos municípios brasileiros, ou mesmo quanto ao tamanho das chamadas zonas especiais de interesse social, as famosas ZEIS<sup>19</sup>. Pequena ou imensa transferência de propriedade fundiária? Não sabemos ainda.

Mas, trata-se de um indicativo importante e preliminar para a avaliação dos impactos das políticas de regularização fundiária sobre o território da cidade, o sistema proprietário público ou privado e o mercado fundiário-imobiliário. Um indicativo também dos resultados, vicissitudes e revezes das lutas pela apropriação do espaço urbano para morar num quadro de mercadorização geral e de graves dificuldades de afirmação do direito a moradia.

Orientada pela premissa de que a política não está relegada a um plano longínquo da superestrutura (Gramsci, 1980), a meu ver, a definição político-jurídica da função social da propriedade pode se constituir uma importante mediação e estratégia para o debate político e ações de enfrentamento de certas dimensões da questão da moradia no Brasil. Penso que isto pode ser afirmado mesmo em face da ausência de pesquisa mais rigorosa sobre o impacto da aplicabilidade desse dispositivo no campo do direito a moradia e apesar da prevalência do grave descompasso entre direitos proclamados e direitos efetivamente usufruídos.

Passados 20 anos da promulgação da CFB-88, parece ser fundamental a revalorização do dispositivo da função social da propriedade como conquista política, estratégica e territorial da luta social incidindo sobre as formas de acesso, usos e regimes de propriedade da terra urbana. Conquista que habilita os movimentos de moradia a participar melhor da vida pública, a não apartar essa conquista da luta política pelo direito a cidade, associando ao princípio da função social da propriedade novos temas e novas dimensões, a despeito do caráter patrimonial e rentista ainda hegemônico e do padrão heterogêneo e segregado dos usos da terra na cidade. Padrão que instaura ou redimensiona modos de segregação socioespacial, que remetem à inserção desigual das frações de classe nos mecanismos de apropriação fundiária e usos da terra e do território.

Por fim, mesmo sabendo que não há no Brasil um Estado decidido a expropriar a terra necessária para fazer prevalecer o princípio da função social da propriedade urbana e os mecanismos que lhes são correlatos são de difícil aplicação. Que tampouco existe um Estado determinado a reconhecer que o acesso a terra para morar não pode ser conduzido livremente pelo mercado. No momento atual, parece-me da maior importância o apelo à autoridade jurídico-constitucional desse princípio, pois ao confrontá-lo com a forma mercadoriana assumida pela terra e o agressivo mercado de terras e moradias urbanas que isto enseja na atualidade, ele ainda forma uma base estratégica: (a) para a afirmação da força temática da particularidade dos modos de apropriação e usos da terra urbana no campo dos estudos sobre a cidade; (b) para o aprofundamento do debate sobre a relação entre desenvolvimento imobiliário, mercado de terras, intervenção estatal no processo de constituição do urbano e a segregação socioespacial; (c) para se pensar sobre as possibilidades concretas de ampliação das margens de acesso a moradia fora dos mecanismos de mercado, e ao assim fazê-lo continuar a pensar sobre a questão dos direitos e das lutas sociais no Brasil urbano.

## Referências bibliográficas

- ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. In: Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: IPPUR e DP&A editora, 2002, pp. 179-206.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. Brasília: Senado Federal do Brasil, 1989.
- BRASIL. Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.
- BRASIL. Política Nacional de Habitação - Sistema Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- CALDEIRA, Teresa. P. do R. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2000.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. In: Novos Estudos. São Paulo: Cebrap. 1996, pp. 152-166.
- FERNANDES, F. A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- GOMES, Maria de Fátima C. M., Icasuriaga, Gabriela I., FERNANDES, Lenise L. A questão da regularização fundiária: análise da experiência na Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro. In: LIMA. Antônia Jesuíta de. (org.). Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, pp. 213-228.
- GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- GUIMARÃES, Eduardo C. Espaços urbanos da habitação: globalização e identidade. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques e PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs.). Política de habitação popular e trabalho social. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, pp. 59-69.
- HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.
- \_\_\_\_\_. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.
- LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace. Paris: Anthropos, 1974.
- \_\_\_\_\_. A cidade do capital. Rio de Janeiro: DP&A editora, 1999.
- LIMA. Antônia Jesuíta de. Políticas urbanas, governos locais e segregação socioespacial: alcance e limites das novas intervenções públicas. In: LIMA. Antônia Jesuíta de. (org.). Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, pp. 251-282.
- LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOPES, Josefa Batista. A construção de alternativas ao neoliberalismo e a prática profissional dos assistentes sociais no Brasil: os governos petistas, o MST e as ONGS como referência. São Luís: DESES/UFMA. Relatório final de pesquisa. 2007.
- MARICATO, Herminia. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil. AU – Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 156, pp.64-65, março 2007.
- MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol 1, 1998.
- OLIVEIRA, F. O estado e o urbano no Brasil. In: Espaço & Debates. São Paulo, n. 6, 1982.
- RAMOS, Maria Helena Rauta. Políticas urbana, conselhos locais e segregação socioespacial. In: RAMOS, Maria Helena Rauta. (org.) Metamorfozes sociais e políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2003.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. In: Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: IPPUR e DP&A editora, 2002. pp. 79-104.
- RIBEIRO, Luis C de Queiroz., AZEVEDO, Sérgio. A produção de moradias nas grandes cidades: dinâmicas e impasses. In: RIBEIRO, Luis C de Queiroz., AZEVEDO, Sérgio. (Orgs.) A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. pp. 14-30.
- SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. Metamorfozes Citadinas: constituição do urbano, disputas territoriais e segregação socioespacial em São Luís/Maranhão/Brasil. Rio de Janeiro, ESS/ UFRJ, Tese de Doutorado. 2003.
- TOPALOV, Chistian. Le profit, la rente et la ville: éléments de theorie. Paris: Econômica, 1984.

## Notas

1. Assistente Social. Professora Associada do Departamento de Serviço Social (DESES) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Membro do Grupo de Estudos, Pesquisas e Debates em Movimento Social e Serviço Social (GSERMS/DESES/Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA).
2. Defendendo a ideia de que o estudo da organização das relações de produção e a análise da estrutura das classes sociais permitem compreender a produção da segregação social e urbana, Ramos (2003:138) aborda uma série de determinações e mediações próprias a tal processo compreendendo-o como uma "[...] hierarquização na distribuição dos grupos sociais ou 'categorias sociais' nos espaços territoriais do município, decorrente de sua maior ou menor capacidade de acesso às áreas residenciais mais nobres, portadoras de equipamentos públicos e privados; essa capacidade é determinada socialmente pela modalidade de inserção dos grupos sociais na produção social [...]".
3. Se, a despeito dos seus efeitos segregadores (Ribeiro, Azevedo, 1996), tomamos como referência a Política Habitacional baseada no tripé SFH/BNH/COHABs efetivada no Brasil durante as décadas 1960-1970.
4. Legalização da permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias ambientais e urbanísticas nos assentamentos.
5. Considere-se aqui a particularidade das bases históricas da urbanização brasileira delineadas por Oliveira (1982).
6. Ao tratar da produção do espaço, Lefebvre (1999:177) que a contradição principal se situa entre o espaço globalmente produzido, em escala mundial, e suas fragmentações e pulverizações que resultam das relações de produção capitalistas, logo da propriedade privada dos meios de produção e da terra.
7. Harvey (1980:135) escreve no texto A justiça social e a cidade: "O solo e suas benfeitorias são, na economia capitalista contemporânea, mercadorias. Mas, o solo e as benfeitorias não são mercadorias quaisquer: assim, os conceitos de valor de uso e valor de troca assumem significado em uma situação mais do que especial. O solo e as benfeitorias não podem deslocar-se livremente, e isso os diferencia de outras mercadorias, tais como trigo, automóvel e similar. O solo e as benfeitorias têm localização fixa. A localização absoluta confere privilégios de monopólio à pessoa que tem o direito de determinar o uso nessa localização. O solo e as benfeitorias são mercadorias que nenhum indivíduo pode dispensar. Não posso existir sem ocupar um espaço; não posso trabalhar sem ocupar um lugar e fazer uso de objetos materiais aí localizados; e não posso viver sem moradia de alguma espécie. É impossível existir sem alguma quantidade dessas mercadorias".
8. Topalov (1984) ao analisar as relações propriedade fundiária/efeitos úteis/valorização do capital, compreende os efeitos úteis da aglomeração capitalista como um processo que ocorre nas cidades, nos sistemas de intercidades e nas grandes regiões econômicas, sendo, então, uma fixação e uma transformação dos sobre-lucros localizados, incorporados no processo de valorização de um capital numa atividade e numa área territorial.
9. Sobre a mercadoria Marx (1998:109-110-158) observou: "Não é com seus pés que as mercadorias vão ao mercado, nem se trocam por decisão própria. Temos, portanto, de procurar seus responsáveis, seus donos. As mercadorias são coisas; portanto inermes diante do homem. Se não é dócil, pode o homem empregar a força, em outras palavras apoderar-se dela. Para relacionar essas coisas umas com as outras, como mercadorias, têm seus responsáveis de comportarem-se, reciprocamente, como pessoas cuja vontade reside nessas coisas de modo que um se apossa da mercadoria do outro, eliminando a sua, mediante o consentimento do outro, através de um ato voluntário comum. É mister que reconheçam um no outro, a qualidade de proprietário privado. Essa relação de direito, que tem o contrato por forma legalmente desenvolvida, ou não, é uma relação de vontade e dado pela própria relação econômica.

As pessoas aqui, só existem, reciprocamente, na função de representantes de mercadorias e, portanto, de donos de mercadorias [...]. Tendo-se pode vender ou comprar [...] No dinheiro desapareceu todas as diferenças qualitativas das mercadorias, e o dinheiro, nivelador radical, apaga todas as distinções, mas o próprio dinheiro é mercadoria; um objeto externo suscetível de tornar-se propriedade privada de qualquer indivíduo. Assim, o poder social torna-se o poder privado de particulares”.

10. Nas palavras de Lefebvre (1999:32): “Na Europa feudal o senhor usa o nome da terra e a terra com ele se personaliza. O servo é o acessório da terra, mas o herdeiro (o filho mais velho do senhor) pertence também a terra, pátria local, singularmente limitada, que contém a família senhorial, a linhagem e a vassalagem e sua história. As relações entre o feudal, de um lado, e os que dependem dele são transparentes. Nada de intermediário obscuro, como o dinheiro. A situação política tem então um lado sentimental. A condição nobre da propriedade fundiária dá ao senhor uma auréola romântica”.

11. Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, que “[...] Dispõe sobre as terras devolutas do Império e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras sejam elas cedidas a título oneroso assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias nacionais e de estrangeiros, fica autorizado o governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. Artigo 1 - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra [...]”.

12. Na cidade de São Paulo, as vilas operárias (conjuntos de casas de aluguel) foram construídas por industriais ou empresários para abrigar famílias de trabalhadores (muitos imigrantes), sobretudo nos bairros do Brás, Mooca, Belenzinho, Barra Funda, Lapa, redutos industriais. Um exemplo: A Vila Maria Zélia (bairro do Belenzinho), construída no ano de 1916, pelo industrial Jorge Street, proprietário da Cia. Nacional de Tecidos Juta Belém. Tinha 220 casas, creche, ambulatório médico e odontológico, centro comercial, igreja e ainda duas escolas (uma para meninos e outra para meninas). Em 1942, a Lei do Inquilinato decretada pelo então presidente Getúlio Vargas passou a controlar o preço dos aluguéis e o negócio deixou de ser rentável. A partir daí os industriais passaram a vender as casas e as vilas rarearam. Outro exemplo: Vila Economizadora (bairro da Luz) construída entre 1908 e 1915 tinha 135 casas e algumas singularidades, pois se tratava de um empreendimento da Sociedade Mútua Economizadora Paulista voltado para o aluguel de casa para trabalhadores de diferentes indústrias ou serviços: funcionários da Estrada de Ferro e do Liceu de Artes e Ofício, operários e trabalhadores do Mercado Municipal.

13. Harvey (1992:79-80) lembra que “[...] a ênfase dos ricos no consumo levou a uma ênfase muito maior na diferenciação de produtos no projeto urbano. Ao explorarem os domínios dos gostos e preferências estéticas diferenciadas (fazendo tudo o que podiam para estimular essa tendência) os arquitetos e planejadores urbanos reenfatazaram um forte aspecto da acumulação do capital: a produção do que Bourdieu chama de capital simbólico, que pode ser definido como o acúmulo de bens suntuosos que atestam o gosto e a distinção de quem os possui. Esse capital se transforma, com efeito, em capital-dinheiro, que produz seu efeito próprio quando, e somente quando, oculta o fato de se originar em formas materiais de capital”.

14. Num padrão que se repetia em outras cidades do Brasil, Backheuser (apud Wissenbachw, 1998:102) distingue na cidade do Rio de Janeiro, no início do século XX, as seguintes alternativas de moradia das classes populares: habitações coletivas, casa de cômodos, estalagens, cortiços, localizados, sobretudo, nas ruas da Cidade Nova, na Gamboa, na Saúde, na Frei Caneca.

15. Recorde-se que a Constituição Federal de 1824 incluiu e enfatizou de forma eloquente o direito de propriedade no rol dos direitos individuais. Era um direito absoluto, excepcionado somente pela desapropriação, mediante a indenização em dinheiro. Na Carta Constitucional de 1981 que cancela o início do período republicano no Brasil, a propriedade permanece como um direito absoluto. A Constituição Federal de 1934, por sua vez, apresenta inovações ao afirmar que o direito de propriedade não deveria ser exercido de forma contrária ao interesse social ou coletivo. Tal inovação não representou uma ruptura importante, pois, a Constituição promulgada em 1937 retroage e afirma o caráter não-absoluto da inovação

do texto de 1934. Em 1946, a Constituição garante como inviolável o direito à propriedade, salvo hipótese de desapropriação, todavia, no seu Artigo 147, condiciona o exercício do direito de propriedade ao bem-estar-social. A Constituição Federal de 1967, profundamente modificada pela emenda Constitucional de 1969, apresenta o termo função social - princípio de ordem econômica e social - para dispor sobre a necessária coexistência entre os interesses do proprietário e da sociedade.

16. República Federativa do Brasil, Constituição, 1988, Título VII, Capítulo II - Da Política Urbana. Art. 182. A política do desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. 1 - O plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. 2 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. 3 - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia indenização em dinheiro. 4 - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando para a sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

17. De fato, debates políticos e pesquisas acadêmicas registram que desde 1989 governos municipais de Porto Alegre praticam instrumentos participativos e democráticos de gestão urbana. Num primeiro momento reluz o orçamento participativo. Em 1990, a aprovação da Lei Orgânica do Município resulta de amplos debates sobre legislação urbanística e teses defendidas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana. Logo a Constituição Municipal incorpora os instrumentos de gestão urbana: função social da propriedade, usucapião urbano, IPTU progressivo, banco de terras, solo criado, etc.

18. Segundo Lopes (2007) a possibilidades para se pensar alternativas ao neoliberalismo a partir dessa esfera de poder, eram sugestivas de possibilidades, de tal modo que elas foram determinantes na definição de Porto Alegre como sede do Fórum Social Mundial, realizado pela primeira vez em 2001; mas se defrontando com os limites das condições históricas da sociedade brasileira como totalidade. Quando o PT, com a eleição de Lula, em 2002, assumiu o poder, verificou-se que não se confirmou à hipótese de que com esse fato político poderiam ser criadas condições favoráveis de avanços das conquistas e mudanças nos governos petistas das cidades e, em particular em Porto Alegre. Na primeira eleição municipal do governo federal PT-Lula, em 2004, o partido perdeu a eleição e interrompeu o ciclo de 12 anos no poder municipal em Porto Alegre com a derrota na eleição municipal; um ciclo iniciado em 1988 com a eleição de Olívio Dutra, o primeiro prefeito do partido na cidade.

19. De modo geral, em vários planos diretores de municípios do Maranhão, essas zonas especiais devem: demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, tendo em vista à proteção de seus direitos; demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentam riscos à vida e à saúde; demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária; definir normas especiais de uso, ocupação e identificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de interesse social; definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades da gestão da área

# A NOVA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?

*Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna\**

## Resumo

*Esse artigo se propõe a questionar o esmorecimento do debate acadêmico em torno do princípio da universalidade implícito na concepção de seguridade social inscrita na Constituição Federal de 1988. Parte-se da constatação que, embora o sistema de proteção brasileiro continue, na letra da Lei, universal, disseminou-se a idéia de que política social é ação voltada para os excluídos (os pobres), ou seja, focalizada; idéia que, ademais, apresentando-se como consensual prescindiria de discussão. Procura-se argumentar que essa pasteurização do debate se deve ao abandono, por parte de cientistas sociais e estudiosos do tema em geral, do suposto de que práticas governamentais fundamentam-se em determinadas concepções teóricas acerca da natureza e do papel das políticas sociais nas sociedades modernas. O objetivo, assim, consiste em resgatar a salutar controvérsia em torno de premissas e conceitos que embasam diferentes estratégias de enfrentamento da pobreza.*

*Palavras-chave: igualdade; liberdade; universalismo; focalização; empreendedorismo; assistencialismo.*



## Abstract

*This paper aims to inquiry the reduction of the academic debate around the principle of universality into social security conception established in the Brazilian Federal Constitution of 1998. Even so the brazilian protection system be understood in the legislative system as universal, the social policy idea was spread it out in an action toward the excluded people (the poor ones), that is, this action is focused to them; an idea presenting itself as consensual wouldn't do without quarrel. The paper still aims to argue that this dissoluteness of the debate must be a result of presumption of governmental actions are based on theoretical conceptions concerning the nature and the role of the social politics in the modern societies by social scientists and scholars. The objective, thus, consists to rescue the controversy around premises and concepts that base different strategies of poverty confrontation.*

*Keywords: equality; freedom; universalism; focalizeness; enterprisingness; assistencialism.*

## Introdução

Há exatos 20 anos a Assembléia Nacional Constituinte finalizava seus trabalhos. A Carta, aprovada em outubro de 1988 e aclamada pelo então presidente do Congresso Nacional como Constituição Cidadã, traria mudanças significativas no que concerne à proteção social no Brasil. Direitos individuais e coletivos foram então expandidos. Em especial, a introdução da expressão Seguridade Social – e do sentido que emprestava às políticas que designava – mostrou-se claramente inovadora e sugestiva. Tratava-se, afinal, de um passo importante, a consigna constitucional, para o ingresso do país no universo civilizado dos Estados de bem-estar social.

A definição de seguridade social impressa no artigo 194<sup>1</sup> revela sua semelhança com o modelo Beveridge<sup>2</sup>. Os dois princípios contidos no famoso relatório que deu origem à reforma do sistema de proteção social no Reino Unido, em 1946 (e que influenciou decisivamente a implantação do *Welfare State* no mundo desenvolvido), ali estão enunciados: a integração das

políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do provimento dos mesmos. Nem um nem outro conheceu existência efetiva em solo brasileiro.

Esse artigo não tem, contudo, a intenção de discorrer sobre os desca- minhos da seguridade social no Brasil. Razões e mecanismos usados para anuviar o desenho constitucional já foram bastante (embora talvez não o sufi- ciente) explorados na literatura<sup>3</sup>. Antes, se propõe a discutir um processo que ocorreu paralelamente ao desmonte da seguridade social<sup>4</sup>: o esmorecimento do debate, sobretudo do debate acadêmico, em torno dos princípios implí- citos na concepção inscrita na Constituição. Pois tal debate não só animou vivamente a agenda de profissionais e estudiosos envolvidos com a chamada questão social por um largo período como teve presença fundamental na elaboração do capítulo que consagrou a noção de seguridade na Carta.

O retraimento das discussões sobre as premissas subjacentes ao conceito de seguridade social atinge em particular o princípio da universalidade, porque, diversamente do princípio da integração, que foi interpretado e regulamentado por legislação ordinária em desacordo com o desígnio cons- titucional<sup>5</sup>, manteve-se incólume. O sistema de proteção social no Brasil continua universal na letra da Lei. No entanto ganha cada vez mais foros de unanimidade a idéia de que política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada. Em torno dessa idéia, o debate se tornou insosso, permanecendo restrito ora à fria refutação de dados empíricos, ora a uma morna queda de braço entre opiniões diferentes, prisioneiras, todas, da indefectível menção às práticas correntes no país.

A controvérsia entre universalismo e focalização como desenho apro- priado para as políticas sociais, contudo, não se resume a escolhas que governantes fazem diante de recursos finitos e demandas infundáveis no contexto atual. Também não traduz apenas posições divergentes num espectro ideológico cada vez mais confuso. Fundamenta-se, outrossim, em concepções teóricas distintas acerca da natureza e do papel das políticas sociais nas sociedades modernas.

O texto que se segue tem como objetivo apontar as premissas analíticas subjacentes a tais conceitos, procurando requalificar as relações que guardam com diferentes posturas político-ideológicas. A primeira sessão consiste em tentativa, muito simplificada, de resgatar um veio caro às ciências sociais, qual seja, o de identificar os laços que unem polarizações contemporâneas, como universalismo *versus* focalização (no que concerne às políticas sociais),

a antinomias clássicas na teoria política, como a canônica contradição entre liberdade e igualdade; o intuito é tão somente o de realçar a complexidade (teórica) do tema. Na segunda, a atenção se volta para um duplo processo em curso: o de naturalização de um modelo de política social (que passou a dominar no Brasil) e o de esvaziamento do debate sobre a questão social no meio acadêmico. A motivação para expor ilações que não se encontram suficientemente amadurecidas – e esse é o caso – reside na convicção de que o confronto entre postulados rivais continua a ser de grande relevância para o entendimento do real e, sobretudo, para a formulação de ações que visem transformá-lo.

## **Em torno da questão social como objeto teórico: antinomias e concepções**

O pensamento social moderno, seja na forma de ciência – as ciências sociais –, seja na forma de ideologia, formas ambas legítimas com que vem se expressando através dos tempos, é rico em antinomias. Universalismo versus focalização é uma das que no momento freqüentam, com assiduidade, as agendas da reflexão, das propostas e de práticas no universo das políticas públicas. Sua atualidade, relacionada que está ao renovado imperativo de enfrentamento da questão social – também esta reatualizada no cenário contemporâneo de reestruturações várias –, não exangue as imbricações que mantém com outras antinomias. Em particular, com a antinomia clássica que, desde o alvorecer da modernidade, consome esforços dos pensadores: igualdade *versus* liberdade<sup>6</sup>.

Por pensamento social moderno entende-se aquele que começa a se formar lá pelos fins do século XVI, num cenário de transformações que vai permitir e estimular explicações laicas do funcionamento do mundo dos homens, explicações científicas tanto quanto proposições ideológicas e substantivas. É então que as idéias de liberdade e igualdade galgam destaque, assumindo contornos preservados até hoje. Liberdade como ausência de restrições à escolha individual – o livre arbítrio que Romeu e Julieta tentam exercer, na conhecida peça de Shakespeare –, e igualdade como condição da própria humanidade (todos os seres humanos são, por natureza, **igualmente indivíduos**). Os pensadores no século XVII (Hobbes e Locke, por exemplo), vão considerar esses atributos como **direitos naturais** dos indivíduos, o que mostra a relevância que conferem a eles<sup>7</sup>.

E como conciliam teoricamente liberdade com igualdade? Concebendo a igualdade como igualdade formal, ou abstrata: a igualdade em termos do exercício do livre arbítrio (todos têm o direito natural de exercê-lo) e, para que seja possível a convivência entre esses iguais que desejam coisas diferentes (e são livres para fazê-lo), concebendo também a igualdade como igualdade de todos perante a Lei e a Justiça. Ou seja, igualdade na **esfera pública**<sup>8</sup>. Essa a igualdade que o liberalismo clássico vai consagrar como compatível com a liberdade. E essa a idéia elaborada pelos precursores do liberalismo clássico, como os contratualistas Hobbes e Locke, que ressaltam, ademais, as especificidades da esfera pública (a cujas regras todos igualmente se submetem por espontânea vontade) que possibilitam e legitimam o exercício desigual da liberdade privada.

No século XVIII, e cada vez mais, à medida que o Ocidente caminha celeremente para o capitalismo industrial e se adensa o caldo de cultura que alimentaria a Revolução Francesa, tal forma de conciliar liberdade com igualdade perde consistência. Rousseau é o pensador típico do difícil dilema que se impõe. A igualdade já não pode ser concebida apenas como igualdade natural ou abstrata. Opressão e injustiças denunciam desigualdades concretas que a igualdade natural não previne nem apaga. Rousseau identifica na propriedade desigual a “origem das desigualdades” (título de seu livro-libelo de 1755)<sup>9</sup>. E como restringir a propriedade sem ferir a liberdade? A solução rousseuniana, demasiado complexa para ser aqui abordada, vai passar pelo conceito de vontade geral, uma espécie de virtude cívica que o “povo” incorpora pelo contrato social, quando abandona sua condição de aglomerado amorfo e torna-se verdadeiramente um povo, ou seja, um “eu coletivo” capaz de decidir em nome do interesse geral mesmo que a decisão se afaste do interesse particular de cada um<sup>10</sup>.

A democracia liberal que se afirma como sistema político e como objeto de reflexão, já no século XIX, retoma o caráter formal da igualdade para compatibilizá-la com o ideal – expandido e cultuado – de liberdade individual. Com a seguinte diferença: os pensadores, então (ou pelo menos os pensadores liberais progressivistas, como Stuart Mill), vão ampliar o escopo da igualdade, adicionando à sua natureza civil (a antiga igualdade natural de exercer o livre arbítrio) a qualificação de igualdade política. A cada um, um voto será o lema propositivo dos liberal-democratas<sup>11</sup>.

Liberdade e igualdade são conciliadas, portanto, porque são ambas concebidas como situações em que não há restrições à sua consecução. A ausência de impedimentos formais ao exercício da liberdade (de expressão, de credo,

de trânsito, de propriedade, de trabalho, etc) se complementa com a ausência de impedimentos formais à igual possibilidade de participação de todos no campo da política, ou seja, na esfera pública (pelo voto, pela elegibilidade para cargos públicos, pela constituição de partidos políticos).

Essa conciliação, denunciada por Marx desde o Manifesto de 1848, e que já assustava liberais mais conservadores como Tocqueville, não se sustentou no século XX. Duas guerras mundiais, a expansão colonialista, o acirramento dos conflitos distributivos, entre outros fatores, tornaram explícito o paradoxo: a liberdade é, por definição, desigualizadora no plano da vida real – se a liberdade não permite que desigualdades se concretizem, não é liberdade –; e, pois, o ideal de igualdade, para deixar de ser um ideal abstrato, requer freios ao exercício da liberdade.

Outrossim, no mesmo passo em que desnudam o paradoxo, aqueles e outros fatores que incidem sobre as transformações características do século XX acabam impondo, no Ocidente, uma outra solução conciliatória: o chamado Estado de bem-estar social. Com algum sacrifício de ambas as partes. Um pouco menos de liberdade sob a ação interventora do Estado e um certo recuo do ideal de igualdade, expresso em menos desigualdades. Justificada teoricamente pela revolução keynesiana, a concepção social-democrata de compatibilização da igualdade com a liberdade remarca, de novo, as fronteiras entre os domínios público e privado, reformulando os encargos e responsabilidades de cada um<sup>12</sup>.

Todavia, como ocorreu com todas as soluções de conciliação entre liberdade e igualdade, ao longo do tempo, essa solução (o Estado de bem-estar social, momento histórico em que pela primeira vez políticas sociais se configuram como instrumentos de concretização de direitos) também se torna alvo de acirradas controvérsias. O quanto menos de liberdade? Em que dimensões se aplicam freios à liberdade (e que freios) requeridos para o aumento da igualdade? Que grau e que tipo de igualdade podem ser alcançados sem que a liberdade seja ameaçada?<sup>13</sup>

Duas concepções de igualdade (tanto no campo da reflexão quanto no campo das proposições) vão se confrontar nos debates em torno da solução conciliatória representada pela política social: a concepção de igualdade como resultados mais igualitários e a concepção de igualdade como iguais oportunidades para todos. No que concerne aos processos de formulação e implementação de políticas públicas, à primeira concepção se associam, grosso modo, adeptos do papel robusto do Estado como produtor de bens e serviços para todos e aos quais todos têm direito – sistemas de saúde públicos

universais, por exemplo, ou de educação, e, também, fortes investimentos públicos para que todos possam gozar de benefícios como saneamento, moradia, transporte, etc – do que resulta, ou se espera que resulte, uma maior igualdade substantiva. À segunda, se associam os adeptos do papel do Estado como regulador das forças ou garantidor da pujança do mercado, fonte de iguais oportunidades para todos; algumas ações serão aceitas como precípuas a esse papel do Estado – ações “negativas”, destinadas a não permitir que encargos trabalhistas onerem (ou desestimulem) as atividades empresariais, e ações “positivas”, como as que proporcionam educação (ou saúde) gratuita àqueles que se encontram em situação precária, a fim de incrementar a igualdade de oportunidades.

Dois noções de liberdade também se distinguem. Na primeira, a liberdade é vista como ausência de restrições ao exercício do livre arbítrio; e entre essas restrições enquadram-se certas incapacidades dos próprios indivíduos, como o analfabetismo ou a extrema penúria, que agem como obstáculos à livre escolha e que podem ser reduzidas<sup>14</sup>. A segunda entende a liberdade como exercício positivo do livre arbítrio, como liberdade positivada, para o que estipula como necessária a presença de capacidades ou melhor, a presença de elementos propiciadores de tais capacidades, ou, melhor ainda, a presença de direitos substantivos e palpáveis. Direitos que não se contentam apenas com a vigência de um sólido marco legal (como é o caso do acesso à justiça e do voto), mas que exigem estruturas concretas de positivação: escolas, hospitais etc.

Não é difícil perceber que a antinomia liberdade versus igualdade se imbrica com a antinomia universalização versus focalização. Mas não se trata de uma mera polaridade a situar, de um lado o conjunto liberdade subsumida pela igualdade assegurada por direitos substantivos universais, e, de outro, o conjunto liberdade incrementada pela igualdade de oportunidades promovida por ações focalizadas. Ao contrário, a complexidade aumenta quando mais antinomias são introduzidas. Pois elas se cruzam, oferecendo, em termos de soluções reflexivas ou propositivas, sanduíches mistos dos mais variados sabores.

Em seu enunciado original, a fórmula de compatibilização entre liberdade e igualdade expressa nos regimes de welfare disseminados pelo mundo no pós-guerra já embutia diferentes modalidades de cruzamento entre esses valores – liberdade e igualdade - e entre eles e a dupla forma de conceber a política social (para todos ou para os pobres). Tanto que sistemas variados de proteção social se constituíram pelos países do Ocidente, desde os mais

liberais, tipo Estados Unidos, aos mais igualitaristas, tipo Escandinávia<sup>15</sup>. O próprio modelo Beveridge continha o germe da discórdia, uma vez que estabelecia, como princípios basilares, a universalidade dos benefícios e a integração das políticas, e, como objetivo principal, a eliminação da necessidade (ou seja, da pobreza).

Não obstante, a concepção que se afirmou, nos anos subseqüentes, foi a de que a universalidade da política social como fórmula de compatibilização entre igualdade e liberdade, não tinha a ver apenas com a redução da pobreza. Tinha a ver sobretudo com a expansão substantiva da cidadania (o famoso texto de Marshall em que define a cidadania como conjunto de direitos acumulados historicamente, direitos civis, políticos e sociais, é de 1949<sup>16</sup>). E cidadania entendida como medida de igualdade aplicada sobre uma sociedade de livres desiguais<sup>17</sup>. Até porque pobreza e desigualdades conheceram paralelamente substancial redução, em países europeus, mediante políticas econômicas de crescimento, pleno emprego e alteração do sistema tributário.

Essa concepção, com efeito, se afirmou fortemente. Qual seja, a concepção de que liberdade e igualdade se compatibilizam mediante a noção ampliada e substantivada de cidadania, o que se dá por via de políticas sociais universais. É ela que inspira, no Brasil dos anos 80, o movimento em prol da universalização da política social, movimento que vem articulado com a luta pela democratização do país. Contudo, embora tenha se afirmado, essa concepção nunca reinou sozinha. É provável que sequer tenha sido hegemônica. Sempre concorreu com outras.

A concorrente mais nítida e antiga é a mais óbvia. Fundamenta-se no suposto de que a política social como via de efetivação de direitos substantivos e universais não logra conciliar liberdade e igualdade porque obsta a liberdade, reduz o espaço do livre-arbítrio, produzindo uma falsa (ou ameaçadora) igualdade. A política social, portanto, deve ser concebida como alívio ou como compensação pelos prejuízos que a desigualdade, inevitavelmente, causa a alguns. Ou seja, estritamente focalizada – saúde pública para os pobres, educação gratuita para quem precisa, medidas assistenciais com alvos delimitados, enfim. Essa é a concepção liberal por excelência, “minimalista”, na qual a noção de igualdade guarda as características básicas com que foi formulada desde o século XVI (igualdade formal e abstrata) ainda que atualizada ao século XX (e ao XXI) - na arena política pelo voto universal e, no mundo da vida, pelas dotações seletivas aos necessitados<sup>18</sup>.

Competindo com a concepção Estado de bem-estar universal como solução conciliatória entre liberdade e igualdade se impôs outra, de certo modo uma variante da anterior embora dela se diferencie em aspectos não triviais. Segundo essa concepção, aqui nomeada de liberal revisitada, os ideais de igualdade e liberdade só podem ser compatibilizados se a igualdade for entendida como igualdade de oportunidades para que todos possam ser efetivamente livres e, pois, cidadãos autônomos por escolha própria. A cidadania não pode ser produzida e distribuída como vestimenta para cobrir indivíduos desnudados pela precariedade. O direito a que todos têm é o direito de “aprender a pescar”, ou seja, o direito a um ponto de partida – que é a oportunidade – igualitário<sup>19</sup>. Nessa concepção, sistemas universais têm lugar. Mas somente aqueles que propiciam a capacitação dos indivíduos para o exercício da autonomia<sup>20</sup>. Assim, um sistema público e gratuito de educação é relevante, mas de educação fundamental, para crianças, que assim estarão, no futuro, capacitadas para exercerem a cidadania. Um sistema de saúde público para todos também é acatado. Mas um sistema prioritariamente voltado para a promoção da saúde. Sistemas públicos, nessa concepção, não se destinam aos pobres somente. São para todos, como o são, também, os sistemas privados. A salutar competição entre oferta pública e privada permite que os melhores sejam premiados pela escolha (livre) dos indivíduos.

As diferenças entre essas duas concepções de compatibilização entre liberdade e igualdade (concorrentes da concepção Estado de bem-estar universal como solução conciliatória entre liberdade e igualdade) são sutis. Ambas enfatizam a prioridade da liberdade sobre a igualdade, ou subordinam a igualdade à intocabilidade do ideal de liberdade. Distinguem-se mais visivelmente, porém, em dois pontos relacionados com a antinomia universalidade versus seletividade.

Um ponto crucial é o reconhecimento, mais nítido e coerente na segunda que na primeira concorrente, de que sistemas universais têm um papel importante a desempenhar na solução conciliatória entre igualdade e liberdade. Na concepção liberal revisitada, a primazia da liberdade não se associa indiscriminadamente ao primado da seletividade; ao contrário, pode conviver com sistemas universais. O outro ponto distintivo é justamente a convivência, que a segunda concorrente vê como natural (e recomenda), entre políticas sociais universais e políticas sociais focalizadas<sup>21</sup>. Rejeitando em parte o minimalismo de sua matriz, a concepção liberal revisitada postula a coexistência de políticas universais e políticas focalizadas, apontando como objetivo primordial da ação pública a ampliação das oportunidades para que todos possam caminhar pelas próprias pernas.



## **A nova política social no Brasil (e alhures): a redefinição do princípio da universalidade e sua imunização contra a suspeição teórica**

No Brasil, como sugerido antes, a inspiração do movimento de idéias que, convergindo com outros vetores, culminou na Constituição Federal de 88, veio da concepção Estado de bem-estar social. Por razões que não caberia aqui enunciar, essa foi, na letra da Lei, a concepção vitoriosa. A Carta estabelece um sistema universal de seguridade social, universal e integrado, o que tem implicações simbólicas e práticas<sup>22</sup>. Simplificadamente, as implicações simbólicas podem ser resumidas na vinculação da proteção social ao conceito de cidadania positivada; as implicações práticas decorrem do princípio do financiamento compartilhado de benefícios contributivos e não contributivos<sup>23</sup>.

Ora, essa concepção – e também não haveria espaço aqui para discorrer sobre possíveis razões – não chegou sequer a se por em pé<sup>24</sup>. Nos anos 80, quando ela integrava a pauta de demandas na luta pela democratização no Brasil, parecia tornar-se dominante, no resto do mundo, a concorrente minimalista, a concepção liberal por excelência, ainda que essa dominância tenha sido mais alardeada do que praticada<sup>25</sup>. A partir dos anos 90, entretanto, e sobretudo a partir da segunda metade da década final do século XX, a concepção liberal revisitada vai ocupar espaços cada vez mais sólidos e amplos.

Não custa lembrar que é nessa ocasião, nos anos 90, que a legislação regulamentadora dos preceitos constitucionais começa a ser produzida no Brasil. Desde então, inicia-se concomitantemente o desmonte institucional, orçamentário e conceitual da seguridade social. Cada uma das áreas previstas para compor organicamente o sistema – saúde, previdência e assistência social – encastela-se em seu próprio ministério. Cada uma das áreas terá suas fontes vinculadas de financiamento: as variadas receitas constitucionalmente estabelecidas em conjunto para a seguridade serão setorializadas e ao mesmo tempo centralizadas num órgão externo à seguridade, o Tesouro. E, no rastro do discurso oficial de que o mundo havia mudado, o abandono do princípio da universalidade, embora jamais explicitado, se cristalizaria no enaltecimento dos novos preceitos liberais.

O contexto dos anos 90 se mostra propício ao avanço da concepção liberal revisitada, por razões que, mais uma vez, serão dadas como supos-

tas<sup>26</sup>. O fato a sublinhar é que ela ganha terreno, se sofisticada, aparece como oponente da concepção liberal por excelência e passa a comer pelas beiradas a concepção Estado de bem-estar social. Torna-se (ou apresenta-se como) a grande inovação do milênio.

A aparência inovadora que a concepção liberal revisitada confere à política social constitui uma das faces da moeda, hoje corrente, da unanimidade. Assim como teriam se dissipado conflitos históricos e ideológicos (certamente na poeira que a derrubada do muro de Berlim espalhou), assim também um consenso, afinal, teria sido forjado em torno da fórmula de conciliar liberdade com igualdade. A outra face desse dólar (ou euro) filosófico, aceito e valorizado mundialmente, é a atribuição de inexorabilidade às transformações em curso na realidade.

Como cara ou como coroa, a unanimidade expressa o empobrecimento dos debates sobre a questão social e sobre as formas de enfrentá-la. No Brasil, atualmente, a nítida ausência de alternativas quanto à proposição de políticas é alarmante. Tudo se passa como se a controvérsia entre universalismo e focalização estivesse inteiramente superada na medida em que a verdade tivesse, enfim, sido revelada: política social é política para os pobres. Mais alarmante ainda, porém, talvez seja o vazio teórico que prevalece no âmbito das discussões acadêmicas, praga que atinge em cheio os cientistas sociais que lidam com o tema.

Embora o objetivo aqui se resuma a denunciar o tom pasteurizado adquirido pela ciência social brasileira no trato da questão social e das formas de enfrentá-la, cabe uma citação forânea que, com isenção, introduz o problema, em suas linhas gerais:

*“(...) É próprio da sociologia reivindicar um ângulo de observação e análise, um ângulo que, não estando fora do que observa ou analisa, não se dissolve completamente nele. Qual é, pois, esse ângulo e como mantê-lo nas condições presentes e próximas futuras? A rapidez, a profundidade e a imprevisibilidade de algumas transformações recentes conferem ao tempo presente uma característica nova: a realidade parece ter tomado definitivamente a dianteira sobre a teoria. Com isso, a realidade torna-se hiper-real e parece teorizar-se a si mesma. Essa autoteorização da realidade é o outro lado da dificuldade das nossas teorias em darem conta do que se passa e, em última instância, da dificuldade em serem diferentes da realidade que supostamente teorizam”<sup>27</sup>.*

Sociólogos - e demais cientistas sociais, obviamente - estão curvados diante de uma realidade que se mostra inelutável. A rapidez e a intensidade das mudanças operadas na realidade social, o objeto precípua de todas as

ciências sociais, a tornam auto-explicável, hiper-real, e por isso mesmo, naturalizada, banalizada, “sem capacidade para nos surpreender ou empolgar”<sup>28</sup>. O resultado, para o autor, é que teoria e realidade se confundem. A teoria passa a ser a própria realidade, na medida em que esta se auto-explica. Como se a realidade prescindisse de teorias explicativas, deixando os cientistas sociais a seu reboque. Perplexos, os cientistas sociais correm atrás da realidade e pedem carona na sua autoteorização, ao invés de, como no passado, se sobreporem a ela, decodificando-a no plano da reflexão.

A provocação parece adequada para pensar o estatuto que têm, hoje, os temas correlatos da política social e da questão social no âmbito das ciências sociais. Com efeito, em matéria de políticas sociais, a realidade brasileira oferece um universo de práticas diversificadas que constituem um manancial extremamente rico para estudos e análises. Um exemplo se encontra no banco de dados e projetos de experiências inovadoras do programa Gestão Pública e Cidadania que a Fundação Getúlio Vargas mantém. O programa, promovido pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV em conjunto com a Fundação Ford e com o apoio do BNDES, selecionou anualmente, entre 1996 e 2005 (o último ano da premiação), os vinte melhores projetos de políticas públicas entre centenas que foram apresentados por municípios e estados e que tiveram, em sua maioria, o enfrentamento da questão social como propósito<sup>29</sup>. A publicação regular dos volumes que expõem as experiências ilustra bem a idéia de hiper-realidade: o registro de inúmeras iniciativas locais, - entendidas como inovadoras na medida em que, entre outros diferenciais, “introduzem mudanças significativas em relação a práticas anteriores; têm impacto positivo sobre a qualidade de vida das comunidades; ampliam ou consolidam o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos” - visa dar “ao leitor um panorama da diversidade brasileira, apresentando ao mesmo tempo a complexidade dos problemas do país e a riqueza das soluções encontradas por seus governos subnacionais”<sup>30</sup>. Em resumo, uma realidade auto-explicável.

Políticas sociais, de âmbito municipal, estadual ou federal, são ademais, objeto de dissertações e teses de pós-graduação, de artigos em revistas especializadas, de vasta produção, enfim, nas várias áreas das ciências sociais e dos chamados campos multidisciplinares do conhecimento. Da mesma forma (ou simultaneamente), a questão social tornou-se ponto de convergência de expressiva quantidade de análises acadêmicas. Na maior parte dos trabalhos, contudo, a tendência que sobressai, tanto nos que versam sobre políticas sociais quanto nos que examinam a questão social, é a de superestimar a

descrição empírica (e os métodos para realizá-la) em detrimento da elaboração teórica. A ciência social assume, assim, um caráter de ciência-fotografia, permitindo que a “hiper-realidade” de seu objeto a ultrapasse.

Contentar-se em descrever os fenômenos não significa abdicar do rigor. Ao contrário, a fotografia é de alta definição. Técnicas para observar e fornecer evidências vêm se aperfeiçoando crescentemente. Diagnósticos sofisticados, estatísticas, indicadores, modelos, todos complexos e consistentes, são usados para desvelar a realidade. Desvendam-se os múltiplos aspectos e dimensões da questão social – renda, educação, saúde, religião, condições de moradia de diferentes segmentos da população, etc. Levantamentos censitários e pesquisas por amostragem possibilitam não apenas medir o tamanho e identificar as características dos problemas como também inferir resultados das intervenções sobre os mesmos<sup>31</sup>.

É meritório e útil, sem dúvida, o esforço investigativo da ciência social que se pratica hoje no Brasil com vistas a subsidiar o debate em torno do palpitante tema do enfrentamento da questão social. É, porém, insuficiente. Pois, a despeito de tornar a realidade mais visível, porque quantificada e mensurada, bem como as políticas destinadas a operar sobre ela passíveis de avaliação a partir de instrumentos precisos, destituiu de validade e importância as grandes interpretações (tentativas e controversas, por suposto). As polêmicas em torno dos fundamentos e da capacidade explicativa de teorias rivais, que sempre mobilizaram os pensadores, desbotaram<sup>32</sup>.

Conseqüente a essa tendência empiricista emerge um (aparente) consenso entre os estudiosos no que concerne à questão social e, portanto, à maneira de enfrentá-la, vale dizer, à política social. Consenso (aparente) que mais ainda debilita a ciência social. A concepção de política social que hoje prevalece se apresenta como (ou adquiriu o status de) a política social, no pressuposto implícito de que a realidade (que além de auto-explicativa se tornou impositiva) assim o demonstra. E a realidade assim o demonstra porque há uma (também pressuposta) concordância a respeito da natureza da questão social uma vez que essa natureza é, de igual modo, revelada pela realidade. Dispensáveis passam a ser, portanto, as fundamentações teóricas, e supérfluas as discussões acadêmicas sobre elas. O mito do “fim” – da história, da ideologia – se aplicaria aos antagonismos na esfera da teoria econômica, social, política etc.

Essa predominante concepção de política social possui dois traços que a tipificam como inovadora, no sentido acima referido, e que a enquadram na categoria de legítima representante da concepção liberal revisitada. Um

é o estímulo à empreendedora atividade empresarial como instrumento de inclusão social. O outro consiste no “novo” assistencialismo, caracterizado por transferências de renda aos pobres com condicionalidades.

O empreendedorismo, especialmente quando adjetivado de social, transformou-se na panacéia universal para as seqüelas da globalização financeira<sup>33</sup>. Em 2006, o Prêmio Nobel da Paz coube ao economista bengalês, Muhammad Yunus, fundador do Banco Grameen, o banco do povo, tido como uma experiência altamente inovadora e criativa para o enfrentamento da questão social. O caráter inovador sublinhado pelos entusiastas dessa experiência estaria na aptidão do microcrédito – razão de ser do Grameen – para combinar “práticas do setor de cidadania com elementos do universo empresarial, que unem atuação competitiva, sustentabilidade financeira e maximização dos benefícios sociais”<sup>34</sup>. Permitindo “a experimentação de produtos e serviços voltados para nichos de mercado na base da pirâmide onde haja demandas não atendidas”<sup>35</sup>, o microcrédito viabilizaria o pequeno negócio, elevaria a autoestima, desenvolveria responsabilidade individual e, assim, incluiria o pobre no universo da liberdade que é o mercado. No Brasil, essa estratégia de enfrentamento da questão social norteia vários programas federais – o PROGER, o PROGER-Jovem Empreendedor, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens) – e outros tantos programas estaduais e municipais<sup>36</sup>. A criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária, no Ministério do Trabalho e Emprego, denota a importância atribuída à estratégia como “forma de combate à pobreza”<sup>37</sup>. Além de apresentada de maneira recorrente como a política social destinada a promover a inclusão social de certos grupos, a estratégia do empreendedorismo é vista quase como uma decorrência natural das mudanças que acontecem na realidade<sup>38</sup>. Com isso se afirmam vitoriosas as teses gêmeas do empirismo e do consenso, suportes da ciência social-fotografia que assume a realidade como auto-explicável.

Desempenho análogo tem o segundo traço da dita concepção predominante, o assistencialismo condicionado. Desde 2004, os programas federais de transferência de renda que passaram a proliferar no Brasil principalmente a partir de 1995 estão unificados no Programa Bolsa Família<sup>39</sup>. O Programa se propõe a alcançar seu principal objetivo (possibilitar “a conquista da cidadania pela parcela mais vulnerável” da população<sup>40</sup>) articulando três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação<sup>41</sup> e coordenação

de programas complementares<sup>42</sup>. Distribuindo benefícios que variam de R\$ 18,00 a R\$ 172,00, de acordo com a renda da família cadastrada e o número de crianças e adolescentes até 17 anos, essa estratégia, embora à primeira vista estranha à do empreendedorismo guarda com ela coerência e complementaridade<sup>43</sup>. Como ela, aposta no crescimento individual (do pobre) e na melhoria das condições de acesso à produção (por conta própria), ao (micro) crédito, e, pois, à mobilidade social<sup>44</sup>. Como ela, confere glamour ao mundo dos pobres – o mundo apartheidizado do banco popular, da agricultura familiar, dos eletrodomésticos de qualidade inferior -, assegurando a seus membros a cesta básica de saúde e educação que os sistemas públicos (universais) proporcionam nessas áreas. Como ela, é pretendente a consensual e resultante indiscutível do que ocorre na auto-explicável realidade.

Premissas teóricas (e por suposto controversas), entretanto, sem dúvida fundamentam tal concepção predominante de política social, bem como suas articulações com uma também predominante concepção da questão social. Sem qualquer intenção de esgotá-las, classificá-las ou hierarquizá-las, vale arrolar alguns conjuntos de proposições nos quais tais premissas logram nitidez, escapando do ostracismo a que a ciência social-fotografia as vem submetendo.

O primeiro se compõe justamente a partir da redução da questão social à pobreza. Ora, como observa Castel (1999), a “questão social é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”. Pode ser a pobreza como pode ser o conflito de classes<sup>45</sup>. Ou seja, adquire formas diversas, no plano da realidade, em diferentes condições históricas, sistêmicas etc; e demarca-se, no plano da reflexão, sob a égide da adoção de uma dada vertente de análise. Do entendimento reducionista de que a questão social é a pobreza (uma potente premissa teórica) decorre a aceção de que política social tem por função proteger os pobres, o que está longe de alinhar em concordância os cientistas sociais. Para Polanyi, por exemplo – premissa que é ratificada por Castel (1999) - as ações governamentais de cunho social (voltadas ou não apenas para os pobres) têm historicamente por função proteger a sociedade como um todo dos riscos que a expansão do mercado acarreta, em particular das desigualdades que, no limite, ameaçam a própria integridade do tecido social<sup>46</sup>. Em fina sintonia com aquelas premissas, se insinua, levemente irônica, uma outra: política social, como política para os pobres e portanto de natureza assistencial, se associa à bondade. Esse insidioso entendimento, que obviamente se contrapõe aos de Polanyi e Castel, enunciados acima – e

que, aliás, contraria todos os clássicos da teoria política desde Maquiavel -, possibilita a seus seguidores desconsiderar como sociais outras políticas fundamentais para o enfrentamento da questão social, como transportes, saneamento, e, muito especialmente a previdência social<sup>47</sup>.

Um segundo conjunto de premissas, intrinsecamente ligado ao anterior, tem por epicentro a definição de pobreza como uma situação em que indivíduos se encontram por falta de certos dotes ou assets (Banco Mundial, 2000) que uma vez adquiridos os habilitam a pular a linha da pobreza<sup>48</sup>. Escolaridade, aprendizado do autocuidado com a saúde e outros, entre os quais, é claro, o saber lidar com a renda constituem os ativos primordiais que equalizam os indivíduos. Definida a questão social como pobreza e pobreza como carências individuais - definição que teorias rivais refutariam, aponto o papel das estruturas econômicas, sociais e políticas -, descobre-se mais um preceito essencial: políticas sociais de natureza coletiva, universais, não são as únicas nem as mais eficazes para lidar com a questão social. Quando dominam o cenário da proteção social tendem a desequilibrar o orçamento fiscal, desperdiçar recursos, penalizar investimentos e a não alcançar devidamente os pobres. Devem, portanto, se restringir àquelas que propiciam igualdade de oportunidades para o exercício da liberdade, como educação fundamental e atenção básica à saúde e servir como braço auxiliar de ações inovadoras, quais sejam, as que se dirigem a indivíduos, a grupos específicos, a segmentos da população pobre, que merecem ser tratados de modo diverso em respeito às diferenças que guardam entre si<sup>49</sup>.

O conceito de inovação aplicado à política social ilumina mais um lote de premissas teóricas ocultas pela empiria auto-explicativa que a ciência social-fotografia avaliza. Inovadora é a política social capaz de introduzir “mudanças significativas em relação a práticas anteriores” e assim diferenciar-se do assistencialismo tradicional porque essas são exigências incontestáveis da atual conjuntura. Tal premissa se desdobra na assertiva de que as “novas” políticas (assistenciais) para os pobres, ao exigirem condicionalidades, funcionam como mecanismos de empoderamento, isto é, ensinam a aquisição dos dotes necessários ao exercício das escolhas.. Mediante a “promoção do alívio imediato da pobreza (...), o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação (...), o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações”<sup>50</sup>, indivíduos se tornam capazes de superar a situação de vulnerabilidade. Induzidos a freqüentar cursos nos quais aprendem a pescar - e a usar o microcrédito para comprar o anzol -, ganham auto-estima; requisitados a participar (de conselhos e

atividades comunitárias), auferem os dividendos do capital social<sup>51</sup>. Nessa chave, faz sentido o uso freqüente da terminologia da inclusão, substitutiva, por exemplo, da integração e, sobretudo, da exploração<sup>52</sup>. Incluído não é – como postulariam teorias rivais – o cidadão portador de direitos civis, políticos e sociais; é o produtor/consumidor de mercadorias, ainda que a mercadoria circule somente na informalidade. A marca da “inclusão” deixa de ser o vínculo empregatício e passa a ser o CPF que habilita o indivíduo a transitar numa instituição bancária, ainda que seja um banco somente para pobres.

## **1. Breves considerações, à guisa de conclusão, para (tentar) reavivar o debate**

Empreendedorismo e assistencialismo condicionado constituem os alicerces da nova concepção de política social, tida como capaz de substituir com vantagens o supostamente jurássico Estado de bem-estar social e seu padrão universalista de proteção social. Lado a lado, convergem para reforçar tendências como a de desresponsabilizar o Estado pela manutenção da ordem republicana e de delegar tarefas de enfrentamento da questão social ao mercado ou à própria sociedade. Conjugados, outorgam estatuto de verdade absoluta à noção discutível de que é possível “incluir” segmentos social e economicamente marginalizados via programas pontuais de alívio à pobreza e fomento à autopromoção – importantes, sem dúvida, mas inócuos na ausência de projetos de desenvolvimento que gerem empregos sustentáveis e que possam alterar as estruturas que reproduzem as desigualdades. Coordenados, por fim, ajudam a disseminar a quimera de que disponibilidade de capital social, linhas de microcrédito e rotas de empoderamento configuram versão popular do acesso ao capital propriamente dito e do ingresso nos círculos dos poderosos – por definição, inexecutáveis para os pobres -, e que, como esses, oferecem oportunidades de mobilidade social<sup>53</sup>.

É inquestionável que programas como os que compõem a concepção predominante de política social acima descrita cumprem finalidades imediatas, enquanto práticas, no Brasil ou alhures. Todavia, enquanto concepção de enfrentamento da questão social, a concepção predominante de política social se mostra bem menos ambiciosa do que aquela que, condenada por inadequação aos tempos, se propõe a renovar. Sobretudo, se mostra menos ousada, na medida em se exime da discussão teórica, ocultando-se sob os véus da empiria e do consenso. Ora, a todos os cientistas sociais importa saber



quem são e onde estão os pobres, assim como a todos os cidadãos incomoda a persistência da pobreza. Nem por isso cabe renunciar à tarefa de dar respostas a indagações mais provocativas – sobre causas e determinantes, por exemplo -, e confrontar explicações erigidas sobre fundamentos rivais. Aceitar que seu objeto seja uma hiper-realidade auto-explicativa desmerece a ciência social, debilitando sua histórica função crítica, “que nunca pareceu tão desarmada, no último século, quanto nos últimos anos, seja porque manifesta apenas uma indignação sem acompanhar proposições alternativas, seja porque, mais frequentemente, tem renunciado a exercer a prática da denúncia frente à realidade contemporânea” (Boldanski e Chiappello, 1999).

Por trás da ciência social-fotografia está, a presidir as análises da questão social, a presunção da supremacia de uma concepção teórica, a concepção liberal revisitada de compatibilização entre igualdade e liberdade. Concepção que se traduz plenamente nessa idéia de nova política social, imperativo que atenderia aos requisitos de uma realidade modificada. Sofisticada, sugere aposentar por idade (ou invalidez permanente) a concepção Estado de bem-estar e granjeia apoios com a performance de concorrente da concepção liberal por excelência. No Brasil atrai os descontentes - remanescentes dos anos 80 ou neófitos dos anos 90 - com os rumos tomados pela democratização.

Novos tempos, novas práticas, novos conceitos. O “aprendizado da pescaria”, expressão apócrifa que vulgarizou a categoria de “bens primários” propiciadores de equidade (Rawls, 1993), recebe a sedutora designação de empoderamento; o alargamento das oportunidades suplanta, com a atrativa promessa da liberdade de escolha, a produção de resultados igualitários; a dotação de capacidades se apresenta como a bandeira que atualiza o ideal dos direitos substantivos e universais. Cidadania torna-se palavra-chave, como se tivesse sido inventada há pouco; e para enfatizar o caráter inovador do uso do termo, se põe a ele o adjetivo social: cidadania social<sup>54</sup>. O Estado, esse ente propenso à corrupção, fadado à ineficiência, é apenado por não dar conta dos desafios. Não que se pense em extinguí-lo; sequer em minimizá-lo. Há funções importantes a realizar – a garantia dos contratos não prescinde de uma entidade monopolizadora da violência legítima -, mas há, sobretudo, que “democratizar” (leia-se delegar, descentralizar) a realização de outras tantas funções. A chamada sociedade civil é instada a participar, formar redes horizontalizadas, estabelecer parcerias. O capital social torna-se fundamental, junto com o capital humano, o capital financeiro - afinal crédito popular é instrumento da cidadania e a democratização do crédito, mecanismo redistributivo.

Mas a reversão mais profunda que essa concepção opera diz respeito ao conceito de universalidade. Não mais apenas como direitos universais abstratos, não mais apenas como sistemas legais destinados a alargar as oportunidades no ponto de partida. Agora, como direitos e sistemas substantivos cuja missão é “incluir os excluídos”. Sutileza refinada que apunhala tanto a concepção liberal por excelência quanto a concepção Estado de bem-estar. Direitos e sistemas universais (básicos) merecem existir porque são formas de inclusão, vale dizer, porque são formas de lidar “dignamente” com os pobres e não porque a eles se atribua qualquer papel de integração social<sup>55</sup>. Sutileza que, além do mais, lhes concede legitimidade diante dos não-pobres, que não pagam diretamente por eles nem deles precisam. São, pois - os direitos e sistemas universais acessíveis aos pobres -, formas de compatibilizar igualdade com liberdade pelas quais e mediante as quais todos se tornam cidadãos (sociais), todos podem fazer escolhas. Pretensamente inovadora, essa ilusão de compatibilizar igualdade e liberdade, que a concepção liberal revisitada encerra, foi desmistificada por Marx, com sarcasmo, há mais de cem anos: o mundo que imagina se circunscreve à esfera da circulação de mercadorias, onde “só reinam a liberdade, a igualdade, a propriedade e Bentham”<sup>56</sup>

O presente artigo exprime uma posição, cuja tintura, por vezes extremada, não é avessa a réplicas. Ao contrário, põe-se a tapa, na convicção, tão firme quanto a enunciada no início, de que os tempos mudaram, desenfrendando inusitadas tramas que estão a clamar o refinamento das ferramentas de agir e pensar. Urge, nesse sentido, retomar o debate não só sobre os tempos e as práticas adequadas aos ventos que sopram como sobre os conceitos e premissas que transladam a empiria, do plano monocórdio da realidade, para o plano polifônico da reflexão.

## Referências bibliográficas

- ANTUNES, Ludmila Rodrigues (2001) – Reestruturação Produtiva e Sistema Bancário: Movimento Sindical Bancário nos anos 90. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas SP
- BANCO MUNDIAL (2000) – Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, Luta contra a Pobreza. Oxford University Press.
- BETTO, Frei (2004) – “A Fome como Questão Política”, em BETTO, F. (org), Fome Zero: Textos Fundamentais. Rio de Janeiro, Garamond.
- BOBBIO, N. & BOVERO, M. – Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna, Brasiliense, 2ª ed., São Paulo, 1987.
- BOLDANSKY, Luc & CHIAPELLO, Eve (1999) – Le Nouvel Esprit du Capitalisme. Paris, Gallimard.
- CASTEL, Robert (1999) – As Metamorfoses da Questão Social. Petrópolis, Vozes, 2ª edição.
- CAVALCANTI, Cecília Paiva Neto (2004) – PLANFOR: Qualificação para o Novo Paradigma Produtivo ou Política Compensatória para os Excluídos do Mercado de Trabalho? Tese de Doutorado, Escola de Serviço Social da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.
- CONDÉ, Eduardo Antônio Salomão (2004) – Laços na Diversidade: A Europa Social e o Welfare em Movimento (1992 – 2002). Tese de Doutorado, Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, SP.
- DEMO, Pedro (2002) – Solidariedade como efeito de poder, São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2002, v. 6 (Coleção Prospectiva).
- DRAIBE, Sonia & HENRIQUES, Wilnês (1988) – “Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 6, vol. 3.
- ESPING-ANDERSEN, Ghosta (1991) – “As três economias políticas do Welfare State”. Lua Nova n. 24, São Paulo, CEDEC.
- ESPING-ANDERSEN, Ghosta (1995) – “O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. Lua Nova n. 35, São Paulo, CEDEC.
- FERRAREZI, Elizabeth (2003) – “Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas”, Revista do Serviço Público, ENAP, Brasília, ano 54, n. 4.
- FERREIRA DE SOUZA, Fátima Valéria (2004) – Qualificar para quê? Dilemas da Política de Qualificação Profissional, Tese de Doutorado, Escola de Serviço Social da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.
- FOUCAULT, Michel (2004) – La Naissance de la Biopolitique: Cours au Collège de France (1978-1979). Paris, Gallimard.
- FRIEDMAN, Milton (1984) – Capitalismo e Liberdade. Coleção os Economistas, São Paulo, Abril Cultural.
- GENTIL, Denise Lobato (2006) – A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.
- MACPHERSON, Crawford Brough (1970) – La teoria política del individualismo posesivo, Barcelona, Fontanella.
- MACPHERSON, Crawford Brough (1977) – The Life and Times of Liberal Democracy. Oxford University Press, Oxford – New York – Toronto – Melbourne.
- MAIO, Marcos, RODRIGUES, Paulo Henrique & MONTEIRO, Simone (2006) – Política social com recorte racial: o caso da saúde da população negra, trabalho apresentado ao 30o Encontro Nacional da ANPOCS, GT Políticas Públicas, Caxambu, outubro de 2006.
- MARSHALL, Theodore (1967) – Cidadania, Classe Social e Status, Rio de Janeiro, Zahar.
- MARSHALL, Theodore (1975) – Social Policy. Hutchinson University Library, Londres.
- MARX, Karl. (1970) – O Capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas (2000) – Sonho e Realidade na Política Social do Governo FHC – um estudo sobre a Comunidade Solidária. Dissertação de mestrado, Escola de Serviço Social da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

- MAURIEL, Ana Paula Ornellas (2006) – “Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das ‘novas’ políticas sociais”. Praia Vermelha n. 14 e 15, Rio de Janeiro, PPGSS/UFRJ.
- MERCHIOR, JoséGuilherme (1991) – O liberalismo antigo e moderno. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- NOZICK, Robert (1991) – Anarquia, Estado e Utopia. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- OLIVEIRA, Edson Marques (2004) – “Empreendedorismo social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios – notas introdutórias”, Revista da FAE, Curitiba, 7;2.
- PAES e BARROS, Ricardo (2001) – A Estabilidade Inaceitável. Desigualdade e Pobreza no Brasil, texto para discussão n. 800, Rio de Janeiro, IPEA.
- PAES e BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel & MENDONÇA, Rosane, (2006) - Conseqüências e Causas Imediatas da Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira, Rio de Janeiro, IPEA.
- PASTORINI, Alejandra & GALIZIA, Silvina (2006) – “A redefinição do padrão de proteção social brasileiro”. Praia Vermelha n. 14 e 15, Rio de Janeiro, PPGSS/UFRJ.
- PNUD (1990) – Relatório de Desenvolvimento Humano, PNUD, Nações Unidas.
- POLANYI, Karl (1980) – A Grande Transformação, Rio de Janeiro, Campus.
- PROCACCI, Giovanna (1996) – “Exclus ou Citoyens? Les Pauvres devant las Sciences Sociales”. Archives Européennes de Sociologie, XXXVII, 2.
- PRZEWORSKI, Adam (1989) – Capitalismo e Social Democracia, São Paulo, Companhia das Letras.
- RAWLS, John (1993) – Uma Teoria da Justiça. Lisboa, Editorial Presença.
- ROCHA, Sônia (2003) – Pobreza no Brasil. Afinal, do que se trata? Rio de Janeiro, Editora FGV.
- SANTOS, Boaventura Souza (1995) – Pela Mão de Alice, São Paulo, Cortez, 1996
- SCHRAM, Sanford (1995) – Words of Welfare. The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty. University of Minnesota Press, Minneapolis-London.
- SEN, Amartya (2000) – Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Companhia das Letras.
- SEN, Amartya (2001) – Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro, Record.
- TAMPKE, Jurgen (1981)- “Bismarck’s social legislation: a genuine breakthrough?”, em Mommsen, Wolfgang Justin (ed), The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, Kent, Croom Helm Ltd.
- TEIXEIRA, Aloisio (1990) – Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Texto para Discussão n. 249, IE/UFRJ.
- UGÁ, Vivian (2008) – A Questão Social como Pobreza: crítica à conceituação neoliberal. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira (1998) – A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil. Rio de Janeiro, Revan.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira (2001) – “As Armas Secretas que Abateram a Seguridade Social”, em LESBAUPIN, Ivo (org), O Desmonte da Nação, Petrópolis, Vozes.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira (2003) – “Reforma da Previdência: Missão ou Oportunidade Perdida?”, em MORHY, Lauro (org), Reforma da Previdência em Questão, Brasília, Ed. UnB.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira (2005) – “Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos”, em VIANA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo & IBAÑEZ, Nelson (orgs), Proteção Social: Dilemas e Desafios, São Paulo, Hucitec.
- ZARCA, Y. (1985), org. - Filosofia Política 2, Porto Alegre, L&PM.

## Notas

\* Doutora em Ciência Política; professora do Instituto de Economia da UFRJ; coordenadora do Laboratório de Economia Política da Saúde e Proteção Social da UFRJ.

1 "A seguridade social compreende 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".

2 . O nome do economista britânico Sir William Beveridge ficou associado ao modelo de proteção social sugerido no relatório cuja elaboração coordenou, em 1942. Ver, a respeito, WERNECK VIANNA (1998), cap.1

3 . Ver, por exemplo, WERNECK VIANNA, 2001 e 2003; GENTIL (2006).

4 Desmonte que se deu de fato, não de direito, na medida em que o termo seguridade foi preservado a despeito das inúmeras emendas constitucionais que reformaram o sistema.

5 Desígnio que, na verdade, não está verbalizado literalmente na Constituição.

6. O redescobrimto dos valores da igualdade e da liberdade (ou sua redefinição moderna) pelos clássicos da Filosofia Política vem lastreado na reconsideração dos conceitos de público e privado, tanto em termos dos seus significados enquanto domínios singulares da vida social, quanto em termos das fronteiras que devem ser mantidas entre os mesmos (outra antinomia clássica, portanto). A elaboração também clássica dessa redefinição se encontra na famosa conferência proferida por Benjamin Constant de Rebecque em 1818 no Ateneu Real de Paris – "Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos". A tradução para o português está em ZARCA (1985). Ver, a respeito, entre outros comentadores, MERCHIOR (1991).

7. Ver a respeito, BOBBIO & BOVERO (1987). As obras de Thomas Hobbes e John Locke que explicitam com nitidez esses postulados são, respectivamente, *Leviatã* (de 1652) e *Segundo Tratado de Governo* (de 1690).

8 .Tanto em Hobbes quanto em Locke a esfera pública, o campo da política, distingue-se do domínio privado (o campo dos interesses individuais inerentes aos seres humanos) e (ou porque) consiste numa construção dos homens, possível apenas na medida em que estabelecem entre si o pacto social. Ver MacPherson (1970)

9 . Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Coleção Os Pensadores, Abril Cultural, 1976.

10.Ver *O Contrato Social* [1762], livro I, cap. VI. Edição Os Pensadores, Abril Cultural, 1976.

11. Stuart Mill, *Considerações sobre o Governo Representativo* [1861], Ibrasa, São Paulo, 1964.

12 .PRZEWORSKI (1985), cap. 1.

13. Os debates em torno da "crise" do Estado de bem-estar social , a partir dos anos 70, sistematizados e comentados por vários autores, evidenciam os argumentos em pugna. Ver DRAIBE & HENRIQUES (1988), WERNECK VIANNA (1998) entre outros.

14. Não custa lembrar que o entendimento do analfabetismo como obstáculo ao exercício da liberdade já fora formulado por Stuart Mill, em *Princípios de Economia Política* [1848], livro IV, cap. VII e em *Considerações sobre o Governo Representativo* [1861], cap. VIII. Ver MACPHERSON (1977), cap. III.

15. Classificações dos Estados ou regimes de bem-estar encontram-se em vários autores. Ver, por exemplo, ESPING-ANDERSEN(1991). Em WERNECK VIANNA (1998) há uma breve resenha dessas classificações.

16. MARSHALL (1967).

17. Medida no duplo sentido: critério de mensuração e forma de ação.

18 .A postura teórica que preside essa concepção, em sua radicalidade, na verdade descarta qualquer ação positiva do Estado. FRIEDMAN (1984) propunha "a substituição da mixórdia de programas existentes por um único, global, de suplementação em dinheiro da renda – um imposto de renda negativo vinculado ao imposto de renda positivo". Para NOZICK (1991), a "justiça distributiva" é destituída de sentido, já que a única função do Estado compatível com a liberdade dos indivíduos é a de proteger o que lhes pertence.

19. A abordagem mais elaborada dessa concepção é, sem dúvida, a de Amartya Sen que, a partir de conceitos como capability (capacidade no sentido de ability mais oportunidade), functioning (funcionamento, entendido como parte da realização de uma pessoa) e achievement (realização, a categoria geral de avaliação da potencialidade dos dotes individuais), constrói a teoria do desenvolvimento humano, ou "desenvolvimento como liberdade" (SEN, 2000). Uma análise dos postulados teóricos de Sen está em MAURIEL (2006).

20. Para Sen "é preciso levar em conta não apenas os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características pessoais relevantes que governam a conversão de bens primários na capacidade da pessoa promover seus objetivos" (SEN, 2000). A noção de "bens primários" é formulada por RAWLS (1993).

21 . Ver os documentos do Banco Mundial examinados por PASTORINI & GALIZIA (2006) que recomendam a combinação de sistemas universais "básicos" com formas "individualizadas" de proteção.

22 . A universalidade é explícita no caso da saúde mas é nítida também nos casos da assistência social e da previdência. Universalidade diz respeito à abertura do sistema e não exclui o estabelecimento de critérios para usufruto do benefício. Sobre o ponto, ver argumentação desenvolvida em WERNECK VIANNA (2003 e 2005).

23. Sobre o sistema de seguridade social implantado pela CF 88 no Brasil ver TEIXEIRA (1990), WERNECK VIANNA (1998), GENTIL (2006), entre outros

24. Ver WERNECK VIANNA (2001).

25. A retórica minimalista, nos países desenvolvidos, que levou ao poder conservadores como Thatcher e Reagan, não chegou a se concretizar em mudanças de peso nos sistemas de proteção social. Na América Latina, foi a ditadura de Pinochet que deu forma operacional à concepção liberal por excelência, em 1981.

26 . Ver, a respeito, as teses de doutorado de ANTUNES (2001), CONDÉ (2004) e GENTIL (2006) que abordam o tema de um ponto de vista próximo ao aqui adotado.

27. SANTOS, 1995, pág. 18. O autor é um sociólogo português que, no Brasil, tem recebido aplausos pelas considerações que tece sobre as transformações em curso na atualidade, tanto no sentido de delatar suas mazelas quanto no empenho de apontar as novas formas de sociabilidade que suscita. Em *Pela Mão de Alice* nomeia a si próprio um "pós-modernista de oposição", com o que tem a intenção de apaziguar as angústias daqueles que não se sentem confortáveis com o majoritário silêncio do que chama o "pós-modernismo de celebração".

28. Idem, pág. 19.

29. Coleção 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Ver <http://inovando.fgvsp.br>

30. Coleção 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania, Ciclo de Premiação 2005, Apresentação.

31 . Resultados quantificáveis no curto prazo, naturalmente.

32. Não só no Brasil, obviamente. Fugiria ao escopo do presente texto, breve por natureza, estender considerações mais profundas e/ou abrangentes sobre os rumos que têm tomado as ciências sociais,

mundo afora, no tratamento dos temas relacionados à questão social. Mas é irresistível a menção a SCHRAM (1995), quanto mais não seja pelo sugestivo título de seu livro: *The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*. Para esse autor, a maior parte das pesquisas atualmente se limita a subsidiar ações governamentais com informações técnicas sobre como regular o comportamento das pessoas que vivem na pobreza. MAURIEL (2006) reproduz com muita propriedade a argumentação de SCHRAM (1995).

33. Inúmeros concursos, promovidos por entidades privadas e órgãos públicos, premiam cooperativas, lideranças associativas, empresas e pessoas que desenvolvem iniciativas em prol do empreendedorismo, evidenciando o incentivo que vem sendo dado a essa prática.

34. Rodrigo Baggio, "Um Nobel para a inclusão social dos negócios", em *O Globo*, 20 de outubro de 2006.

35. Idem.

36. Em 1996 foi elaborado, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), substituído, em 2003, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), ambos com objetivos de "treinar" trabalhadores desempregados para voltar, mais produtivos e competitivos, ao mercado, às custas do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). FERREIRA DE SOUZA (2004) e CAVALCANTI (2004) examinam com rigor crítico tais programas de preparação para o empreendedorismo como estratégia de inclusão.

37. "A Senaes está empenhada em promover o combate à pobreza mediante as oportunidades que o programa Fome Zero, a reforma agrária e outras políticas sociais do governo oferecem (...) O governo brasileiro está empenhado em reformas do sistema financeiro que o abram às camadas de baixa renda, que hoje estão excluídas dele. Outra alternativa é a criação de um outro sistema financeiro – solidário, popular, comunitário – que diferentes empreendimentos da economia solidária já estão desenvolvendo em várias partes do Brasil" (Paul Singer, Secretário Nacional de Economia Solidária do MTE, IPEA, Políticas Sociais – acompanhamento e análise, agosto de 2004).

38. Segundo Paul Singer, com a criação da Senaes, o Estado brasileiro reconheceu "um processo de transformação social em curso, provocado pela ampla crise do trabalho que vem assolando o país desde os anos 1980". A relação "natural" entre a difusão do empreendedorismo e as contingências do contexto atual é sublinhada, por exemplo, por DEMO (2002) e OLIVEIRA (2004).

39. O marco inicial da adoção dessa estratégia foi a criação da Comunidade Solidária em 1995. Ver MAURIEL (2000) e (2006).

40. <http://www.mds.gov.br> - programa beneficia famílias com renda mensal per capita até R\$120,00.

41. O que implica as condicionalidades (vacinação de crianças, acompanhamento pré-natal de gestantes, matrícula e frequência escolar na faixa 6 a 15 anos), que contribuem "para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações" (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>).

42. Programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e outros.

43. O Programa Bolsa família tornou-se praticamente o único programa efetivo da estratégia adotada pelo governo Lula, logo no início de seu primeiro mandato (2003), denominada Fome Zero. Fer Betto, um dos articuladores da estratégia, definiu o Fome Zero como uma combinação de "políticas locais (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, sacolões, banco de alimentos, etc); políticas específicas (cesta-alimentação, ampliação do programa Alimentação do Trabalhador, estoques de segurança, ampliação da merenda escolar, etc) e políticas estruturais (reforma agrária, incentivo à agricultura familiar, microcrédito, etc)" (BETTO, 2004; os grifos não estão no original e foram adicionados justamente para sublinhar a referida complementaridade).

44. Ver os objetivos dos programas complementares ao Bolsa Família em <http://www.mds.gov.br>

45. A reconstrução histórica da política social no mundo desenvolvido, feita por vários autores, mostra que, entre outras, a Poor Law elizabetana na Inglaterra do início do século XVII, a Speenhamland Law de 1795 (também na Inglaterra), os seguros sociais que Bismarck pioneiramente promulgou na Alemanha dos anos 1880, foram medidas endereçadas à ameaça representada pela "questão social" – num caso a pobreza, no outro a desruralização e, no terceiro, o movimento operário. Ver MARSHALL (1975), POLANYI (1979), TAMPKE (1981).

46 . Ver sobretudo os capítulos 7,8 e 9 de A Grande Transformação.

47. A previdência social passa a ser matéria de finanças públicas, cujos especialistas a apresentam como um saco de maldades que deve ser extirpado. Ver GENTIL (2006).

48. Essa definição de pobreza, que remete, como visto acima, aos aportes de Amartya Sen, está claramente enunciada no Relatório PNUD 1990. Na literatura brasileira, ver PAES e BARROS et alii (2001), ROCHA (2003). Uma excelente e minuciosa análise dessa concepção foi recentemente realizada por UGÁ (2008). MAURIEL (2006) também a examina com diligência.

49 .Mulheres negras, por exemplo, devem ter programas de saúde especificamente destinados a elas. Ver MAIO, RODRIGUES & MONTEIRO (2006).

50. Ver o portal eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

51.O Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 caracteriza a pobreza a partir de três eixos: i) falta de renda e recursos (assets) para atender necessidades básicas, incluindo educação e saúde; ii) falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade; iii) vulnerabilidade a choques adversos e exposição a riscos, combinados com uma incapacidade de enfrentá-los. Ver BANCO MUNDIAL (2000) e UGÁ (2008).

52.UGÁ (2008) cita a advertência de PROCACCI (1996), segundo a qual, a noção de exclusão, ao enfatizar a condição do excluído, obscurece o processo social que a gera. "Assim, ao mesmo tempo em que a ênfase recai na análise de trajetórias dos excluídos – isto é, quantifica-se e descreve-se sua condição -, em vez de identidades coletivas, por exemplo, toma-se como pressuposta uma sociedade dual (dentro-fora). Conseqüentemente, a exclusão é entendida simplesmente como aquilo que está de fora – uma realidade aparentemente autônoma -, e não enquanto resultado de um processo social". (UGÁ, 2008).

53.Para Foucault (2004) "o homo economicus que se quer reconstituir não é o homem da troca, não é o homem consumidor, mas sim o homem empresarial". Trata-se, como observa Ugá (2008), "de inserir no tecido social a lógica da diferenciação social, dividindo-o e multiplicando-o em indivíduos a partir do modelo empresa, ou seja, enfatizando seu lado competitivo e empreendedor como novas necessidades"

54.Cabe lembrar que o conceito usado por Marshall e aqui referido é cidadania, sem adjetivos, cidadania como conjunto de direitos que inclui, no século XX, os direitos sociais.

55.Esping-Andersen (1995) assinala que os Welfare States se constituíram, no Ocidente desenvolvido, como projetos nacionais de integração social.

56.Nele [no processo de circulação] "só reinam a liberdade, a igualdade, a propriedade e Bentham. Liberdade, pois o comprador e o vendedor de uma mercadoria, a força de trabalho, por exemplo, são determinados apenas pela sua vontade livre. Contratam como pessoas livres, juridicamente iguais. O contrato é o resultado final, a expressão jurídica comum de suas vontades. Igualdade, pois estabelecem relações mútuas apenas como possuidores de mercadorias e trocam equivalente por equivalente. Propriedade, pois cada um dispõe só do que é seu. Bentham, pois cada um dos dois só cuida de si mesmo". MARX (1970).





# **SEM LENÇO NEM ACENO DE ADEUS: formação de massas em tempo de barbárie: como a esquerda social pode enfrentar esta questão?**

*Marildo Menegat<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

*O autor analisa as transformações por que passou o capitalismo nas últimas décadas, indicando o surgimento de claros limites -internos e externos - no processo de acumulação de capital como parte das tendências históricas em andamento. Estes limites se manifestam como forças de destruição, aqui entendidas como uma aberta regressão à barbárie. São examinadas, posteriormente, as repercussões deste processo no Brasil desde os anos 1990, em que estas tendências são confirmadas - e ainda mais nítidas, por se tratar do elo mais fraco da cadeia. Ensaia-se a partir destas premissas uma reflexão sobre a constituição de um sujeito coletivo que possa produzir a negação do capital na sua fase de autodissolução. Para isto o autor recorre a uma tradição da filosofia política que consiste em pensar as formações de massa e suas formas de ação. Este sujeito coletivo é pensado em seu necessário confronto contra as formas de gestão da barbárie realizadas pelo “modo petista de governar” e contra a aceleração da barbárie realizada pelo tucanato e demais [neo]liberais.*

*Palavras chaves: limites lógicos da acumulação; barbárie; formação de massas; formas de gestão da barbárie.*

**Abstract:**

*This article analyses the changes in capitalism in the last decades, pointing at clear inner and external limits in the process of accumulation of capital as a part in the historical tendencies in course. These limits are manifested as destruction forces that can be understood as a regression to barbarism. The effects of all this process in Brazil are also considered, as since de 1990s these tendencies are very explicit in the country, which represents a fragile link in the chain. Basing on these points – and on a tradition in the political philosophy that studies the mass formations and their praxis – the author proposes a reflection about the constitution of a collective subject which could stand in a negative position in face to capital, in its auto-dissolutive moment. This collective subject must necessarily confront the new forms of management of barbarism conducted by social-democracy or neoliberalism.*

*Keywords: logical limits of the capital accumulation; mass formations; new forms of management of barbarism*

**I - Algumas características do capitalismo atual****Introdução**

O capitalismo entrou numa nova fase desde meados dos anos 1970. Neste período acelerou a afirmação de seu domínio sobre todas as esferas da vida humana e a todas as partes do planeta. Impulsionada por grandes transformações produtivas, esta nova fase representa a sua maturidade – e o auge – enquanto sistema. No mundo não existe outro modo de produção significativo. Estamos todos (de Xapuri a Nova York, de Bangladesh a Paris) unificados numa sociedade produtora de mercadorias. O arcaico, entendido como pré-capitalismo ou o insuficiente desenvolvimento da produção capitalista, está superado. O arcaico que vemos agora espalhado pelo mundo, desde os países periféricos até as periferias dos países centrais, é a

própria configuração deste modo de produção. O seu progresso não passa de formas ideológicas de um impressionante retrocesso.

O domínio absoluto do capital, isto é, a transformação de tudo em mercadorias, se realiza, na relação dos seres humanos com a natureza, na forma de uma manipulação total desta<sup>2</sup>. A própria natureza se torna um sistema fabricado pela sociedade por meio de grandes complexos financeiro-agro-industriais. Esta mercantilização da natureza não apenas retira os meios de subsistência das antigas massas de camponeses, realizando uma expropriação em escala planetária, como põe em alarmante risco a preservação do planeta. A vitória do trabalho morto (capital acumulado) sobre o trabalho vivo é essencialmente um domínio da morte sobre a vida, e este é um dos sentidos mais elementares da fase tardia do capitalismo.

Esta situação representa também a aceleração e o incremento da urbanização da humanidade. Europa, América e boa parte da Ásia estão se tornando ou já são continentes eminentemente urbanos. Estas novas levas de massas expropriadas para as mega-cidades já superpovoadas<sup>3</sup> produz um quadro explosivo de miséria, violência e catástrofes, sejam elas produzidas por epidemias ou por desastres urbano-ambientais. Não há saídas em curso dentro dos marcos da sociedade burguesa. Esta é uma situação que faz parte do arcaico recriado pelo capitalismo na era do seu triunfo. A ideologia liberal do individualismo abstrato, que diz ser possível por meio do esforço individual alguém se subtrair a estas condições e prosperar, não encontra mais evidências empíricas. A mobilidade social está esgotada e, deste quadro, a perspectiva é de permanente piora, ora lenta, ora acelerada, sendo as classes subalternas a própria matéria sobre a qual a estrutura da sociedade burguesa desmorona. Sacudir de seus ombros este jugo é uma das tarefas da revolução, que precisa urgentemente começar a ser organizada.

O capitalismo maduro é também o início da sua crise de expansão. As fronteiras internas, postas pelas renovações tecnológicas e as inovações de produtos, e a externa, posta pela expansão para novos mercados, estão no seu limite máximo. Tal limite indica uma crise estrutural<sup>4</sup> que tende a se combinar com processos cada vez mais intensos de crises conjunturais – como a dos tigres asiáticos e a russa em 1996-7, a mexicana em 1998, a Argentina em 2001, a bolsa de valores de Nova York em abril de 2001, quando o índice Nasdaq despencou, queimando da noite para o dia bilhões de dólares em riqueza especulativa e etc. Um momento dramático em curso e sem solução à vista é o déficit comercial e o endividamento externo norte-americano que, por certo, não podem ser prorrogados indefinidamente. A amplitude desta crise pode ser medida pelo fato de que, sem estes artifícios da economia dos EUA, o exuberante crescimento da China e o lento crescimento da economia mundial dos últimos anos teriam sido pouco viáveis.

## Os limites da acumulação de capital

O grande elemento impulsionador deste processo de mudanças do capitalismo foi a chamada terceira revolução tecno-científica, que começou a dar os seus primeiros passos no pós-Segunda Guerra (1945), mas apenas estava madura para se generalizar nas décadas de 1970-80. Ela é a decorrência de uma lei básica desta sociedade que precisa, devido à intensa concorrência dos produtores privados, revolucionar permanentemente as forças produtivas, realizando com isso profundas mudanças no processo de produção, com fortes reflexos sobre o mundo do trabalho. As transformações em andamento têm na micro-eletrônica o seu ponto alto. Esta nova tecnologia permite desdobrar uma série de procedimentos mecânicos da produção, que antes dependiam da mão humana, entregando-os a robôs ou máquinas automáticas. Além disso, esta revolução tecnológica generalizou o uso de matérias-primas sintéticas, como a nafta, com o que se produz o plástico, pneus e tantos outros produtos dela derivados e, por fim, agregou a energia nuclear à produção comercial, permitindo a países de escassos recursos hídricos e minerais a produção de energia suficiente para sustentar a expansão que ela potencializava.

A organização produtiva fordista, base do processo produtivo do período anterior, foi suplantada por estas novas tecnologias e suas formas organizacionais derivadas. A produção se torna flexível<sup>5</sup>, com ciclos rápidos de maturação e obsolescência, tanto dos produtos, como dos meios de produção e das linhas produtivas, podendo todos ser substituídos com relativa rapidez. A modificação do modelo fordista da unidade de produção implicou também um rearranjo sócio-político que girou em torno do desmonte do Estado de bem-estar social ainda hoje em curso. Estas mudanças liberam energias que não podem ser absorvidas pelo capitalismo, a não ser destrutivamente.

Em termos da estrutura do capital, há um deslocamento importante na sua composição orgânica, com um aumento significativo do capital constante e, em decorrência, uma redução bastante expressiva do capital variável, ou seja, da força de trabalho. Esta nova composição bate forte na razão de existência do capital, que é a sua permanente acumulação. Para a realização deste fim é determinante incorporar quantidades crescentes de trabalho humano, de onde se extrai o mais valor que movimenta a lógica do todo. Contudo, na medida que este mesmo trabalho é substituído por complexos sistemas de produção automatizados, a criação de riqueza perde as suas antigas bases materiais, gerando ao mesmo tempo uma imensa crise social - que é constatável pelo desemprego estrutural - e um limite lógico para a continuidade da acumulação - que se deve à perda da sua substância viva: o trabalho.

Processos desta ordem não são uma novidade na história do capitalismo. Sempre que houve inovações do processo de produção, que poupam grandes quantidades de força de trabalho, o sistema conseguiu também criar novos produtos, que compensavam esta perda de postos de trabalho - devido às novas técnicas -, pela reincorporação desta massa de trabalhadores na expansão do mercado capitaneada por novas fábricas que produziriam os novos produtos<sup>6</sup>. A Segunda Revolução Industrial, por exemplo, que ocorreu no último quarto do século XIX, foi marcada por grandes renovações tecnológicas, como a invenção da eletricidade e o domínio de combustíveis fósseis - o petróleo -, que dinamizaram o processo produtivo, substituindo a máquina a vapor pelos motores a eletricidade e a óleo combustível, muito mais rápidos e compactos que a velha máquina a carvão. Permitiram num segundo momento, ao modificar a organização do processo de produção e economizar tempo de trabalho<sup>7</sup>, dispensando grandes massas de trabalhadores, criar novos produtos, como o automóvel e os eletrodomésticos, que foram responsáveis pela longa expansão do capitalismo no século XX, assim como pelo arranjo social do Estado de bem-estar que, enquanto durou, garantiu o pleno emprego. A inovação de produtos da terceira revolução técnico-científica (telefones celulares, computadores, produtos eletrônicos etc.) já se realizou e parece ter sido incapaz de impulsionar uma longa onda expansiva do capitalismo.

A atual configuração do capitalismo torna impossível - e indesejável - qualquer volta ao passado dos 30 anos gloriosos da expansão pós-Segunda Guerra. A formação de imponentes corporações multinacionais, que suprimem as fronteiras do Estado Nação conforme seus interesses particulares, enfraquece os instrumentos estatais de controle e regulação, tornando a esfera pública um espaço impotente, cuja própria forma é incapaz, não apenas pela falta de vontade política, mas, principalmente, pela completa ausência de força e formas organizativas que possam confrontar estas corporações e seus poderes supranacionais. O velho Estado burguês parlamentar é uma forma inapropriada para enquadrar as novas configurações do capital, que dele se usam, comprando-o e chantageando-o conforme suas necessidades. A imposição de reduções e isenções fiscais, assim como a plena liberdade de movimento de capitais e mercadorias, são apenas um capítulo desta situação em que o Estado vai-se tornando redundante neste novo arranjo social, não obstante ser impossível a existência de mercado sem o Estado, e vice-versa. Sem os recursos dos impostos para financiar a reprodução social e sem força para confrontar as corporações, ele vai sendo reduzido em suas funções justamente no momento em que surgem novas demandas e necessidades de

efetivação da vida social. (A polêmica que se coloca, então, entre reorganizar as velhas funções estatais, como parte deste novo combate, ou retirar do Estado os recursos materiais para este mesmo combate, apontando na direção de uma outra esfera pública, que seria uma modalidade de poder popular, tem aqui o seu terreno de elaboração).

## **Os limites da expansão para novos mercados**

O limite lógico do capital, imposto pela tendência de supressão do trabalho vivo, se articula e complementa com o domínio planetário do sistema. A expansão e domínio de novos mercados coloniais e semicoloniais, das outrora chamadas sociedades “atrasadas” ou em desenvolvimento, estão encerrados. Isto não quer dizer, é certo, que não exista uma relação assimétrica e de dominação violenta entre centro e periferia. Apenas indica que os fabulosos ganhos econômicos que eram realizados com o desenvolvimento desigual e combinado<sup>8</sup>, isto é, com a exploração de regiões atrasadas, pré-capitalistas, não fazem mais parte da dinâmica da concorrência mundial. Não é por existirem relações sociais pré-capitalistas que estes ganhos se realizam, mas pela própria dinâmica competitiva do mercado. Tal dinâmica é regulada pelas relações de produção capitalista. Assim, a discussão, anti-gamente tão comum na esquerda brasileira, sobre um determinado setor da burguesia ser avançado ou atrasado politicamente, por sua posição e interesse na formação do “mercado nacional”, e, por conseguinte, um aliado na luta anti-imperialista, não faz mais sentido, no máximo a burguesia brasileira é periférica e dependente. Há muito tempo se encerrou o ciclo das revoluções burguesas, e estão todos os países abertos à mesma lógica de um mercado mundial que sempre beneficiará os que têm melhores condições tecnológicas e produtivas de competição.

Assim, os países retardatários na corrida mundial podem produzir produtos primários com alta tecnologia importada e produtos industriais pesados (celulose, aço etc.), com capital e tecnologia importada, mas são incapazes de concorrer na produção desta tecnologia, que é o que hoje determina os ganhos na acumulação de capital. A tecnologia não é apenas determinada por um conhecimento teórico científico, mas é um ramo da produção que depende das condições de formulação e transformação deste conhecimento em meios de produção e produtos, o que exige meios de produção complexos e uma densa rede de laboratórios e recursos de pesquisa, típicos de uma divisão social e técnica do trabalho que pressupõe, e somente

se faz, com uma longa história de acumulação de capital. Portanto, do ponto de vista da lógica do capital, que é exatamente a da globalização competitiva, destruir a natureza com monoculturas de commodities para a exportação, e a poluição irreversível da indústria pesada, para os mesmos fins, faz parte das vantagens relativas dos países periféricos e retardatários e não podem ser anuladas, sob risco do colapso total destas sociedades.

Esta situação indica também o fim das modernizações progressistas dos países periféricos. Os esforços de desenvolvimento autônomo feitos no contexto de crise e posterior expansão da economia dos países centrais, na segunda metade do século XX, não encontram mais possibilidades de se repetir na atual conjuntura. A questão nacional não pode ser mobilizada sem um aberto confronto com a lógica do mercado mundial e suas formas produtivas, portanto, contra o capital (e para além), tanto o do centro como o da periferia. Lutas contra o agro-negócio, por exemplo, são lutas tanto contra os monopólios econômicos de corporações multinacionais, como contra suas formas de produção de mercadorias em larga escala com a utilização de tecnologias predatórias. Uma luta dessas, se vitoriosa, inviabiliza a concorrência da produção agrícola nacional no mercado global, pois teria que, na generalização do confronto, negar a forma mercadoria como seu objetivo essencial. Por isso, ela somente ganha consequência se der continuidade a este fato, que em outras palavras significa outro modo de se produzirem as necessidades sociais, que, numa sociedade complexa e mundializada, depende muito da articulação com outros países. O internacionalismo adquire uma materialidade fundamental nesta luta de resistência, indo muito além de um abstrato valor de solidariedade e propaganda com as lutas de outros povos. Ele é o próprio meio de organização da emancipação das massas desposuídas do mundo inteiro. Desse modo, a questão nacional é um momento desta articulação e luta anti-sistema que deve expressar sempre um ponto de vista universal da emancipação humana.

## **II - O Brasil neste contexto de transformações**

No Brasil, esta nova fase do capitalismo coincidiu com o fim da ditadura militar, em meados dos anos 1980. A ditadura havia sido uma contra-revolução preventiva que completou de modo autoritário e antipopular o nosso modelo de substituição de importações, iniciado na grande crise do capitalismo mundial dos anos 1930. Com este modelo econômico, o Brasil passou



por uma intensa e tardia industrialização e urbanização, o que correspondeu ao pleno desenvolvimento das relações sociais burguesas num país periférico, com as particularidades que são inerentes a uma formação social realizada nestas condições históricas. O seqüito de perversões e patologias da sociedade brasileira não é, como crê certo pensamento sociológico vulgar, determinado pela falta de capitalismo, ou por desvios de uma classe dominante de cultura católica, demasiado inapta à ética do trabalho, mas a configuração plena deste tipo de sociedade como resultado da história de um país retardatário, recheada de atrocidades cruéis contra as camadas populares, a começar contra os índios e negros na colonização, e se perpetuando contra os seus descendentes e os imigrantes pobres, e que, ao mesmo tempo, por causa e em decorrência dessas atrocidades, nunca passou por mudanças estruturais revolucionárias protagonizadas por estas camadas sociais.

Os anos 1990 se caracterizaram pela resolução dos impasses produzidos pelas transformações do capitalismo nos países centrais e sua penetração na sociedade brasileira, que se convulsionava em meio à crise do esgotamento do modelo econômico de substituição de importações. O desmonte do que se chamou de tradição varguista – que correspondeu na nossa história aos traços tênues de um Estado regulador e de assistência social, construído durante o período da industrialização acelerada, mesmo que incompleto e marcado por vacilações e conciliações típicas da nossa dinâmica político-social –, combinou-se com a abertura da economia para a livre-concorrência no mercado mundial. O resultado foi a lenta e segura (des)estruturação da sociedade em direção à barbárie<sup>9</sup>.

Nestes anos, setores importantes da indústria brasileira fecharam suas portas por não poderem acompanhar os altos custos da concorrência posta em novo patamar pela reestruturação tecnológica, ou se internacionalizaram, passando às mãos de grandes oligopólios multinacionais – como é o caso do setor de autopeças. A participação da indústria no PIB, nos anos 1990, decresceu, demonstrando o sentido destrutivo do novo arranjo social. Em 1958, a indústria correspondia a 24% do produto interno bruto, em 1986 chegou a 32%, hoje ela oscila em torno de 20%<sup>10</sup>. Junto a este fenômeno ocorreu também uma intensa desestatização, com a passagem de 35% do PIB para o poder de grandes corporações transnacionais, assim como a desnacionalização intensa da propriedade industrial e financeira privada. O Brasil aprofundou o seu caráter de país dependente e submisso aos centros econômicos do mundo. Com uma economia oligopolizada e fortemente desnacionalizada, depende como nunca dos interesses das grandes corporações multinacionais.

Foi nesse contexto que se inseriu a modernização tecnológica e as novas formas de organização do processo produtivo na indústria brasileira. Alguns setores, como o automobilístico e o bancário, estiveram na vanguarda deste processo, que rapidamente chegou à agricultura e hoje está praticamente generalizado. Num quadro de crescimento econômico anêmico, este modo de modernização foi gerando um exército industrial de reserva gigantesco, que não é mais conjuntural, mas estrutural<sup>11</sup>. Ele é o encontro do exército de reserva “natural” de um país periférico, com as conseqüências das novas tecnologias produtivas – nelas incluídas as contra-tendências de novas camadas de superexploração.

Estas massas urbanas que “sobram” dentro das formas de produção burguesas, encontraram-se com os processos mais recentes de desapropriação no campo. A agroindústria é uma expressão desse estreitamento – que tende à completa superação – da divisão social do trabalho entre campo e cidade, e funde nas suas atividades estas duas massas, unindo e ampliando as “sobras”. Na atual configuração do capitalismo, os países periféricos voltam a contar, como vantagem relativa, com seus imensos recursos naturais. É a exploração deles até a exaustão que irá substituir o papel que ocupou a indústria no período anterior. Que este “novo modelo<sup>12</sup>” conviva e “gerencie” o sucateamento de partes extensas das grandes cidades, regiões inteiras do país, ou mesmo de países inteiros, é decorrência das, digamos assim, qualidades destrutivas intrínsecas do capitalismo em sua crise estrutural. Torna-se praticamente inviável, por meio deste modelo e na atual situação histórica, constituir ou mesmo manter o que em outros tempos se chamou de nação. A perda de domínio sobre o território, esta outra face da impotência do Estado, é tão somente um momento da desconstrução das formações nacionais. Isso tudo faz parte da lógica do que estamos caracterizando como um retorno seguro à barbárie.

### **III - Notas para se pensar as classes sociais na atual situação histórica**

A maturidade do capitalismo implica também a plena efetivação de uma sociedade baseada no individualismo abstrato, a pulverização das ações coletivas, em que cada um é medido pela quantidade de valores de troca que possui ou pode realizar. As relações humanas se reduzem grosseiramente a relações entre coisas. Tal ordem assinala o grau de funcionalidade a que as

classes vão-se rebaixando, uma vez que o confronto entre elas se restringe ao que Lênin chamava de luta econômica, e esta se insere sem contradições na dinâmica de concorrência da sociedade burguesa, confinando o patamar das aspirações em luta na esfera do valor do trabalho enquanto mercadoria. A funcionalidade das classes é uma das características da despolitização das contradições sociais, produzida pela seqüência de derrotas da esquerda ao longo do século XX, tanto nos países centrais quanto na periferia e, por conseguinte, do estreitamento do horizonte a que a luta pelo socialismo foi sendo relegada. Longe de demarcar uma contradição entre capital e trabalho, esta funcionalidade nos demonstra que o trabalho em si é uma mercadoria que nem todos podemos vender na atual configuração do capitalismo.

A burguesia globalizada investe pesado neste jogo ideal, no qual o fato de que, ao fim, obrigatoriamente todos perderão não pode ser mencionado. Fecham-se indústrias em países e regiões de escassa industrialização; e diante de qualquer oscilação positiva da economia, as bolsas de valores tremem, pois numa época de capacidade excessiva de produção, isto pode significar crises mais graves e a redução dos ganhos especulativos, os quais, ilusoriamente, parecem seguros. Neste sentido, a financeirização da economia não é uma perversão determinada por uma vontade política, mas decorrente da própria objetividade do todo. Ela é a forma de organização das grandes corporações em tempos de concorrência globalizada, quando os lucros ficam difíceis de se realizarem e os Estados, endividados e enfraquecidos, aparecem como ótimas presas a serem saqueadas. Esta condição determina o comportamento da burguesia: o seu descompromisso autoritário com as necessidades coletivas das sociedades nacionais de onde se originaram; o privilégio dado ao interesse financeiro, levando-a a sustentar estupidamente as conseqüências anti-sociais destas suas ações; a sua frieza social amesquinhadora que a torna abertamente cruel<sup>13</sup>, realizando como algo natural e inevitável a contenção da pobreza por meio da criminalização dos pobres, cujo resultado é o genocídio das “massas sobrantes”<sup>14</sup> neste novo arranjo social; além do discurso ideológico medíocre, porém agressivo e insistente, com que sufoca toda forma de oposição e pensamento crítico. Ela é a exata personificação das necessidades do capital, o funcionário mais empenhado na manutenção do que Marx chamava de sujeito automático da acumulação.

A classe média, por sua vez, continua o seu processo de proletarização e achatamento, estando em vias de desaparecer e se fundir, na sua imensa maioria, com os de baixo. Dada esta situação de perda do status quo, ela tem-se tornado mais conservadora do que naturalmente é, numa mistura de

ressentimento para com os de cima, por estar excluída dos grandes ganhos financeiros, e desafogo das mágoas sobre os de baixo, em que exige e se regozija com a brutal repressão policial que as massas excluídas sofrem cotidianamente. É um retrato constrangedor da defesa raivosa de vantagens historicamente barganhadas – como o “mérito”, que esconde a desigual distribuição dos bens culturais e materiais –, para se diferenciar e afastar de qualquer compromisso político ou de solidariedade com as classes subalternas.

## **O velho proletariado**

O proletariado, porém, é o caso mais surpreendente visto à luz destas transformações. Seu peso social e força política diminuíram consideravelmente, aprofundando com isso a sua tendência à integração na sociedade burguesa. Diretamente atingido pelas conseqüências da reestruturação produtiva – desemprego estrutural; fragmentação das linhas de produção, que dificulta o controle operário sobre o processo produtivo; e o aprofundamento patológico da alienação do trabalho – teve sua capacidade de resistência desmontada. Durante décadas havia feito do sindicato e da representação político-parlamentar espaços e modelos para ganhos econômicos das categorias mais organizadas, com reflexos também de aumento de bem-estar para as camadas populares menos organizadas. Como ocorreu o esvaziamento da luta sindical – que foi substituída pela auto-representação dos indivíduos abstratos e concorrentes entre si no mercado – em consonância com a crise e desmonte do modelo de Estado regulador e de assistência social, o proletariado se vê na curiosa posição de defender suas conquistas restritas, em geral, em uníssono com os interesses de seus patrões. Esta situação apenas poderia ser rompida por uma análise do conjunto das transformações em curso e pela retomada de objetivos estratégicos de confronto com a ordem sócio-econômica.

Diversos elementos passaram a dificultar a luta econômica e seu potencial transcrescimento em tornar-se luta política e contribuíram para criar esta situação. O primeiro deles é o desemprego estrutural. O exército industrial de reserva é de tal grandeza que permite às empresas e sindicatos patronais destroçarem as iniciativas grevistas de categorias isoladas, impondo-lhes derrotas desmoralizantes. Este elemento é aprofundado e agravado pela polivalência da formação técnica do trabalhador, um dos requisitos criados pelas novas tecnologias, que facilita o deslocamento de trabalhadores de um ramo de produção para outro, aumentando a concorrência da força de trabalho, ou seja, a concorrência no interior da própria classe.

Um segundo elemento que teve um impacto imenso sobre as lutas dos trabalhadores foi a flexibilização da produção. Com a fragmentação e pulverização das linhas de produção em diversos territórios, como que tirando o chão firme da fábrica, tornou-se o controle operário sobre o processo produtivo mais complexo e difícil. A flexibilização exige um grau de organização que em muitos casos significa se articular organicamente com as classes trabalhadoras de outros países. Este elemento está diretamente ligado a um terceiro, que é a brutal alienação do trabalho, decorrente do aprofundamento da divisão técnica para níveis que tornam praticamente impossível qualquer compreensão do que de fato se faz em determinada função. É o reino dos especialistas que choram copiosamente quando alguma ação coletiva embarga ou destrói o seu trabalho de montar bombas. Há muito tempo, para tais trabalhadores, bombas, assim como os transgênicos, as clonagens e etc. se tornaram naturais e necessárias para a (in)felicidade humana, da qual compartilham com grande entusiasmo.

É difícil saber se esta situação da classe trabalhadora clássica, que ainda possui vínculos formais com os empregadores, é uma situação conjuntural, determinada por uma transição entre um período de ganhos materiais consistentes dentro da ordem burguesa, para um período imediatamente posterior de derrotas e apertos, em que a reação ainda não pôde ser esboçada, mas que talvez venha a ocorrer<sup>15</sup>; ou se esta é uma situação estrutural, determinada mais exatamente pela incorporação desta classe ao sistema, depois de ter sido devidamente domesticada e aburguesada, por anos a fio de adesão a hábitos de consumo sem os quais não consegue imaginar a sua existência; isto combinado a uma visão da política e do Estado em que a idéia de outra forma de vida social, isto é, o socialismo, perdeu para ela qualquer substância e interesse.

Para além de uma polêmica centrada em afetos e expectativas, poderíamos pensar, aprofundando esta questão, a partir da formação do trabalhador coletivo<sup>16</sup>, que sempre serviu de base para se pensar a organização das ações coletivas contra esta ordem social. Este conceito tem na cooperação do trabalho na grande indústria o seu eixo definidor. A cooperação determinaria não apenas um sentimento de solidariedade requerido para o trabalho coletivo, mas também daria disciplina e coesão para este sujeito empreender ações para além do chão da fábrica. Em outros termos, a grande indústria preparava a infra-estrutura da organização, cabendo ao partido, como insistiu Lênin, transformar esta organização em consciência de classe, em disposição para a luta política.

Contudo, a terceira revolução tecno-científica modifica muito este esquema de organização da produção, ao alterar o lugar da força de trabalho no processo produtivo<sup>17</sup>. O trabalhador coletivo da grande indústria, que acompanhou a Primeira e a Segunda Revolução Industrial, se formava e tinha a sua força a partir da necessidade do uso ainda relativamente direto da força de trabalho na produção. O trabalho humano em grande quantidade, no sentido de força física gasta no processo, assim como de intelecto empenhado nas tarefas, continuava muito importante. Sem ele, o maquinário da indústria não passava de peças desconjuntadas de um quebra-cabeça. Quem ligava um ponto ao outro era uma massa de trabalhadores organizada para isso<sup>18</sup>. Com a micro-eletrônica etc. a força de trabalho começou a ser deslocada para a margem do processo produtivo. O trabalhador da revolução tecno-científica, o operário de jaleco branco - que substituiu o operário de macacão azul - é muito mais um supervisor do processo automatizado do que uma força de trabalho direta. Marx, nos Grundrisse, “prospectou” esta situação da seguinte forma:

*“O trabalhador já não introduz o objeto natural modificado, como elo intermediário, entre a coisa e si mesmo, senão que intercala o processo natural, que transforma em processo industrial, como meio entre si mesmo e a natureza inorgânica, a qual domina. [O trabalhador] Se apresenta ao lado do processo de produção, ao invés de ser o seu agente principal. Nesta transformação, o que aparece como o pilar fundamental da produção e da riqueza não é nem o trabalho imediato, executado pelo homem, nem o tempo que este trabalha, mas a apropriação de sua própria força produtiva geral, sua compreensão da natureza e seu domínio da mesma, graças a sua existência como corpo social; em uma palavra, o desenvolvimento do indivíduo social.”*<sup>19</sup>

A ligação entre os diferentes momentos da produção já está dada pela própria capacidade ampliada das máquinas automatizadas (robôs). O quebra-cabeça não depende mais tanto de massas de operários para ser montado. Alguns poucos dedos impulsionam os botões que põem em movimento a produção, que se realiza sob a atenção do operador de máquinas, cuja complexidade de tarefas faz as máquinas a vapor parecerem meios de produção pré-históricos<sup>20</sup>.

Desse modo, um sujeito político formado a partir do trabalhador coletivo passa a ter muitas dificuldades para se efetivar desde o chão da fábrica. A existência de uma gigantesca massa de desempregados permanentes, assim como a dispersão e diversificação das formas de trabalho, agravadas pelo acréscimo de novos modos de superexploração - que representam uma contra-tendência à queda da taxa de lucro; contra-tendências que vão desde as

formas precarizadas de contrato até a reincorporação do trabalho escravo e do infantil em larga escala em diversos ramos da produção, mesmo que “ainda” fora da lei -, torna mais complexa e difícil a formação de um sujeito coletivo capaz de enfrentar as atuais características do capitalismo.

## **A formação da classe trabalhadora no Brasil**

O Brasil conheceu, ao longo do século XX, um processo clássico de formação da classe trabalhadora. Este processo combinou a criação de instrumentos de luta econômica, como sindicatos, associações profissionais, etc., com instrumentos de ação política. Até um pouco depois da primeira metade do século, o Partido Comunista Brasileiro hegemonizou este processo, combinando a intervenção política com a elaboração de um programa que representasse uma interpretação do Brasil e sua necessária e possível transformação. O desenvolvimentismo cepalino, nos anos 1950, serviu de base para este programa nacional-democrático. O golpe civil-militar de 1964 foi uma dura derrota do PCB, assim como do programa nacional-popular desenvolvimentista.

A fundação do Partido dos Trabalhadores, no início dos anos 1980, continuava este processo procurando retomá-lo a partir de um conjunto de críticas ao PCB e seu programa. Neste momento o PT significou uma ampla e nova possibilidade de construção de um partido revolucionário no Brasil, inclusive porque ele era um produto do amadurecimento da classe operária, que crescera muito com os anos seguidos de expansão econômica do período ditatorial e vivia intensamente o início da crise do modelo econômico de substituição de importações. Contudo, após o apogeu e a sua grande derrota, nas eleições presidenciais de 1989, o PT entrou num processo defensivo de resistência em que a sua base social foi desconstruída. As grandes montadoras do ABC paulista, o setor metalúrgico nacional, os bancários e tantas outras categorias fundamentais na sua fundação passaram por processos agressivos de reestruturação produtiva. O enxugamento de postos de trabalho se deu num contexto de crescimento econômico medíocre. Para a classe trabalhadora foi um período de grandes perdas, que poderiam ter sido muito maiores não fosse o longo processo de acúmulo de forças que realizara na década anterior.

Este quadro de uma nova derrota em 25 anos, agora marcada pelas mudanças regressivas do sistema a nível mundial, e não por um período

de expansão, como em 1964, teve fortes reflexos sobre o caráter do PT e a crítica programática que até então formulara em relação ao PCB. As eleições presidenciais e os programas apresentados pelo seu candidato, após 1989, são documentos desta paulatina reacomodação à ordem. Na medida em que as possibilidades de transformação revolucionárias do país foram se demonstrando cada vez mais difíceis, não apenas pela violência e complexidade das mudanças estruturais do capitalismo, como também pela decomposição da classe operária que havia protagonizado os feitos memoráveis do final dos anos 1970<sup>21</sup>, o partido se acomodou e procurou um caminho de conciliação muito ao estilo do que se criticava no velho PCB ou mesmo no PTB pré-1964. Uma estrutura sócio-econômica mais regressiva e violenta e um partido socialmente enfraquecido e derrotado eleitoralmente, mas ainda com um grande patrimônio político: este era o quadro das dificuldades do PT para atravessar os anos 1990. Foi com este patrimônio que se estruturou a burocracia do PT; foi este patrimônio que a burocracia do PT destruiu nos acontecimentos recentes – o primeiro governo Lula da Silva –, em que tornou o PT viável eleitoralmente, ou melhor, o transformou numa máquina eleitoral distante da organização social das massas.

Cabe ainda um rápido comentário sobre os retrocessos programáticos do PT. O programa regrediu a um desenvolvimentismo que apenas pode ser compreendido como uma peça de museu, uma avis rara do idealismo. Em plena época de desenvolvimento predatório e sem empregos, o partido que representa os trabalhadores se converteu ao desenvolvimentismo, numa versão deste que nada mais tem do seu momento heróico de uma construção nacional-popular, como em parte tinha no tempo do PCB. E fez isso para ser uma alternativa confiável de governo quando o Estado entra na sua mais grave crise de legitimidade na história recente do país. Uma seqüência tão cuidada de farsas não merece ser seguida, faz parte do relicário da falsidade de consciência que caracteriza a ideologia em tempos de barbárie. A esquerda política vive o seu ocaso, e ele não é apenas um problema moral. Ela ficou cega justamente quando o capitalismo deixou de ser civilizatório. De certo modo, este é o maior dos paradoxos.

Tudo indica que o que agoniza com o PT é a formação do trabalhador coletivo no Brasil. Este acontecimento abre espaço para uma esquerda social que saiba enxergar longe, apesar da noite densa, e seja capaz de aglutinar diferentes pólos de uma sociedade que “desmorona e se mantém” dispostos a lutar pela sua superação, mesmo que não seja por outra razão além da que eles nada têm a perder a não ser os seus grilhões. Uma esquerda social



somente tem sentido histórico se souber interpretar este quadro e arriscar inovar a partir das indicações objetivas das transformações por que o capitalismo passa, em especial a sua crise estrutural, que tem reflexos deletérios sobre a vida social.

Uma dessas indicações objetivas diz respeito às novas composições do mundo do trabalho. A população economicamente ativa (PEA) no Brasil, segundo estimativas oficiais, giraria em torno de 100 milhões de pessoas, descontado nesta conta o “não-trabalho” das “donas de casa” e outras atividades não remuneradas, mas também socialmente importantes, como os milhares de indivíduos que se dedicam a trabalhos sociais voluntários e etc. Deste total da PEA, 38,1 milhões não teriam carteira de trabalho assinada<sup>22</sup>; 34,2 milhões estariam com carteira de trabalho assinada<sup>23</sup>. Do subtotal de informais, 13,8 milhões seriam vendedores ambulantes e autônomos<sup>24</sup> e 5,4 milhões seriam empregadas domésticas<sup>25</sup>. O número de desempregados estaria em torno de 10 a 12%<sup>26</sup>. FHC, num dos seus raros momentos recentes de lucidez, admitiu em entrevista de 1996, que “uns 40 milhões” de brasileiros seriam descartáveis na configuração produtiva do novo arranjo social<sup>27</sup>.

Além desses elementos, há outros quatro aspectos que devem ser levados em consideração para se pensar a composição de um novo tipo de sujeito social em tempos de barbárie. O primeiro deles são as diferenças de dinâmicas regionais que põem experiências distintas deste processo de regressão social. Em certas regiões do país a vida urbana em cidades médias e grandes, que formam conúbios de extensão gigantesca, é determinante, enquanto em outras, de cidades pequenas e médias, a memória e o *modus vivendi* rural ainda está bastante presente, apesar de em vias de ser eclipsado. O segundo aspecto é a questão étnica, ou seja, o histórico extermínio e opressão da população negra, que em todas as regiões do país tem a sua existência reduzida a um subgrupo, cujas condições de vida são sempre inferiores às dos brancos, inclusive às dos brancos pobres<sup>28</sup>. Esta é, certamente, uma das questões mais explosivas nos grandes centros urbanos brasileiros. O Movimento Negro considera negros todos os afrodescendentes, o que incluiria os pardos, também numerosos nas grandes cidades do sudeste e em todo o nordeste, conformando com isso um grupo étnico significativo. A questão étnica inclui também, no campo em especial, o extermínio da população indígena, cujas terras são griladas e saqueadas com violência atroz há séculos, sob a proteção do Estado que chama a isso tudo de progresso (*sic*). Este genocídio (negros<sup>29</sup> e índios) é uma permanência da estrutura colonial, mas ele foi retomado em nova

chave, nos dias de hoje, pelas forças sociais dominantes, e é um dos aspectos mais visíveis do grau de barbárie em que submergimos. O terceiro aspecto é a opressão e superexploração das mulheres, que não obedece apenas a um corte estrutural das relações opressoras entre as classes, mas é transversal ao próprio interior destas. As mulheres pobres têm enfrentado esta situação histórica em condições distintas e com propósitos bem mais generosos que os homens. Em termos de emancipação da humanidade esta não é uma questão secundária e subordinada. Ela carrega uma força inventiva que é essencial em momentos graves como este em que vivemos. O quarto aspecto é a juventude e o discutiremos a seguir.

## **A guerra civil no Brasil**

Como e o que uniria estas massas díspares, com questões distintas, é um desafio teórico e uma equação prática da maior importância para o futuro do país. Enquanto não se forma este sujeito político de novo tipo, essas massas vão vivendo a experiência de uma sociedade que desmorona sobre seus ombros. Propomos aqui, a título provisório, o conceito de formação de massas para se pensar este sujeito de novo tipo. A primeira vista pode parecer uma terminologia um tanto imprecisa, não obstante ser ela uma formulação moderna de um problema posto pela teoria política desde a Antigüidade. O verbo plere em latim, que quer dizer encher é o radical do qual se origina o substantivo plebs, multidão, massa. Hegel<sup>30</sup>, em sua Filosofia do Direito [§ 244], fala da uma enigmática “formação de plebe” como uma preocupante tendência de decadência decorrente das crises da sociedade civil burguesa. O filósofo alemão certamente estava pensando tanto nos sintomas de decadência do Império Romano descritos por Gibbon<sup>31</sup>, em particular na postura da plebe romana que, humilhada pelas derrotas da luta pela reforma agrária, foi se corrompendo na aceitação passiva do “pão e circo”, quanto nas crises cíclicas da indústria inglesa, que já nas primeiras décadas do século XIX se faziam visíveis em suas conseqüências. Hegel sugere todo um conjunto de ações materiais e espirituais do Estado para evitar que este sintoma se transforme em permanência.

Foi Marx quem associou essas massas ao conceito mais preciso de classe, que é válido apenas para se pensar a sociedade civil burguesa (como esta era entendida no séc. XVIII) e elaborou, como uma potência possível a ser desenvolvida, um processo de formação da consciência revolucionária destas em oposição à perspectiva de Hegel. A classe em sua organização e

ação revolucionária seria produto de um processo a ser constituído por ela mesma, mas jamais uma positividade inexorável. Um dos sentidos do marxismo enquanto teoria política é justamente a não aceitação deste destino passivo da tendência à formação de plebe [massas] na modernidade. Tendência esta que Marx pensou mais detidamente quando tratou do exército industrial de reserva, o qual confirma e aprofunda - numa outra perspectiva - a observação de Hegel. Em sua formulação a uma lei geral do processo de acumulação, Marx afirma:

*“Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva do seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza”.*<sup>32</sup>

Na atual situação histórica em que o capitalismo maduro tornou plenas “as potências da riqueza” e começa a inutilizar boa parte do proletariado, cuja existência não requer mais como força de trabalho, estas massas - que, portanto, apenas cabem no conceito de vendedores de força de trabalho como a única condição em que seria possível a sua existência numa sociedade produtora de mercadorias, mas que, de fato, não encontram mais as condições objetivas para existirem enquanto tal -, juntamente com o proletariado ainda empregado na valorização do Capital, precisam se constituir num sujeito de ação política de novo tipo. Na verdade, uma situação histórica desta ordem representa um eloqüente sintoma da própria decadência da sociedade burguesa, ou melhor, da sua crise estrutural, uma vez que a acumulação de capital sem novos acréscimos de trabalho vivo é inviável. Este é o objetivo com o uso deste conceito de formação de massas em tempo de barbárie: o de pretender indicar as bases sociais para a constituição de um possível sujeito de um processo revolucionário no momento em que o capitalismo começa a desmoronar e a se tornar uma ameaça iminente para a existência da humanidade e do planeta, e em que uma parcela cada vez mais significativa da população seguirá existindo na condição de exército industrial de reserva (isto é, excedente, sobra), portanto, à margem do mundo do trabalho; e os coveiros “naturais” da sociedade burguesa encontram-se integrados e impotentes<sup>33</sup>. Este conceito é da mesma ordem daquele de classes subalternas de Gramsci<sup>34</sup> e pode até ser por ele substituído, desde que não se perca o conteúdo do problema posto pela formulação aqui proposta.

A violência cotidiana, que mudou de qualidade nos anos 1990, e não por mero acaso, é uma cifra da desagregação dos laços sociais e da comple-

xificação da construção de sujeitos coletivos para uma ação anticapitalista. A falência e desmonte de parte do aparelho de Estado, aquela responsável pelas funções sociais, e o enfraquecimento da política parlamentar, onde se faziam as mediações racionais do confronto entre as classes, reduzem o horizonte de ações que possam dar alguma satisfação às demandas dessas massas. Como não é possível o processo de convencimento que legitima o Estado sem se fazer concessões às massas, e não são mais possíveis grandes concessões nesta situação histórica, este quadro tende a se arrastar com contornos de indefinição não superáveis nos seus marcos institucionais. O ocaso do PT como um partido de vocação reformista e a burocratização do movimento sindical fazem parte deste processo. Se não existirem novas formas de organização social que possam dar um outro encaminhamento para a saída da crise, esta tende a se produzir como o declínio de toda a sociedade, até um ponto em que a própria saída será impossível<sup>35</sup>.

A atual configuração do Estado é uma resposta da ordem burguesa a esta indefinição. As políticas de tolerância zero são a expressão tanto do novo véu ideológico que este assumiu, como da sua recente reestruturação. Esta nova configuração precisa atrofiar o potencial caráter político dos confrontos sociais – e que outrora se representavam por meio da força do dissenso –, arrancando-lhes a voz e ignorando-os como sintoma de uma sociedade em crise estrutural. Como consequência, hipertrofia esses confrontos ao tratar toda “desordem” social como um caso de polícia. A única racionalidade epistemologicamente válida na atual conjuntura, para a ideologia dominante, é a que reduz todo fenômeno social ao determinismo econômico. Desse modo, as funções do Estado vão se reduzindo a uma polícia a serviço das grandes corporações, justamente estas que inviabilizam qualquer possibilidade de continuidade da vida social, entre outras coisas, por assaltarem o fundo público para compensar seus lucros declinantes. Portanto, elas são os mais poderosos geradores destes confrontos ampliando-os em escala gigantesca. Como as corporações são validadas socialmente pela lógica econômica, o esmagamento do que se opõe ou ameaça a sua ação deve ser não só legal como também socialmente necessário e justificável.

Ao reduzir os conflitos a um problema penal, despolitizando-os, o Estado, como comitê de organização do domínio do grande capital, seleciona os agentes sociais conforme a sua irrelevância na reprodução das relações sociais, o que invariavelmente recai sobre as opressões étnicas (negros, árabes, índios), o local de moradia (pobres da periferia) ou as formas de atuação (movimentos sociais), imobilizando o potencial de oposição contra o sistema

de todos esses agentes. Tudo o que confronta o livre curso da acumulação de capital nos tempos de sua crise estrutural é visto como um crime “contra a sociedade”. Nesta perspectiva, no mundo inteiro, o desenvolvimento de novas técnicas de repressão e os gastos com polícia têm crescido exponencialmente. Nos EUA, por exemplo, onde existem mais de 2 milhões de americanos presos, na sua maioria jovens negros, as ações das prisões privadas chegam a ser negociadas na bolsa de valores da nova economia (Nasdaq)<sup>36</sup>.

No Brasil, o estado de desagregação está mais adiantado e é tratado de outra forma, mais afim com a nossa “tradição”<sup>37</sup>. De 1978 a 2003 morreram por causas externas, isto é, por formas violentas – excluindo acidentes de trânsito - 550 mil pessoas. Em 1979 morreram 11.194, enquanto no triênio 1998-2000 a média anual chegava a 41.138 mortos. São índices de uma guerra civil. Deste total de mortes anuais, a imensa maioria são jovens de 15 a 25 anos e 52% são negros. Dos jovens negros que morrem nessa faixa de idade, 85,1% morrem por causas externas, ou seja, são vítimas da violência<sup>38</sup>. Tudo indica que está em curso um genocídio que atinge principalmente a juventude, e, em especial, os jovens negros, exatamente aqueles que mais razões teriam para transformar esta sociedade.

Essa massa de jovens não está, na sua maioria, incorporada ao mercado de trabalho formal e legal<sup>39</sup>. Para organizá-la seria necessário se aproximar das formas territoriais de convivência, onde se cruzam os mais distintos grupos sociais em suas diferentes funções profissionais. A tendência das formas de suas existências é de serem muito suscetíveis aos valores da sociedade burguesa, principalmente o consumismo, e de estarem bastante deprimidas socialmente, em decorrência do adiantado estado de barbárie. São em geral, individualmente, um pouco mais instruídos que a média da classe trabalhadora do período anterior, por terem mais anos de escolarização e possuírem mais informação, sem que isso signifique qualquer senso crítico maior. Essas características poderiam ser transformadas em precondições importantes para uma formação política massiva, pois representam um potencial social acumulado que contrasta com a crescente barbarização das relações sociais. A cidade, nesse sentido, ocupa o lugar de território da organização do sujeito coletivo que em outro momento coube à fábrica. Num país de segregação social como o Brasil, as massas sem trabalho, ou em relações de trabalho precarizadas, ou mesmo parte da classe trabalhadora formalizada, moram na periferia, em bairros pobres contíguos<sup>40</sup>. Tais massas estão dispostas em extensos territórios, cuja posse e forma de moradia, na maioria dos casos, foram fruto (e depende) de relações de cooperação e solidariedade entre os

vizinhos. Por mais brutas que pareçam e são as relações sociais e humanas em tempo de barbárie, este grau de cooperação é um limite obrigatório para a sobrevivência mais elementar das classes subalternas, o mesmo talvez não se possa dizer sobre as camadas médias e parte da classe trabalhadora incorporada no sistema, por estarem totalmente devotadas ao espírito individualista de competição do capitalismo tardio.

Pensar o território como espaço de organização da luta contra o capital, porém, é um grande desafio. Se tomarmos como exemplo as últimas ondas de confronto social na França veremos o quanto esta questão é complexa e exige, ao mesmo tempo em que inova, que se saiba incorporar a tradição, recriando-a num nível mais elevado. As explosões da periferia de Paris do final de 2005 mostraram uma revolta em estado bruto. Os traços de politização eram tênues e parecia mesmo que se tratava mais de uma ação reativa contra a polícia do que algo com intenções precisas, ancorado numa organização forte e num plano de ação consciente das causas do conflito e das formas de superá-lo. No entanto, o conjunto de razões que levaram os jovens imigrantes dos banlieues de Paris a se revoltarem<sup>41</sup> são menos assimiláveis pelo sistema do que as reivindicações contra a Lei do Primeiro Emprego de 2006. No âmago desta revolta está o desemprego estrutural e as formas desiguais com que ele atinge as diferentes camadas sociais. Os jovens descendentes de imigrantes, que estudaram nas péssimas escolas da periferia de Paris, por causa da sua etnia (na maioria são oriundos das ex-colônias francesas do norte da África) são antecipadamente excluídos dos postos de trabalho existentes ou mais bem remunerados e, por isso mesmo, continuarão com a sua precária formação profissional<sup>42</sup>.

Curioso foi observar que as duas massas em movimento na história recente da França em momento algum se cruzaram. Ao contrário, foi comum justamente, nas diversas marchas contra a Lei do Primeiro Emprego, os organizadores tomarem precauções para impedirem os “arrastões” dos jovens da periferia, criando para isso cordões de isolamento e dificultando a participação destes. Tais ações talvez tenham sido taticamente necessárias, mas revelam o grau de afastamento entre estes dois grupos sociais. O movimento contra a Lei do Primeiro Emprego contava com a tradicional organização do movimento estudantil, que representa os filhos da classe média branca francesa, e com o apoio do movimento sindical, unidos na manutenção de direitos ainda remanescentes de um Estado de bem-estar social que não foi, no essencial, desmontado, mas que tampouco tem condições de ter seus serviços universalizados com qualidade para esta nova periferia, engordada

nos últimos 30 anos como parte das transformações gerais do capitalismo. Certos setores mais radicais do movimento estudantil, depois de uma das grandes marchas deste ano sobre Paris, fizeram ao final uma homenagem a Comuna de 1871, procurando com este ato diminuir o excessivo peso de “bom mocismo” do movimento, que se expressou por recusas freqüentes de qualquer comparação com outros movimentos revolucionários, como o Maio de 1968, e por qualquer alusão de crítica contra o sistema. A momentânea vitória desta luta, contudo, não abalou a estrutura da sociedade, assim como não representou qualquer solução dos problemas comuns que afetam tanto os seus participantes como os jovens descendentes de imigrantes da periferia. Apenas deixou claro que quando se trata de barganhar direitos, na atual configuração do capitalismo tardio, prevalecem os interesse particulares contra os universais. As massas da periferia estão deixadas a sua própria sorte para continuarem sendo o que são, na medida em que estão fora do mercado de trabalho formal e não têm nenhuma possibilidade de nele ingressar. Apenas uma volta vigorosa do espírito da Comuna de 1871 pode reverter esta tendência e unir em bases razoáveis os dois campos em movimento. Neste sentido, o caso francês não é isolado, tendo características mais ou menos comuns que podem servir de modelo a muitas outras sociedades.

A junção destas duas dinâmicas de movimento da sociedade contemporânea não pode se dar a partir de posições que estão em declínio e cuja radicalidade não é necessariamente a emancipação universal, isto é, a defesa de direitos para todos. Além desse aspecto é fundamental um terreno comum de organização, que não é o chão da fábrica, uma vez que o trabalho é cada vez mais “um direito” de poucos. Na experiência recente da América Latina, diversos movimentos sociais vêm articulando ações que combinam elementos típicos das lutas tradicionais da história do movimento da classe trabalhadora, com novas formas territoriais de organização da luta. Movimentos como os piqueteiros na Argentina, ao menos alguns de seus setores mais lúcidos, como é o caso do movimento de trabalhadores desempregados (MTD) de Quilmes/Solano<sup>43</sup>, recriam antigas táticas de luta operária, como os piquetes, para, ao fechar estradas e ruas na cidade, forçar o Estado a negociar suas reivindicações. Este movimento faz de sua base territorial um ponto fixo importante para construir alternativas ao desemprego que não sejam viver a ilusão da espera de que uma expansão da economia venha a trazer o emprego que a lógica da acumulação de capital na atualidade levou. Nestas alternativas o MTD de Solano organiza tanto a produção das necessidades sociais de centenas de famílias quanto à superação do domínio da produção

de mercadorias. Ao exigir do Estado os recursos para a sobrevivência dos desempregados, o movimento dá a uma parte desses recursos um destino coletivo de reconstrução da sociabilidade para além do capital. Para além de bolsas famílias individuais, constituem um fundo comum de recursos do coletivo de famílias, que conjuntamente define o seu destino, conjugando a auto-produção das necessidades de consumo com novas formas de vida social, centradas na solidariedade e cooperação conscientes<sup>44</sup>. Esta experiência isolada, sempre suscetível a ser esmagada, não difere, no entanto, em essência, de muitas práticas presentes na história do MST no Brasil, ou das Ligas das Juntas Vicinales de El Alto na Bolívia, ou mesmo dos Zapatistas (FZLN) no México. Os limites desses movimentos é a dificuldade para a sua generalização, seja nas grandes cidades, seja no campo e pequenas cidades, e a elaboração de uma concepção de enfrentamento contra o Estado que leve em consideração estas características de serem ao mesmo tempo instrumentos de confronto político e embriões de poder popular.

São experiências que têm em comum a politização dos movimentos sociais ao mesmo tempo em que realizam uma crítica às formas dominantes da política, tanto a criminalizadora da oposição, feita pelo Estado, como a de acomodação e incorporação dos partidos de esquerda a ordem vigente. A possibilidade de unidade de movimentos desse tipo com setores revolucionários do movimento operário, que ainda se pautem pela autogestão e a socialização da produção (conforme o espírito da Comuna de 1871) parece ser uma questão cada vez mais urgente para a formação de uma esquerda anticapitalista. Uma formação de massas, com caráter anticapitalista em tempos como estes em que vivemos, certamente não obedecerá às formas de outros períodos históricos. A diferença não é uma pueril divergência com as formas anteriores, mas a dificuldade que estas formas têm de englobar a dinâmica objetiva das sociedades contemporâneas. Nesse sentido, o debate do “instrumento revolucionário” precisa ser colocado na própria dialética do processo, em que as contribuições de períodos anteriores devem ser recriadas a partir dos desafios objetivos atuais. A crítica aos partidos, hoje generalizada por toda a sociedade, é parte de uma crítica às formas autocráticas do Estado burguês e sua crise de legitimação. A supressão desta forma de dominação precisa articular-se com o momento da sua realização negadora antecipada. Em outros termos, os partidos de esquerda no ocidente, tais como os conhecemos ao longo da história, tiveram uma grande dificuldade em realizar uma socialização da política que fosse além dos limites do Estado como instância inexorável de dominação de classe. Isso não apenas pelos bloqueios óbvios que as correlações de força e a lei impunham, mas também



pela incapacidade de combinar a superação dessa sociedade, na ação cotidiana, com práticas e instrumentos que questionassem a sua estrutura. Este limite em certo momento se revelava como uma tensão entre a luta social concebida como um instrumento de pressão parlamentar para a conquista de direitos - absorvíveis no período de expansão do capitalismo pós IIª Guerra -, ou a luta social concebida como a criação de embriões de sociabilidade que confrontassem a lógica desta sociedade no seu todo.

A força hegemônica da burguesia nos países centrais, no período anterior, impôs uma camisa de força à luta social, que, num segundo momento, se revelou como a aceitação do limite de horizontes de uma esquerda cada vez mais social-democratizada. Esta situação demarcou os movimentos sociais como formas de lutas por direitos pactuados pelas instâncias do Estado - que era criticado apenas por seus limites constitucionais -, mas não como experiências de novos valores de sociabilidade que superassem as formas de existência do individualismo abstrato impostas com violência por essa estrutura social. Após os processos de confronto os indivíduos voltavam à sua condição anterior e eram tragados pela força do fetichismo da sociedade burguesa que reduz as relações sociais em relações entre coisas. Desse modo, não é nenhuma surpresa a cooptação dos movimentos sociais aos calendários eleitorais. Trata-se antes de uma percepção da sua “funcionalidade” nesta estrutura.

Na medida em que o capitalismo atual se caracteriza por ser uma força promotora da destruição, seja da natureza, seja da sociabilidade, uma esquerda social que pretende ser uma supressão desta sociedade, deve se pautar pela crítica dessa funcionalidade, o que exige articular as lutas com novas formas de sociabilidade, promovendo a vida em comum em oposição ao individualismo burguês, sem com isso negar essa conquista histórica da cultura, que é a individualização. É nessa perspectiva que as polêmicas acerca das formas de organização e ação política, presentes na história da esquerda, precisam ser retomadas com o intuito de melhor interpretar as condições de possibilidade de uma ação anticapitalista nessa situação histórica. Caberia a uma esquerda social atualizar este debate, acrescentando-lhe as novidades deste tempo, assim como a sua necessária capacidade de inovação.

## **IV - O que se disputa na política?**

A crise da sociedade burguesa revela-se também pela sua potencialidade de dar origem a uma outra forma de emancipação social muito superior a esta. O impressionante crescimento da produtividade do trabalho somente

terá um destino civilizatório se for socializado. Portanto, a barbárie é um resultado da incapacidade de se criar essa outra destinação das bases objetivas da produção social. A compreensão do sentido histórico do capitalismo não está mais posta na valoração positiva do desenvolvimento das forças produtivas e no progresso econômico entendidos como ampliação da capacidade de produção, mas, ao contrário, em como suprimir este seu mecanismo atávico de seguir se desenvolvendo a despeito dos desastrosos resultados sociais e ecológicos que cada vez mais se tornam evidentes. Este processo de desenvolvimento destrutivo adquire sua validação na esfera econômica e se impõe à política como um dado natural a se preservar, ou seja, a função desta não passaria muito desse limite.

Os fatos mais relevantes da política nos últimos anos na América Latina foram os expressivos graus de corrosão da legitimidade dos governos locais, com fortes repercussões sobre as estruturas institucionais que estes representam, e a eleição de partidos de centro-esquerda e esquerda para estes postos. Tal situação poderia assinalar para um desavisado que estaríamos em meio a um vigoroso processo de transformação social. Mas, infelizmente, não é este o caso. Apesar do mandato expresso pelos resultados das urnas revelar um sentimento de mudanças, a sua interpretação pelos partidos vencedores e as condições de possibilidade para sua realização são diversas. O caso do PT é bastante emblemático desta situação. A sua vitória não foi o resultado de um vigoroso acúmulo de forças no interior da sociedade, em que a realização de um programa de transformações radicais pudesse ser posto em andamento. Nesse sentido, tais governos - e o do PT é farto em exemplos - ficam forçados a gerir a crise, ou a perecer em suas pretensões de continuidade de existência como máquinas de influência política. Alguns chamam isso de pragmatismo da ação, mas, na verdade, não passa de evidente insuficiência da análise acerca dos desafios dessa situação histórica.

Os dirigentes mais lúcidos do PT não hesitam em definir essa situação como uma “possibilidade da barbárie” (cf. Tarso Genro). A problematização desse diagnóstico poderia se voltar à determinação da temporalidade, isto é, se há a possibilidade ou se já adentramos na barbárie, mas não seria este o debate mais clarificador. A caracterização do que poderia evitá-la ou minimizá-la é bem mais importante, pois revela o fundamento do qual se deriva esta definição. Numa entrevista, Tarso Genro apontava como o primeiro governo Lula poderia enfrentar este estado de coisas regressivo:

*“Sem crescimento econômico não há possibilidade de ativar sujeitos sociais [...]. A estagnação só leva [...] à barbarização da sociedade. [...] Se o governo Lula não resolver, temos a possibilidade de ir para a barbárie. E ir para a barbárie no Brasil*

*é muito pior do que ir para a barbárie na Colômbia. [...] Se não redirecionarmos a sociedade brasileira no sentido da retomada do processo de inclusão social [...] de abrigo da ampla maioria nos seus direitos [...] a maior possibilidade para o próximo período é a barbárie”.*<sup>45</sup>

A ênfase no “crescimento econômico” revela dois aspectos interessantes do pensamento petista. O primeiro é o sentido acrítico das possibilidades atuais de desenvolvimento, não apenas pela escassa criação de empregos, como também pela avassaladora destruição da natureza que dele resulta. Não é fortuito que o próprio pensamento dominante utilize com frequência cada vez maior termos como desenvolvimento sustentável etc. Como o agronegócio e a extração vegetal e mineral acabaram por se tornar, num quadro de desindustrialização, os setores mais dinâmicos da economia brasileira, fica evidente a importância que eles adquiriram entre as prioridades políticas do governo Lula. Neste campo o PT não produziu qualquer novidade, apenas incrementou a lógica estrutural em andamento, que fortalece sobremaneira as formas predatórias de acumulação de capital na periferia. O segundo aspecto é imaginar que a violência dessas formas de incremento do desenvolvimento econômico possa abrir espaço para “ativar os sujeitos sociais”.

A novidade do governo do PT é a gestão da crise social. De posse de diversas técnicas criadas no campo de gravitação de sua influência<sup>46</sup>, com relativa repercussão sobre o que alguns intelectuais do partido têm chamado de “governabilidade social”, ele pôde minimizar a inércia da barbárie. Este programa de gestão da barbárie ganhou efetivamente uma forma compatível com as possibilidades de sua execução no quadro de regressão da sociedade brasileira. É ele que tem feito a diferença com o tucanato. Enquanto estes, literalmente, são “possuídos” por um liberalismo agressivo e pressionam para aprofundar o modelo de “dependência ilustrada” com a globalização e as grandes corporações multinacionais, acelerando a barbárie, o PT pretende congelá-la, usando como antídoto um pouco mais do que a produz, misturado com boas intenções “sociais”. É óbvio que há diferenças entre a política de ambos os partidos quando analisada na perspectiva imediata. Em médio prazo, porém, se está apenas criando as condições para o PSDB, ou algo pior, voltar ao poder, com um programa ultra-agressivo contra todas as formas de “governabilidade social”, já que estas desviam recursos que poderiam ser direcionados para os ganhos do grande capital<sup>47</sup>.

A tática do PT de recompor as condições de direcionar, a partir das bases produtivas do grande capital, a crise da sociedade para uma configuração imediatamente anterior à crise, na qual os sujeitos sociais ainda podiam se

confrontar numa situação de normalidade dos laços sociais, é não apenas uma impossibilidade lógica, como uma ilusão política que custará muito caro ao povo brasileiro. Não obstante isso, não podemos deixar de reconhecer que o patrimônio que o PT representou para a história política da sociedade brasileira, com seus milhares de militantes, precisa ser recriado por uma esquerda social, incorporando imprescindivelmente parte desta militância num novo projeto de resistência e ação anticapitalista.

Uma esquerda social revolucionária deveria se constituir obrigatoriamente na organização de uma contra esfera pública, que adquira a forma de um poder popular para a autogestão das necessidades sociais de massas crescentemente jogadas para fora da esfera de valorização do capital. Esta esfera se configura como um contra-poder que precisa organizar o que Marx chamou de “índice das possibilidades produtivas do trabalho acumulado”, isto é, um esforço em realizar a socialização das potencialidades desenvolvidas pelas forças produtivas acumuladas, dirigindo-as para a satisfação das necessidades básicas comuns e o tempo livre. Este novo direcionamento da riqueza social, que implica novas formas de uso dos recursos naturais e produtivos, somente será realizável se o modo de vida burguês for submetido a uma crítica radical. Isto pressupõe questionar a necessidade de indústrias como a automobilística, a de armamentos, a tecnologia nuclear, a industrialização da manipulação genética para fins de produção em larga escala de alimentos etc. O socialismo, portanto, não pode ser entendido como o modo de vida burguês melhor distribuído, ou seja, para todos, como sonhou o velho desenvolvimentismo que, aliás, outra coisa não é do que o novo petismo. O socialismo ou será a supressão da sociedade produtora de mercadorias e dominada por fetiches, ou será mera continuidade do mesmo. O grande desafio para uma nova geração de esquerda, quando pensado a partir da afirmação de Marx, de que a humanidade somente se coloca problemas que pode resolver, deve ser posto em toda a sua amplitude, que neste momento histórico significa: ou lutamos pelo socialismo, ou a barbárie se tornará inexorável.

## Referências bibliográficas

- ARANTES, P. Extinção. São Paulo: Boitempo, 2007.
- BATISTA, V. M. Dífceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.
- \_\_\_\_\_. O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- FAUSTO, R. A "pós-grande indústria" nos Grundrisse (e para além deles); in: Revista Lua Nova, nº 19 - novembro. São Paulo: CEDEC, 1989.
- GIBBON, E. Declínio e queda do Império Romano. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- GRESPLAN, J.L. O negativo do capital. São Paulo: Hucitec-Fapesp, 1999.
- HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1993.
- HEGEL, G.W.F. Princípios de la philosophie du droit. Paris: Gallimard, 1999.
- JAMESON, F. Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ática, 2002.
- KURZ, R. Os últimos combates. Petrópolis: Vozes, 1998.
- \_\_\_\_\_. Com todo vapor ao colapso. Juiz de Fora: Pazulin-EdUFJF, 2004.
- MANDEL, E. O capitalismo tardio. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- \_\_\_\_\_. A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista. Campinas: EdUnicamp-Ensaio, 1990.
- MARRO, K. De luchas, movimientos y conquistas sociales: reflexiones a partir de la experiencia del MTD de Solano. Rosário: Universidad Nacional de Rosário, 2006.
- MARX, K. O Capital. Livro I, v. 1 e 2. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- \_\_\_\_\_. Elementos fundamentales para la crítica de la economía política [borrador]. Buenos Aires: Siglo XXI, 1973, vol. 1 e 2.
- MARX, K. e ENGELS, F. "Manifesto do partido comunista", in: Obras Escolhidas, Tomo I. Lisboa: Edições Avante, 1982.
- MENEGAT, E. Limites do Ocidente: um roteiro para o estudo da crise de formas e conteúdos urbanos. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- MENEGAT, M. Depois do fim do mundo: a crise da modernidade e a barbárie. Rio de Janeiro: Relume Dumará-Faperj, 2003.
- \_\_\_\_\_. O olho da barbárie. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- MÉSZÁROS, I. Para além do Capital. São Paulo: Boitempo, 2002.
- \_\_\_\_\_. O poder da ideologia. São Paulo: Boitempo, 2004.
- PAIXÃO, M. Manifesto anti-racista: idéias em prol de uma utopia chamada Brasil. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- PAIXÃO, M.; CARVANO, L.M. et. all. "Contando Vencidos: diferenciais de esperança de vida e de anos de vida perdidos segundo os grupos de raça/cor e sexo na Brasil e grandes regiões"; in: Saúde da população negra no Brasil. Brasília: Funasa, 2005, pp. 49-189.
- WACQUANT, L. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- \_\_\_\_\_. Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

## Notas

1 Professor Adjunto da ESS-UFRJ.

2 Cf. JAMESON, F.: "O pós-moderno é o que se tem quando o processo de modernização está completo e a natureza se foi para sempre. É um mundo mais completamente humano do que o anterior, mas é um mundo no qual a 'cultura' se tornou uma verdadeira 'segunda natureza'". Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ática, 2002, p. 13.

3 Cf. MENEGAT, Elizete. Limites do Ocidente: um roteiro para o estudo da crise de formas e conteúdos urbanos. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003, p.23. Sobre a impressionante semelhança das ocupações das periferias nas diferentes cidades brasileiras ver imagens das pp. 27, 30-1-2 e 39.

4 Sobre o tema da crise estrutural do capitalismo ver, entre tantos outros autores: KURZ, R. Os últimos combates. Petrópolis: Vozes, 1998. Do mesmo autor: Com todo vapor ao colapso. Juiz de Fora: Pazulin-EdUFJF, 2004; MANDEL, E. O capitalismo tardio. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Do mesmo autor: A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista. Campinas: EdUnicamp-Ensaio, 1990; MÉSZÁROS, I. Para além do Capital. São Paulo: Boitempo, 2002. Do mesmo autor: O poder da ideologia. São Paulo: Boitempo, 2004. Sobre a teoria das crises em Marx ver GRESPLAN, J.L. O negativo do capital. São Paulo: Hucitec-Fapesp, 1999.

5 Sobre o conceito de produção flexível ver HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1993, pp. 137 e 140.

6 MARX, K. O Capital. Livro I, v. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1985, pp. 198 e ss.

7 O taylorismo e o fordismo como formas de organização do processo de produção são decorrentes destas transformações.

8 Cf. JAMESON, op. cit., pp. 13 e ss.

9 Sobre o conceito de barbárie ver MENEGAT, M. Depois do fim do mundo: a crise da modernidade e a barbárie. Rio de Janeiro: Relume Dumará-Faperj, 2003; e O olho da barbárie. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

10 Cf. Jornal Brasil de Fato, 22 a 28 de dezembro de 2005, p. 7.

11 O desemprego, antes dos anos FHC [1995-2002], oscilava entre 4 e 5%; durante seus dois mandatos, particularmente a partir de 1997, estes números pularam de 6% para 9 e 10%, de onde nunca mais baixaram, inclusive durante o governo Lula da Silva.

12 Poderia ser chamado de "projeto de desenvolvimento nacional", não fosse um sarcasmo com o sentido que esse conceito teve em outros contextos históricos.

13 Cf. ARANTES, P.: "Algo que na experiência brasileira nos fazia pensar foi definindo, estancou a imaginação e abriu as comportas da idiotia bem pensante. É só reparar nas falas familiares com que os de cima se irresponsabilizam socialmente no vocabulário da moda, como se pode ver [...] num filme [...] como "Cronicamente inviável", de Sérgio Bianchi. Formou-se o bloco histórico da crueldade social". Entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, 18 de julho de 2004, p. A 12.

14 Entre 1979 e 2003 teriam morrido no Brasil, por armas de fogo, 550 mil pessoas. Em torno de 37% estariam na faixa de 15 a 24 anos, segundo o relatório da Unesco "Mortes matadas com armas de fogo no Brasil - 1979-2003"; cf. Jornal O Globo, 28 de julho de 2005, p. 13. Em 2006, a Organização dos Estados Ibero-Americanos divulgou no seu relatório, "O mapa da violência 2006 - os jovens do Brasil", que o Brasil ficou em terceiro lugar num ranking mundial da violência comparando 84 países; cf. Jornal O Globo, 17 de novembro de 2006, p. 3. Este mesmo relatório indica que o número de homicídios de jovens negros é o dobro do homicídio de brancos.

15 Como pensa MÉSZÁROS, em O poder da Ideologia, pp. 33-4.

16 Cf. MARX, K. O Capital. Livro I – vol. 1 e 2. Seção IV.

17 MARX, K. Elementos fundamentais para la crítica de la economía política [borrador]. Buenos Aires: Siglo XXI, 1973, vol. 1 e 2, sugere as bases lógicas deste desenvolvimento a partir da lei do valor, cf.vol. 2, pp. 230 e ss., e pp. 236 e ss. Etc. [As referências a esta obra a partir de agora serão feitas pelo título em alemão: Grundrisse]. Para o debate acerca desta outra forma do processo de produção ver FAUSTO, R. A “pós-grande indústria” nos Grundrisse (e para além deles); in: Revista Lua Nova, nº 19 - novembro. São Paulo: CEDEC, 1989, pp. 47 a 67. Sobre a diferença do tratamento deste tema entre os Grundrisse e O Capital ele diz: “[...] em O Capital [há] uma postura menos otimista no que se refere ao destino que teria o processo de trabalho na sociedade comunista. [...]. Os Grundrisse prospectam as modificações por que deve passar o sistema em seu desenvolvimento, modificações que introduzem, sem dúvida, uma ruptura qualitativa”, p. 48.

18 Cf. FAUSTO: “A propósito da grande indústria, Marx observa que a rigor já não se tem nela processo de trabalho [...]”. Ibidem.

19 MARX, K. Grundrisse, vol. 2, p. 228.

20 Cf. FAUSTO: “Se a grande indústria aparece como a negação do processo de trabalho, a pós-grande indústria é a segunda negação do processo de trabalho, é na realidade a negação da negação”. Idem, p.49.

21 Um testemunho interessante da desconstrução da base social que originou o PT pode ser visto no filme de Eduardo Coutinho, Peões, 2003. Ele mostra como a memória dos grandes feitos dos metalúrgicos do ABC - atos memoráveis da história da classe operária brasileira - se perdeu se fragmentou. A memória dos entrevistados não era mais a de um trabalhador coletivo, ela havia se eclipsado na força dramática de vidas individuais. Organizações como o PT e a CUT pouco podem ou fazem para evitar estas perdas - talvez, sintomaticamente, por não mais representarem uma “continuidade” com aquele processo. Os protagonistas destes acontecimentos sucumbiram à violência do processo social que um dia tentaram submeter. O filme mostra também que esta fragmentação está associada ao destino que eles tomaram após as lutas do fim dos anos 1970 e início dos 1980: poucos seguiram no trabalho industrial, uma parte se aposentou, outros, por perseguição política tiveram que mudar de profissão e tantos outros não conseguiram mais o elementar emprego, precarizando-se como milhões de trabalhadores brasileiros.

22 Cf. Dados de estudo do Instituto de Economia da UFRJ publicados no Jornal Folha de São Paulo, 8 de fevereiro de 2004, B4.

23 Idem.

24 Cf. Dados de pesquisa do IBGE publicados no Jornal O Globo, 20 de maio de 2005, p. 21.

25 Cf. Jornal Folha de São Paulo, 8 de fevereiro de 2004, B4.

26 Estes dados são da Pesquisa Mensal de Empregos do IBGE, que omite os que já desistiram de procurar um emprego. Se estes que desistiram voltassem a procurar emprego, o índice de desemprego subiria para 20% nas principais regiões metropolitanas do país. Uma das razões que levam as pessoas a pararem de procurar empregos é a falta de dinheiro para transporte. Cf. Jornal O Globo, 6 de agosto de 2006, p.35,

27 Entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, 13 de outubro de 1996, “Caderno MAIS!” p. 5.

28 Sobre a importância e abrangência desta temática ver PAIXÃO, M. Manifesto anti-racista: idéias em prol de uma utopia chamada Brasil. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

29 Cf. nota 11, supra.

30 HEGEL, G.W.F. *Príncipes de la philosophie du droit*. Paris: Gallimard, 1999, § 244, p. 242.

31 GIBBON, E. *Declínio e queda do Império Romano*. São Paulo: Cia. das Letras, 2005, pp. 117 e ss.

32 MARX, K. *O Capital*. Livro I, vol. 2; p. 209.

33 “[...] a lei que mantém a superpopulação relativa ou exército industrial de reserva sempre em equilíbrio com o volume e a energia da acumulação prende o trabalhador mais firmemente ao capital do que as correntes de Hefáisto agrilhoaram Prometeu ao rochedo”. *Idem*, p. 210.

34 “É hoje muito grande a variedade daqueles que são excluídos e marginalizados pela lógica do capital. Creio que Antonio Gramsci captou bem isso, já em seu tempo, quando criou a expressão classes ou grupos subalternos. Trata-se do conjunto dos segmentos sociais que não participam do poder e que tendem assim a se opor à permanência da lógica capitalista”. Cf. COUTINHO, C. N. *Jornal Brasil de Fato*, 4 a 10 de janeiro de 2007, p.5.

35 Cf. MARX, K. e ENGELS, F. “Manifesto do partido comunista”, in: *Obras Escolhidas*, Tomo I. Lisboa: Edições Avante, 1982, pp. 106-7: “A história de toda sociedade até hoje é a história de luta de classes. [...] em suma, opressores e oprimidos, estiveram em constante antagonismo entre si, travaram uma luta ininterrupta, umas vezes oculta, abertas outras, uma luta que acabou sempre com uma transformação revolucionária de toda a sociedade ou com o declínio comum das classes em luta”.

36 Cf. WACQUANT, L. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA*. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 86.

37 Sobre esta “particularidade nacional” ver BATISTA, V. M. *Díficeis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998 e; *O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

38 Cf. PAIXÃO, M.; CARVANO, L.M. et. all. “Contando Vencidos: diferenciais de esperança de vida e de anos de vida perdidos segundo os grupos de raça/cor e sexo na Brasil e grandes regiões”; in: *Saúde da população negra no Brasil*. Brasília: Funasa, 2005, pp. 49-189.

39 Segundo dados da “Síntese dos indicadores sociais/2006”, do IBGE, o desemprego entre os jovens (18 a 24 anos) no Brasil cresceu no curso dos anos de neoliberalismo. Em 1995 girava em torno de 11%, e saltou em 2005 para 18%. Portanto, é o dobro da taxa média geral de desemprego; cf. *Jornal O Globo*, 21 de dezembro de 2006, pp. 34 e 35.

40 Cf. MENEGAT, E., op. cit. Em especial “Sobre a formação dos sem propriedade na periferia do ocidente”, pp.175 e ss.

41 Estas revoltas não são propriamente uma novidade. Desde há muito tempo parte da sociedade francesa vive o que Stanley Cohen chamou de “pânico moral em relação aos banlieues”. Na década de 1990 impressionantes acontecimentos já haviam sacudido as periferias das cidades daquele país. Sobre este tema ver WACQUANT, L. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan, 2001, pp. 111 e ss.

42 A taxa de desemprego na França gira em torno de 10%, mas na periferia chega a 40% entre os jovens, cf. entrevista de Arlette Laguiller ao *Jornal Folha de São Paulo*, 13 de novembro de 2005, A35.

43 Cf. MARRO, K. *De luchas, movimientos y conquistas sociales: reflexiones a partir de la experiencia del MTD de Solano*. Rosário: Universidad Nacional de Rosário, 2006.

44 *Idem*, pp. 139 e ss.

45 *Revista Caros Amigos*, nº 81, dezembro 2003, p. 27.

46 As técnicas de gestão da barbárie produzidas ao longo da nossa experiência lenta e gradual de imersão neste estado, que deu ensejo a um respeitável laboratório tanto de diversidade de casos como de suas abrangências, no sentido de manter o essencial diante daquilo que desmorona, revelam como o pensamento social no Brasil se deslocou de posições críticas da nossa [de]formação nacional para



ser mobilizado no estudo do controle social e da criação pragmática de soluções técnicas. Trocamos a crítica à estrutura e o empenho com a transformação do país pela produção de técnicas de minimização e contenção da pobreza. O resultado disso, em meio a nossa tragédia compartilhada pelo mundo, é que exportamos estas técnicas para 37 países; cf.: "Social 'made in Brazil' já está em 37 países", *Jornal O Globo*, 8 de maio de 2005, p. 38; "Brasil já exporta sua tecnologia da miséria urbana", *Jornal Folha de São Paulo*, 21 de maio de 2006, B16. As técnicas que constam na lista são: Pastoral da Criança, Comitê para Democratização da Informática [CDI], Bolsa Escola, Bolsa Família, AfroReggae (!), Fome Zero, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil [Petij], Projeto de Crédito Fundiário, Programa de Combate a Pobreza Rural e Cooperativas de Reciclagem de lixo [que no Brasil ocupam 500 mil catadores e movimentam R\$ 7 bilhões]. Restaria listarmos as técnicas repressivas e de genocídio sem comoção que com certeza logo serão modelo para exportação...

47 Cf. *Jornal O Globo*, editorial de 6 de dezembro de 2006, p. 6, em que se lia o seguinte diagnóstico do apagão aéreo: "[...] nos últimos três anos, de R\$ 1,5 bilhão orçado para a segurança do tráfego aéreo, apenas R\$ 767 milhões foram efetivamente gastos. Como o viés do governo é assistencialista, nesse mesmo período o Bolsa Família chegou ao patamar dos R\$ 8 bilhões distribuídos por ano [...]". E assim a ladainha continuava sem esquecer de incluir os aumentos reais de salário mínimo etc.

# ASSISTENTES SOCIAIS E MERCADO DE TRABALHO NOS ANOS 1970

*Pedro Simões<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

*O artigo aborda o serviço social nos anos setenta, tendo por base a PNAD de 1976. Duas razões servem de base para a análise desta base de dados: primeiro, há uma ausência de informações sobre o perfil profissional e sobre o mercado de trabalho dos assistentes sociais neste período; segundo esta, é a PNAD mais antiga que se tem disponível para consulta. Desta forma, o artigo inicia abordando o que era a profissão até os anos setenta, para, em seguida, realizar a análise do material empírico. Para isto, foi construída uma base de dados a partir dos microdados da PNAD. Os dados foram estatisticamente tratados, buscando identificar as distinções internas do perfil dos assistentes sociais e de suas formas de inserção no mercado.*

*Palavras-Chave: Assistentes Sociais, Década de 1970, Mercado de Trabalho*

## **Abstract:**

*Abstract: The paper focuses social work in the seventies based on PNAD 1976. Two reasons are addressed to analyze this data-base: first, there is a lack of information about the social workers' profile and the professional labor market in this period; second, this is the oldest PNAD to be searched. So, the article emphasizes, firstly, what was the profession in the seventies and secondly analyzes the empirical data. In this way, it was built a data base from the PNAD's microdata. The information were statistically treated trying to identify distinctions within the social workers profile and how this professionals ingress in labor market.*

*Keywords: social workers, Seventies, Labor Market*

## **Introdução**

Há uma *gap* na literatura do serviço social brasileiro quando se trata de dados sobre a história da profissão. Existem informações não muito extensas sobre o que se convencionou chamar de “gênese da profissão”<sup>2</sup>, nos anos 1930 e 1940, assim como há estudos mais recentes que tratam prioritariamente sobre a agenda de debates do serviço social.

Observa-se, entretanto, que os pesquisadores demonstram pouco interesse em aprofundarem pesquisas sobre dados históricos da profissão. O serviço social, como objeto de estudo, deixou de ser um elemento privilegiado do debate, dando lugar a temas como as políticas sociais, os marcos legais que balizam a atuação do serviço social (Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Criança e do Adolescente), o mundo do trabalho, etc.

Um dos temas pouco explorados pela literatura é o mercado de trabalho dos assistentes sociais. Não há pesquisas sobre como o profissional que hoje ingressa no mercado irá se inserir na profissão, ou seja, não temos um mapa dos principais campos de atuação, seus rendimentos, horas de trabalho, a empregabilidade dos assistentes sociais, etc. Este estudo também não foi realizado para as gerações anteriores.

Como o mercado profissional se expande ou contrai? Como variam os salários dos profissionais? Que setores, hoje e ontem, têm empregado mais os assistentes sociais? Afirmar que o serviço social é uma profissão que está dentro da divisão sócio-técnica do trabalho, parece pouco, ante o número de questões ainda não respondidas. Assim também, não houve nenhum outro estudo, com uma forte base empírica, que tentasse refutar a tese de crise de materialidade do serviço social (Serra, 2000).

Uma fonte de pesquisas pouco explorada pelos assistentes sociais para compreensão do mercado de trabalho profissional são os dados das PNADs (Pesquisas Nacionais de Amostragem Domiciliar) realizadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Estas pesquisas são realizadas em todos os anos em que não ocorre o censo demográfico nacional. Nesta base de dados é possível encontrar informações muito variadas sobre o perfil profissional e sua forma de inserção no mercado.

O presente estudo visa suprir a lacuna anteriormente apontada, recorrendo aos microdados da PNAD de 1976. A partir desta base de informações será possível analisar dados pessoais dos assistentes sociais, dados familiares, a localização geográfica, além de informações da condição de trabalho à época (jornada semanal de trabalho; área de atuação, tempo de atuação, entre outras). A PNAD de 1976 é a base de dados mais antiga que se tem hoje disponível e por isso foi escolhida para análise.

O texto a seguir é dividido em duas partes: a primeira traça um panorama do serviço social desde sua gênese até os anos setenta, recuperando os principais marcos históricos da profissão e buscando identificar as formas de inserção dos assistentes sociais no mercado. A segunda explora os dados da PNAD de 1976, visando aprofundar e compreender o que ocorria no mercado de trabalho dos assistentes sociais à época.

## **1. O serviço social até os anos 1970**

Nos anos 1970, o serviço social já havia se constituído como profissão, desde o final dos anos 1950, quando é sancionada a lei que regulamenta o exercício do serviço social (1957)<sup>3</sup>. O ensino da profissão também é dos anos cinquenta, embora tenha sido regulamentado alguns anos antes (1953)<sup>4</sup>. A partir destes marcos são criados o CFAS (Conselho Federal de Assistentes Sociais) e os CRAS (Conselhos Regionais de Assistentes Sociais) com o ob-

jetivo de fiscalização do exercício profissional. Assim, na década de 1970, já temos uma profissão estruturada, com uma rede de formação ampla e espalhada pelo país, como será mostrado a seguir.

Em 1979 já existiam 65 cursos<sup>5</sup> no país, sendo metade deles ministrada em instituições públicas e metade em instituições privadas. A rede privada de serviço social encontrava-se, sobretudo na região sudeste (73% da rede privada do país) e, em especial, em São Paulo. As demais instituições privadas de ensino de serviço social estavam igualmente representadas na região nordeste, sul e centro-oeste, com pouco menos de 10% das instituições. Vale notar, que não havia instituição privada de ensino de serviço social na região norte (Simões, 2006).

O final da década de 1970 assiste ao crescimento de um novo setor privado empresarial lucrativo, sem compromissos com a pesquisa ou com a qualidade do ensino, coexistindo com um setor não lucrativo que seguia mais de perto o modelo do setor público. Portanto, a maior proporção de cursos privados de Serviço Social criados nesse período, concentrados nas zonas Sudeste e Sul do País e, em especial, em São Paulo, é coerente com a dinâmica educacional vigente no país de mercantilização do ensino.

As instituições públicas concentravam-se, sobretudo no nordeste e no sudeste, onde se encontravam 44% e 31% das instituições de ensino, respectivamente. A região norte só contava com 3 instituições públicas (ou 9%); a região sul (12%) contava com o dobro de instituições públicas que a região centro-oeste (6%). Portanto, as instituições públicas de ensino levaram para todo o território nacional o ensino de serviço social, enquanto as instituições privadas concentraram-se, principalmente, na parte mais rica do Brasil (Simões, 2006).

Nos anos 1960 foram implementados os primeiros cursos de pós-graduação lato sensu registrados na “Escola de Serviço Social da UFRJ/PUC-RJ/ABESS (...) dirigidos, para a formação de docentes” (Jamur, 2004: 45). No livro de Vieira (1985) há também uma referência a um curso oferecido pela Faculdade de Serviço Social da Universidade de Sergipe, em 1973. Como não existe um esforço mais sistemático de identificação dos primeiros cursos de especialização em serviço social no Brasil, as informações sobre a existência dos mesmos ainda é precária.

Nos anos 1970 iniciam os cursos de Pós-Graduação stricto sensu no país. A vanguarda da profissão estava nas universidades privadas confessionais e nas públicas federais. Os primeiros cursos de mestrado são oferecidos pelas

Pontifícias Universidades Católicas. A universidade de São Paulo é pioneira nos cursos de mestrado, criado em 1971, seguido, no ano seguinte, pela criação do curso na PUC-RJ (Vieira, 1985 e Carvalho e Silva e Silva, 2005). Em 1974, a UFRJ inicia seu curso de mestrado; o mestrado da PUC-RS é de 1976; a UFPB inicia seu mestrado em 1978 e a UFPE em 1979.

A profissão contava também com uma agência que dinamizou o debate na profissão neste período: o CBCISS (Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais). Esta entidade é ligada ao ICSW (International Council on Social Welfare – Conselho Internacional de Bem-Estar Social, fundado em 1928 por René Sand). A instituição é criada em 1946, no Rio de Janeiro, e entre suas várias iniciativas, editou a revista, ainda existente, chamada “Debates Sociais”, em 1965 e em 1969 editou “Temas Sociais”. O CBCISS foi um dos principais articuladores do serviço social brasileiro com o debate internacional, à época, e foi o responsável por ter organizado os principais seminários e conferências do período (CBCISS, 2002).

Nos anos 1950 o serviço social brasileiro ainda sofre forte influência francesa no campo “médico-social” e no da empresa, apresentando-se, ainda de forma “familiar e paternalista” (Vieira, 1985: 142). A concepção de serviço social que vigorava na época, e que foi resultado do I Congresso Pan-Americano de Serviço Social, afirmava que o serviço social era uma “atividade destinada a estabelecer, por processos científicos e técnicos, o bem-estar social da pessoa humana” (idem: 143).

Derivado também deste congresso houve a criação da ABESS (Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social) em 1946. Portanto, em sua gênese, esta agência estava diretamente ligada às propostas do serviço social “tradicional”. Foram os membros desta instituição, associados aos membros da ABAS (Associação Brasileira de Assistentes Sociais, fundada em 1946) que garantiram a aprovação da lei que regulamentava o currículo mínimo no serviço social, após sete anos de esforços neste sentido. Nesta época o serviço social, sob a influência americana, já estava dividido em suas formas de intervenção clássicas: estudos de caso, trabalhos de grupo e desenvolvimento de comunidade.

Foi esta última forma de intervenção que propiciou uma sintonia mais fina entre as práticas profissionais e o processo de modernização brasileiro dos anos 1950. Desta forma, nos anos 1970, o serviço social já estava plenamente integrado ao processo de expansão e integração nacional ocorrido nos anos 1950 e da ideologia de modernização do meio rural brasileiro veiculada pelas agências internacionais. Seus profissionais já haviam com-

posto as equipes dos trabalhos comunitários “ortodoxos” no interior do país, principalmente com os projetos de educação de adultos, das missões rurais, dos conselhos comunitários e no Projeto Rondon. Além disso, nos governos militares, o serviço social teve uma participação importante nas agências de desenvolvimento regional, como SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, criada em 1965) e da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), além de estar plenamente afinado com os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (Sandroni, 1994) elaborados nos governos Médici e Geisel (Ammann, 1992).

Na formação profissional, já tínhamos passado pelo período de reconceitualização e renovação profissional. Todas as tendências teóricas, identificadas por Netto (1991) atuantes no país já haviam dado as suas contribuições para o debate nacional. Os documentos de Araxá e Teresópolis já haviam sido publicados nos anos 1960 e início dos anos setenta, as publicações fenomenológicas já começavam a se expressar e o Método BH já havia também ocorrido (1974)<sup>6</sup>.

A profissão constituiu-se internamente, neste momento, como um espaço de disputa onde os setores conservadores e tradicionalistas ainda tinham presença marcante no debate e na correlação de forças internas à profissão. A prática profissional destes setores começa a ser criticada, com propostas que, mais tarde, serão identificadas como messiânicas e voluntaristas.

Em 1975 a profissão aprova seu terceiro Código de Ética (os outros são de 1946 e 1965), ainda sob uma perspectiva fortemente tradicionalista e apoiado em uma base filosófica humanista e cristã. Segundo Barroco (2001), o novo código aprovado apresenta vários pontos de manutenção e, mesmo de regressão, às concepções éticas presentes no Código de 1965. A conclusão da autora sobre o Código de 1975, entretanto, é de que ele “reafirma o conservadorismo tradicional, mas o faz na direção de uma adequação às demandas da ditadura, consolidada a partir de 1968” (2001: 129-130).

A prática profissional, anterior e posterior ao período militar (até final dos anos 1970), será identificada como reprodutora do status quo e afinada com os interesses “das classes dominantes”. As relações com o poder e com os governos instituídos pela ditadura terão sua melhor expressão nas representações governamentais nos congressos da profissão (Abramides e Abreu, 1995). Desta forma, o serviço social visava ainda sua afirmação frente às instâncias contratantes dos assistentes sociais.

O II Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em 1976, teve como temática central “O Assistente Social e o Desenvolvimento Social”. A

preocupação com o desenvolvimento nacional era ainda uma derivação das políticas desenvolvimentistas adotadas nos anos 1950 e 1960, além da implantação do “milagre econômico”. Desta forma, o serviço social brasileiro tinha sua agenda de discussões “colada” às políticas de governo.

Segundo a análise de Jamur (2004) sobre os trabalhos apresentados no evento, havia um “tom otimista e confiante nos modelos de ‘desenvolvimento social’ e nos ‘modelos de planejamento e de intervenção’ ali discutidos” (2004: 49). Além disso, “teve-se a impressão de que o meio profissional parecia alheio à grave crise social que há alguns anos avançava, com o fim do ‘milagre’. Vale dizer que, a despeito da consagração da profissão com o status de atividade liberal, o serviço social (ou trabalho social) é uma ocupação tipicamente de Estado e atende à necessidade de viabilização das políticas de assistência social públicas e privadas. Seu crescimento esteve associado ao próprio crescimento do Estado e à estruturação da rede de proteção social, atendendo à dinâmica nacional de consolidação dos Estados de Bem-Estar Social em cada país.

No Brasil, este processo ocorreu, sobretudo, no período da ditadura militar, como mostra o trabalho de Mestriner (2001). A profissionalização dos agentes que atuavam na assistência social, principalmente privada (e religiosa) foi uma exigência de aumento da qualidade de atuação destes agentes para atuarem profissionalmente dentro e fora do Estado na viabilização das políticas assistenciais.

Portanto, a aparente “subserviência” dos profissionais e da formação profissional aos interesses do “capital”, do governo ou das “classes dominantes” era, apenas, um pressuposto para a consolidação da atividade de prestação de serviços sociais como atividade profissional. Vale ainda ressaltar que se buscava, ainda, a legitimidade social da profissão. Temos que considerar que nos anos 1960 e 1970 o serviço social existia formalmente a, apenas, 20 anos.

O trabalho de Mestriner (2001) mostra como o Estado brasileiro constituiu a base institucional pública para o exercício da profissão, através da consolidação de uma rede de atendimento social. Não parece ser uma mera casualidade que a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, órgão do governo federal criado, no governo Vargas, para regulamentar a assistência social no país seja de 1938, apenas 2 anos após a fundação da primeira Escola de Serviço Social. Além disso, o CNSS passa a atuar através de subvenções às entidades filantrópicas privadas, apoiando a iniciativa dos segmentos de elite e da Igreja Católica.



Para além das inúmeras obras confessionais (católicas e não católicas) existentes à época, como o Abrigo Cristo Redentor, a Santa Casa de Misericórdia, a Associação das Senhoras Brasileiras, durante e depois da Segunda Guerra Mundial, aparecem as primeiras obras sociais de caráter nacional: a LBA (Legião Brasileira de Assistência), em 1942 e, ao longo dos anos 1940, surgem as primeiras iniciativas patronais no âmbito do serviço social: Serviço Social da Indústria (SESI - 1941) e Serviço Social do Comércio (SESC - 1946).

É também deste período o surgimento do primeiro-damismo, com o protagonismo de Darci Vargas na relação com a assistência social. Este aparato mobiliza, privilegiadamente, agentes femininos e voluntários. O governo, através do CNSS, mobiliza e subvenciona os agentes privados na prática da assistência social dentro de uma perspectiva filantrópica e benemerente de ação social, com forte apelo cristão.

A incorporação da ação assistencial pelos governos municipais só irá ocorrer nos anos 1950. A prefeitura paulista é a primeira a implementar, seguindo os modelos do governo federal, ou seja, através do fortalecimento da filantropia privada, sendo seguida, posteriormente, por outras prefeituras. Entretanto, somente no final dos anos 1960, as prefeituras e estados passam a implantar ações assistenciais, através de Secretarias específicas para tal.

Os assistentes sociais contam, ainda, com a ampliação da ação assistencial dos governos durante o período militar, a partir da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social. A ampliação da área da saúde, assim como a preocupação do cuidado ao menor, através da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), criada em 1964, foram outros elementos importantes na construção de um mercado nacional de trabalho para os assistentes sociais. As políticas de desenvolvimento nacional das áreas rurais do Brasil contaram com diversos programas sociais, nas áreas de alfabetização de adultos, complementação alimentar, formação de mão-de-obra, construção de casas populares, formação da mulher, creches, provisão de identidade civil e trabalhista (Mestriner, 2001).

Todo o processo de desenvolvimento assinalado nesta época e, principalmente, de expansão do mercado de trabalho, inclusivo para a mão-de-obra feminina, foi o resultado das políticas adotadas nos anos 1940, quando o país cresce a uma taxa de 4,8% ao ano. É na década de 1950 que são implementadas as políticas de substituição de importações, de ampliação do setor industrial e de abertura do mercado interno ao capital estrangeiro.

Todas estas mudanças geraram uma grande mobilidade social no país, ou seja, praticamente “90% dos filhos chegaram a uma situação social igual ou melhor do que a de seus pais” (Pastore e Silva, 2000: 2).

O primeiro ponto a considerar é que se trata de um contingente de trabalhadoras sociais. Nesta época, o percentual de mulheres na profissão era de 97,1%. Neste período, apenas 1,51% das mulheres brasileiras tinham o curso superior completo. Portanto, quem aí chegava, podia se considerar integrante da “elite intelectual do país”, credenciada formalmente pelas agências profissionais e de ensino.

Nada leva a crer que as mulheres que ingressaram na década de 1970 no serviço social tivessem o mesmo perfil do que as pioneiras da profissão. O campo de recrutamento já havia se expandido significativamente com o crescimento do número de escolas de serviço social, principalmente públicas e de privadas não confessionais. Por isso, a diversidade de perfis sociais, nesta época, é uma hipótese mais cabível para explicar a profissão, do que o contrário (Backx, 1994).

No entanto, o serviço social não tinha ainda se desvencilhado de sua imagem feminina, assim como não conseguiu, até hoje, romper com os mecanismos de recrutamento de um universo profissional quase que totalmente formado por mulheres. As ideais de “cuidado”, “ajuda”, “suporte”, próprios à noção de assistência, assim como o próprio significado da idéia de “serviço” relacionam a prática profissional ao universo feminino.

O trabalho de Cacouault (2003) afirma que as “profissões femininas” podem ser redefinidas historicamente, a partir da variação do tipo de qualificação e de ideologia profissional transmitida em cada época. A “taxa de feminização” ou de “masculinização” permitiriam, segundo a autora, “formular a hipótese de que transformação está em curso” (2003, 33). No entanto, esta variação entre masculinidade e feminidade não teve curso no serviço social brasileiro. Em outros países, a profissão é menos feminina que no Brasil, registrando percentuais mais próximas de homens e mulheres (Simões, 2005).

As discussões de gênero entram tardiamente no serviço social brasileiro (final dos anos 1990) e, mesmo assim, não dão conta de responder e explicar a persistência do perfil profissional majoritariamente feminino. Tampouco explicam a presença pequena, mas constante, dos homens na profissão. Este não é um tema dos anos setenta para a profissão. A presença marcada

de mulheres no serviço social é um elo de continuidade na profissão, evidenciando que, a despeito do aumento de politização verificado durante e após os anos 1970, as características femininas continuam estruturando a prática profissional.

A lógica de escolha da profissão nos anos 1970 ainda está, portanto, fortemente marcada por seus traços vocacionais, ligados a essência feminina do serviço e da ajuda aos outros. A opção pelo contacto com as pessoas, com uma atividade reconhecida socialmente como de baixo status e baixa remuneração, além de ter um arcabouço mais vinculado aos “valores nobres”, sejam eles cristãos ou socialistas, configuram um ethos profissional tipicamente feminino.

Além disso, em 1977, somente 32% das mulheres, com 10 anos ou mais, eram economicamente ativas. Este percentual sobe para 39% entre aquelas na faixa entre 16 e sessenta anos (Soares e Izaki, 2002). Nesta época, as mulheres no mercado caracterizavam-se por serem jovens, solteiras e sem filhos (Bruschini e Lombardi, 2003).

Os itens a seguir tratam de uma forma específica da inserção das mulheres no mercado de trabalho: o ingresso através de uma profissão de nível superior e de baixo status. As mulheres analisadas, a seguir, assim como as enfermeiras são aquelas que atingem o topo da carreira acadêmica, mas o fizeram por um curso de baixo status.

## **2. Dados da PNAD 1976**

### **2.1 Localização Geográfica**

Os assistentes sociais que estão inseridos no mercado nos anos 1976 são sobretudo nordestinas (56,5%). Somente 30% nasceram no sudeste e outros 10% nasceram no sul. As mulheres nascidas nas regiões norte e centro-oeste representam, apenas, 3,0% e 0,6%, respectivamente.

No entanto, a distribuição do mercado de trabalho não obedece à mesma lógica da distribuição regional de nascimento dos assistentes sociais. A tabela abaixo mostra, na coluna, a região onde os assistentes sociais nasceram e, nas linhas, onde eles trabalham.

*Tabela 1. Relação entre Região de Aplicação do Questionário e Região de Nascimento do Assistente Social*

Região de aplicação do questionário	Região de Nascimento					Total
	Nordeste	Sudeste	Sul	Norte	Centro-Oeste	
Sudeste	27,4%	14,4%				41,8%
Nordeste		40,9%				40,9%
Sul			10,0%			10,0%
Norte	1,6%			3,0%		4,7%
Centro-Oeste	0,9%	1,2%			0,6%	2,6%
Total	29,9%	56,5%	10,0%	3,0%	0,6%	<b>100,0%</b>

Fonte: PNAD 1976

Nos anos setenta havia dois grandes pólos de mercado de trabalho para assistentes sociais no Brasil localizados nas regiões sudeste e nordeste. Juntas elas congregavam 82,7% de todos os profissionais. A região sul é o terceiro pólo de mercado de trabalho, com um percentual de absorção de mão de obra que abrange 10% do mercado nacional. A região norte congregava apenas 4,7% dos assistentes sociais e o centro-oeste tinha um percentual muito pequeno de assistentes sociais, 2,6%.

Os dados acima mostram a pequena mobilidade regional dos assistentes sociais. O percentual de imobilidade chega a 82% (soma dos valores da diagonal). Veja com detalhe cada região:

A região nordeste perde 15,6% dos assistentes sociais;

A região sudeste ganha 11,9% de assistentes sociais;

A região centro-oeste ganha 2% dos assistentes sociais;

A região norte ganha 1,7% de assistentes sociais;

A região sul não ganha e nem perde assistentes sociais.

A região nordeste é, então, a maior exportadora de assistentes sociais neste período. A tabela abaixo corrobora esta observação. Nas regiões norte, centro-oeste e sul, todos aqueles que nascem na região, buscam trabalho na mesma região em que nasceram; na região sudeste, o percentual de perma-

nência é de 91,7% e a região nordeste é a que apresenta o menor percentual de absorção de seus próprios quadros: 72,4%.

A tabela abaixo mostra como se processa a mobilidade regional dos assistentes sociais, ou seja, de que região eles migraram em busca de trabalho.

*Tabela 2. Região de Aplicação do Questionário, segundo Região de Nascimento dos Assistentes Sociais*

Região de aplicação do questionário	Região de Nascimento					Total
	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Norte	65%			35%		100%
Nordeste		100%				100%
Centro-Oeste		44,8%	22,1%	33,1%		100%
Sudeste		34,5%		65,5%		100%
Sul					100%	100%
Total	3%	56,5%	0,6%	29,9%	10%	100,0%

Fonte: PNAD 1976

Todos os assistentes sociais que nasceram na região norte ali permanecem, representando 65% da mão-de-obra local. Os demais 35% são assistentes sociais que nasceram na região sudeste;

Todos os assistentes sociais que nasceram na região nordeste ali permanecem, representando 100% da mão-de-obra local;

Apenas 22% dos assistentes sociais que atuam na região centro-oeste são de assistentes sociais que nasceram na região: outros 44,8% vieram da região nordeste e 33,1% da região sudeste;

A mão-de-obra da região sudeste é composta por 65,5% de trabalhadores que nasceram na região e de 34,5% de assistentes sociais vindos do nordeste;

Na região sul, todos os assistentes sociais que nasceram na região ali permanecem, representando 100% da mão-de-obra local.

Portanto, a região nordeste forneceu mão-de-obra para as regiões centro-oeste e sudeste, além de suprir integralmente seu mercado de trabalho; já a região sudeste recebe profissionais do nordeste, mas exporta para a região norte e centro-oeste.

## 2.2 Inserção Familiar

As assistentes sociais eram, sobretudo, mulheres casadas (58,3%). Havia também um grande contingente de solteiras (40%), sendo o percentual de separadas praticamente irrisório, apenas 1,3%. Na família, as duas posições principais ocupadas pelas assistentes sociais eram: cônjuge (56,2%) ou filha (29%). A posição de chefe da família era ocupada apenas por 10% das assistentes sociais.

A tabela abaixo mostra a relação entre estado civil e posição ocupada na família.

*Tabela 3. Relação entre Posição no Domicílio e Estado Civil*

Posição no domicílio	Estado Civil			
	Solteiro	Casado	Separado	TOTAL
Chefe de família	6,5	2,1	1,3	9,9
Cônjuge	0,0	56,2	0,0	56,2
Filho	29,0	0,0	0,0	29,0
Outro	4,9	0,0	0,0	4,9
TOTAL	40,4	58,3	1,3	100,0

Fonte: PNAD 1976

Havia, portanto, duas posições principais a serem ocupadas pelas assistentes sociais: ou elas estavam casadas e ocupavam a posição de cônjuges na família (56,2%) ou ainda estavam na condição de filhas solteiras (29%). Estas duas posições somam 85% dos casos. A posição de chefe de família era ocupada, sobretudo, pelas mulheres que não tiveram a oportunidade de se casar (6,5%). Portanto, as três posições principais ocupadas pelas mulheres eram: casadas na posição de cônjuges, filhas solteiras ou solteiras e chefes de família. A esta combinação entre estado civil e posição na família darei o nome de status familiar. As análises a seguir serão realizadas a partir destes três status familiares principais: “casadas cônjuges”; “filhas solteiras” e “chefes de família solteiras”.

Outro ponto a ser observado é a idade das assistentes sociais no mercado. A menor idade encontrada foi de 22 anos, enquanto a idade média da profissional empregada era de 32 anos. No outro extremo, a assistente social com mais idade tinha 50 anos. A grande concentração de assistentes sociais, no período, tinha entre 25 e 29 anos (42,7%). A faixa imediatamente inferior (entre 18 e 24 anos) era a metade (10%) da imediatamente superior (30 a 34 anos – 20%). Somados, os profissionais entre 18 e 34 anos chegavam a 72% das assistentes sociais, configurando, assim, uma mão-de-obra jovem.

Estas jovens profissionais tinham uma média de filhos muito baixa (0,8 filhos por assistente social). Praticamente 62% das assistentes sociais não tinha filhos e, praticamente, 16% delas tinha apenas 1 filho, o que somados chega-se a 78% do total de profissionais. A representatividade de assistentes sociais com mais filhos vai diminuindo, conforme aumenta o número de filhos: 10% têm 2 filhos; 5% têm 3 filhos; 4% têm 4 filhos e o mesmo percentual tem 5 filhos.

O número de filhos que ela tem está fortemente relacionado com o seu status familiar. Veja a tabela abaixo:

*Tabela 4. Média Etária e Média de Número Total de Filhos, segundo Status Familiar*

Status familiar	Média de número total de filhos
Filha solteira	0
Casado Cônjuge	1,5
Chefe de família solteira	0

Fonte: PNAD 1976

Conforme se pode observar, somente as assistentes sociais “casadas cônjuges” tinham filhos. A moral feminina que as assistentes sociais representavam à época não contemplava a possibilidade de filhos fora do casamento.

### **2.3 Trabalho dos Assistentes Sociais**

Os dados da PNAD de 1976 registram que apenas 5% dos profissionais não estavam inseridos no mercado. Tínhamos, portanto, um “pleno-emprego”<sup>7</sup> na profissão naquele momento. Os assistentes sociais formados pareciam não ter maiores dificuldades para se inserirem em um mercado em franca expansão.

### **2.3.1. Forma de Obtenção do Emprego**

A PNAD de 1976 continha a pergunta de como o profissional conseguiu seu emprego. Três fatores foram identificados como decisivos para que o assistente social conseguisse ingressar (ou voltar) no mercado, representando 92% dos casos: a experiência adquirida no próprio campo, traduzida no contato com colegas de trabalho, em propostas recebidas e em contato direto com o empregador (35%); a oferta de trabalho no próprio mercado, traduzida nos anúncios (35%); e a rede de relações diretas do profissional (amigos e parentes – 22%).

Nota-se que, mesmo tendo o menor percentual entre as três formas de obtenção de emprego, as relações pessoais e familiares têm uma representatividade expressiva, revelando traços do clientelismo, do apadrinhamento e do populismo tão caros à nossa cultura política. As outras formas de ingresso no mercado revelam a força de seleção do próprio mercado, seja através da rede de relações institucionais da qual o profissional se utiliza, seja através de concurso e outras formas de seleção.

### **2.3.2. Posição no Mercado**

Seja qual for a forma de obtenção do emprego, em 1976, todos os profissionais se inserem no mercado como “empregados”, ou seja, funcionários de empresas e instituições públicas ou privadas. Os investimentos teórico-metodológicos e técnico-operativos realizados pela profissão, desde esta época, não capacitaram os profissionais de serviço social para atuarem fora das instituições (como profissionais liberais), criando com isso uma dependência da oferta de trabalhos nas empresas privadas e instituições públicas. Desta forma, esteve ausente do ideário profissional a perspectiva empreendedora e meritocrática dos próprios assistentes sociais.

### **2.3.3. Área de Atuação**

A área da “seguridade social”<sup>8</sup>, composta pela Previdência Social (29,4%), Saúde (17,8%) e Assistência Social (15,3%), é a que mais emprega assistentes sociais no período (62,5%). Todas as demais áreas que empregam assistentes sociais não chegam a 10% cada (Educação, 7,4%; Setor Financeiro, 5,3%; Justiça, 2%, entre outros). Os setores administrativos públicos (excluindo as áreas que compõem a Seguridade Social) não têm também grande representatividade: a União empregava apenas 0,3% dos assistentes sociais; os Estados, 4,9%; e os Municípios, 2,2%.



### **2.3.4. Primeiro Emprego**

Além disso, para 46% dos assistentes sociais a inserção nestas áreas era também suas primeiras experiências de emprego. Foi observada uma relação de independência entre o primeiro emprego dos assistentes sociais e as suas idades. Isto significa que: os assistentes sociais preservavam seus empregos por muito tempo, o que explica o fato de pessoas com mais idade estarem em suas primeiras experiências de trabalho; por outro lado, assistentes sociais recém formados poderiam não estar em suas primeiras experiências de trabalho, caso já tivessem tido outras experiências anteriores. De todo modo, ambas as explicações podem justificar a relação de independência da idade com o primeiro emprego.

### **2.3.5. Carteira Assinada**

Outro ponto a ser observado é que praticamente 80% dos assistentes sociais tinham carteira assinada, evidenciando um alto percentual de formalização do trabalho. Este percentual não varia significativamente quando se observam se os assistentes sociais estavam em seus primeiros empregos, ou suas idades, ou a forma de obtenção do trabalho ou a área em que atuava. Em todos estes casos, a proporção de empregos com carteira de trabalho manteve-se em 80%.

### **2.3.6. Jornada de Trabalho**

Além de se inserirem no mercado, predominantemente, como “empregados” e nas áreas da Seguridade Social, os assistentes sociais trabalhavam, em média, 36 horas semanais, sendo 8 horas o mínimo de horas trabalhadas na semana e 60 horas o número máximo de horas. O mais freqüente é que os profissionais trabalhassem entre 20 e 40 horas semanais (77%). Somente 10% tinham empregos com menos de 20 horas semanais e outros 13% com mais de 40 horas. As assistentes sociais apresentavam variações nas suas horas de trabalho segundo fatores domésticos e pessoais (status familiar, número de filhos e idade) e de acordo com condicionantes externos e de mercado (região, área de atuação, etc.)

A montagem de um modelo da variação das horas trabalhadas teve um poder explicativo de 20,5% ( $R^2$ )<sup>9</sup> e encontra-se em anexo. As variáveis que ajudam a explicar a variação de horas de trabalho são: região, idade e posse de carteira assinada. Assim, pode-se dizer que: um assistente social (independente se homem ou mulher), trabalhando nas regiões sudeste, sul, norte ou nordeste, com 31,5 anos (idade média do profissional no mercado), sem carteira assinada trabalhava aproximadamente 30,3 horas semanais.

Na região centro-oeste, mantendo todas as demais condições, um assistente social trabalhava, nos anos 1970, aproximadamente, 37 horas semanais. Deve-se ressaltar que nessa região o mercado de trabalho dos assistentes sociais era pequeno frente aos demais.

Outro fator que influencia a jornada de trabalho é a idade do profissional. Quanto mais idade, menos horas de trabalho a assistente social dedica à sua profissão. A relação é de 1:0,35 (cada ano a mais de idade equivale a 0,35 horas a menos trabalhadas). Se, por exemplo, um profissional aos 20 anos tem uma jornada de 30 horas semanais, a expectativa é que aos 30 anos sua jornada seja de 26,5 horas.

O parâmetro importante de distinção nas jornadas de trabalho estava associado à formalização do emprego. Quem atuava com carteira assinada tinha mais 7,1 horas de trabalho do que quem atuava sem. Isto mostra uma das grandes disparidades entre os trabalhos formais e informais da época, para as assistentes sociais. Os trabalhos formais faziam com que a jornada de trabalho aumentasse de 30,3 para 37,5 horas semanais, independente de qualquer outro fator, tendo controladas a idade e a região.

### **2.3.7. Previdência Social**

Outro item a ser observado é o tipo de contribuição previdenciária dos assistentes sociais. Na PNAD de 1976 constavam quatro tipos principais de forma de contribuição previdenciária: INPS (83,2%), IPASE (2,1%), Estadual (4,9%) e Municipal (6,4%) e não contribuintes (3,5%). Enquanto o INPS visava a cobertura de funcionários federais e privados (não foi possível dissociar estas informações na PNAD de 1976), o IPASE destinava-se somente ao primeiro segmento. Os fundos previdenciários estaduais e municipais contemplavam apenas os servidores públicos que atuavam em órgãos específicos dos Estados ou Municípios. Ao considerarmos as informações sobre contribuição na esfera Federal, temos que lembrar, portanto, que neste dado estão agregados os funcionários públicos federais e os trabalhadores do setor privado.

### **2.3.8. Experiências profissionais anteriores**

O último ponto a observar, neste item, é que muitos assistentes sociais tiveram outros trabalhos antes de se formarem como assistentes sociais. Embora 62,2% sempre tenham sido assistentes sociais, temos que 11% eram

auxiliares de escritório, 10% professores de 1º. Grau, 3,7% eram professores (sem especificação), 2,1% balconistas, 2% eram telefonistas, 1,3% eram propagandistas e 1,3% eram agentes públicos, entre outras ocupações. Estas ocupações mostram que, para a grande maioria, o ingresso no serviço social representou uma forma de mobilidade social ascendente.

### **3. Renda dos Assistentes Sociais**

Não é simples a comparação dos rendimentos dos assistentes sociais com valores de 1970. A comparação nominal, sem dúvida, é a que apresenta maior dificuldade de interpretação pois, dos anos setenta aos dias de hoje, a moeda brasileira alterou-se quatro vezes, além de sofrer 3 desvalorizações. A comparação por salário mínimo (SM) também apresenta problemas, tendo em vista que o valor deste índice apresenta desvalorização progressiva. No entanto, no Governo Lula, o salário mínimo passa a ter ganhos reais frente a (baixa) inflação, dificultando ainda mais o seu uso como um parâmetro para comparação.

As perdas históricas acumuladas durante a ditadura militar e a desvalorização que a moeda brasileira apresentou nesse período são irrecuperáveis. No entanto, este trabalho utilizará os valores nominais da época, buscando oferecer uma base de comparação que possibilite a compreensão do significado social do valor dos salários dos assistentes sociais à época.

Os assistentes sociais tinham como média e mediana Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros) como valor de salário. A moda, entretanto, encontrava-se em Cr\$ 8.000,00. Havia uma enorme variação salarial entre os profissionais, partindo de Cr\$ 600,00 a Cr\$ 14.300,00, ou seja, o maior salário era, praticamente, 24 vezes maior do que o menor salário.

Para se ter critérios comparativos, somente 7,3% da população recebia salários acima da Cr\$5.000,00. A média salarial nacional era de Cr\$ 2.093,00, ou seja, menos da metade do valor médio do salário dos assistentes sociais. Por outro lado, o valor de Cr\$ 600,00 correspondia a apenas o 3º. decil de renda, ou seja, mesmo com nível superior o assistente social com menor salário tinha renda na faixa dos 30% mais pobres do país. Nota-se, desta forma, que se mais de 50% dos profissionais encontrava-se entre os 10% com mais renda no país, por outro lado, havia uma variedade salarial muito grande, acarretando que os profissionais com menos renda (10% com menor salários) só atingissem o 6º. decil de renda da população.

O único fator que interfere diretamente na composição da renda dos assistentes sociais é o número de horas trabalhadas. Se a estimativa de uma pessoa, trabalhando 37 horas semanais (valor da média de horas trabalhadas pelos assistentes sociais) era de ter ganhos de Cr\$ 4737,66 ( ou 94,75% da média salarial), cada hora a mais (ou a menos) trabalhada durante a semana, acarretava em uma alteração de Cr\$ 79,50 no valor do seu salário (ou 1,7% do valor do salário).

## Considerações Finais

Nos anos 1970, o serviço social tinha se beneficiado do desenvolvimento do Estado brasileiro para se consolidar como profissão. Sua área de intervenção tinha deixado de ser restrita ao âmbito das iniciativas filantrópicas e religiosas privadas para ocupar o Estado e o mercado (empresas, indústrias, principalmente). Embora com mercado em expansão, os profissionais de serviço social não conseguiram consolidar um piso salarial mínimo para suas atividades.

A profissão se consolida assim como uma alternativa para o ingresso das mulheres no mercado. Este processo não ocorre pela contraposição entre “casa” e “rua”, mas da afirmação de que a atividade pública feminina ratifica seus traços de gênero. Portanto, é pela afirmação do cuidado, da ajuda psicossocial e, principalmente, tendo o controle como forma de intervenção privilegiada (visitas domiciliares, entrevistas, conscientização, etc.) que as assistentes sociais se consolidam no mercado.

Além disso, a dinâmica observada destas mulheres vai na contramão dos movimentos feministas dos anos sessenta: em geral, elas permanecem como filhas na casa dos pais até que se casem e assumam a condição de cônjuges. Somente depois de consolidado o matrimônio é que elas passam a ter filhos.

Apenas 6,5% das mulheres, assistentes sociais não casaram e, surpreendentemente, também não tiveram filhos. Portanto, se pudéssemos pensar em um gradiente, suas vidas pareciam estar mais próximas de mulheres celibatárias, católicas e virgens do que de ativistas feministas engajadas na luta pela igualdade entre homens e mulheres.

Afora isto, o serviço social à época revela-se como uma profissão muito promissora para as profissionais, tanto pela sua alta formalização (80%), quanto pelos seus rendimentos. A chance de ascensão social das mulheres,

através do exercício profissional, atuando como complemento para a renda familiar, não parece pequena. Se ainda estes empregos podiam ser obtidos através de relações familiares e pessoais (22%), era no campo profissional e no mercado (anúncios) que as assistentes sociais conseguiam seus empregos. Isto mostra um lado pró-ativo e empreendedor para mulheres que, aparentemente, encontram-se em uma posição social submissa, seja em casa, na posição de cônjuge, seja no trabalho, em uma profissão socialmente subalterna.

Além disso, os dados não revelam a existência de empregos que se perpetuam indefinidamente, ou seja, as assistentes sociais tiveram que mudar algumas vezes de trabalho. Para isso, tiveram que recorrer ao mercado para conseguir uma nova inserção, com menos chance de conseguir um trabalho formal e com menor rendimento. Assim, pode-se observar que a dinâmica de trabalho à época revela dificuldades próprias ao período, embora sem apresentar a conotação de precarização do emprego dos anos seguintes.

## Referências bibliográficas

- ABRAMIDES, M. B. e CABRAL, M. S. O Novo Sindicalismo e o Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1995.
- AMMANN, S. B. Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade. 8ª. Edição, São Paulo: Cortez, 1992.
- BACKX, S. Serviço Social reexaminando sua história. Rio de Janeiro: JC editora, 1994.
- BARBOSA, L. Igualdade e Meritocracia. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BARROCO, L. Ética e Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2001.
- BRUSCHINI, C. e LOMBARDI, M. R. Mulheres e Homens no mercado de trabalho brasileiro: um retrato dos anos 1990. In: MARUANI, M. e HIRATA, H (orgs.). As Novas Fronteiras da Desigualdade. Rio de Janeiro: Senac, 2003. [capítulo suplementar]
- CACOUAULT, M. "Introdução: variações nos ofícios femininos e masculinos". In: MARUANI, M. e HIRATA, H (orgs.). As Novas Fronteiras da Desigualdade. Rio de Janeiro: Senac, 2003.
- CARVALHO, D. e SILVA e SILVA, M. O. (orgs.). Serviço Social, Pós-Graduação e Produção de Conhecimento no Brasil. São Paulo: Cortez, 2005.
- CBCISS. CBCISS Memória. Debates Sociais, 60, 2002.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos), Anuário dos Trabalhadores 1996-1997. 4ª. Edição, São Paulo: Dieese, 1996.
- JAMUR, M. Configurações do Espaço Profissional, 30 anos depois de Araxá. Debates Sociais, 63/64, pp. 41-57, 2004.
- MARIZ, C. et. al. Os universitários da Favela. In: ZALUAR, A e ALVITO, M. Um século de Favela. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- MESTRINER, M. L. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2001.
- NETTO, J. P. Ditadura e serviço social. São Paulo: Cortez, 1991.
- Nogueira, M. A. e Catani, A. Pierre Bourdieu: escritos de educação. 6ª. edição, Petrópolis: Vozes, 2004.
- ORTIZ, R. (org.) Pierre Bourdieu. São Paulo: Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 39).
- PASTORE, J. e SILVA, N. V. Mobilidade Social no Brasil. São Paulo: Makron Books, 2000.
- SANDRONI, P. Novo Dicionário de Economia. s.l.: Best Seller, 1994.
- SANTOS, L. L. Textos de Serviço Social. 5ª. Edição, São Paulo: Cortez, 1993.
- SERRA, Rose Mary. A Crise de Materialidade do serviço social. São Paulo: Cortez, 2000.
- SIMÕES, P. Assistentes Sociais e Religião. São Paulo: Cortez, 2005.
- SIMÕES, P. Diversidade na Unidade. Rio de Janeiro, ESS/UFRJ: 2006. [mimeo]
- SOARES, S. e IZAKI, R. S. A Participação Feminina no Mercado de Trabalho. Textos para Discussão, No. 350, Rio de Janeiro: IPEA, 2002.
- VIEIRA, B. O. História do Serviço Social. 4ª. Edição, Rio de Janeiro: Agir, 1985.

## Notas

1. Professor da ESS/UFRJ; Mestre em Serviço Social (UFRJ) e Doutor em Sociologia (IUPERJ). Financiamentos: Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB/UFRJ), Programa Antonio Luís Vianna de Apoio ao Docente Recém-Doutor (2005 e 2007) e FAPERJ.
2. Não há na literatura profissional nenhum estudo que trate do início da profissão "serviço social", a partir das referências estabelecidas pela sociologia das profissões. O marco do surgimento dos primeiros cursos de serviço social, embora sejam, de fato, um dos elementos relevantes da estruturação de uma atividade profissional, por outro lado, uma atividade não se torna uma profissão, tão somente, pela existência de cursos. Por isso, o período de "gênese da profissão" é, tão somente, uma convenção estabelecida pela literatura profissional.
3. Lei no. 3.252, publicada no Diário Oficial de 28 de agosto de 1957.
4. Lei no. 1.889, publicada no Diário Oficial de 20 de junho de 1953.
5. É preciso diferenciar cursos de instituições e campus. Uma universidade federal pode ter mais de um campus onde são ministrados cursos de serviço social; em cada campus podem ser ministrados um ou mais cursos de serviço social. Portanto, o número de cursos de serviço social será sempre igual ou maior do que o número de campus onde estes são ministrados, assim como o número de campus será sempre igual ou maior do que o número de instituições que os abrigam.
6. O Método BH (1993) é reconhecida como a primeira manifestação mais sistemática da influência marxista no serviço social brasileiro. No entanto, deve-se ressaltar que, mesmo nos anos 1950, existiram propostas mais progressistas de intervenção profissional, principalmente, na área da educação popular e no chamado "desenvolvimento de comunidade heterodoxo" (Ammann, 1992).
7. "... considera-se haver uma situação de pleno emprego quando não mais que 3 a 4% da força de trabalho está desempregada" (Sandroni, 1994).
8. O termo "seguridade social" é apenas uma referência, uma vez que no Brasil a integração dos campos da assistência social, da previdência social e da saúde, conformando a Seguridade Social só ocorrerá com a Constituição de 1988. Além disso, nos registros da PNAD de 1976 não é possível separar as instituições públicas das privadas de nenhuma das áreas consideradas, excetuando as administrações públicas.
9. Este resultado significa que, dadas as variáveis consideradas no modelo, pode-se explicar 20% da variação das horas trabalhadas.

# Orientação para possíveis colaboradores

A **PRAIAVERMELHA Estudos de Política e Teoria Social** publicará trabalhos inéditos seguindo as normas da ABNT da seguinte forma:

1. sob a forma de artigos, resenhas de livros e matérias diversas como noticiário, entrevistas, em português;

2. os artigos deverão ter no máximo 30 laudas, espaço duplo, com 70 toques por linha ou 63 mil caracteres no total, em letra tipo 12/Times New Roman, incluindo as referências bibliográficas e notas;

3. os artigos devem vir acompanhados de um resumo com até 150 palavras, em português, bem como contendo 4 palavras chave;

4. as resenhas bibliográficas devem ser de livros recentes, com no máximo 4 laudas de 30 linhas com 70 toques, ou 8.400 caracteres. Devem apresentar a referência completa das obras analisadas, indicando o número de páginas;

5. os autores devem se identificar apresentado suas filiações institucionais e endereços completos para contato;

6. as notas devem vir no rodapé. As referências bibliográficas devem aparecer no corpo do texto com seguinte formato: sobrenome do autor, ano da publicação e página, conforme exemplo a seguir: (Habermas, 1980:57); e no final do artigo em ordem alfabética, tais como:

## Livro

ALMEIDA, Suely Souza. Femicídio: Algemas (In)visíveis do Público – Privado.. Rio de Janeiro: REVINTER, 1998.

## Coletânea

LESBAUPIN, Ivo (Org.). O Desmonte da Nação: Balanço do Governo FHC. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

## Artigos em coletânea

BISNETO, Augusto José. A Análise Institucional no Processo de Renovação do Serviço Social no Brasil. In: VASCONCELOS, Eduardo Mourão (Orgs.). Saúde Mental e Serviço Social: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. São Paulo: Cortez, 2000, pp. 291-328.

## Artigos em periódico

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, Vol. 1, n.1, pp.123-144, 1 Semestre/1997.

## Trabalhos não publicados

ABREU, Haroldo Baptista. Cidadania, Capitalismo e Modernidade. Rio de Janeiro, ESS/UFRJ, Tese de Doutorado, 2000.





