

EIXO TEMÁTICO 3 – TRABALHO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**MAIN THEME 3 – WORK, SOCIAL ISSUES AND PUBLIC POLICY****ANÁLISE DAS CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO NO EXTRATIVISMO DA CARNAÚBA NO ESTADO DO PIAUÍ, BRASIL****ANALISE OF COLLECTIVE LABOUR CONVENTION IN CARNAÚBA, EXTRACTIVISM IN THE STATE OF PIAUÍ, BRAZIL****José Natanael Fontenele de Carvalho**

Economista, Mestre e Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFPI). Professor do Departamento de Ciências Econômicas e Quantitativas do *Campus* Ministro Reis Velloso da Universidade Federal do Piauí. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Agrária e dos Recursos Naturais e Ciências Ambientais, atuando nos temas: cadeias produtivas, extrativismo e pobreza.

Jaíra Maria Alcobaça Gomes

Economista, Mestre em Economia Rural (UFCC) e Doutora em Economia Aplicada (ESALQ/USP). Prof^a do Dep. de Economia e dos PPG's em Desenv. e Meio Ambiente e Políticas Públicas da UFPI. Tem experiência na área de Economia (Agrária e dos Recursos Naturais) e Ciências Ambientais, atuando nos temas: cadeias produtivas, apl's, políticas de desenvolvimento sustentável, pobreza, empreendimentos solidários e tecnologia social.

Resumo

O artigo analisa a nova configuração do trabalho extrativo da carnaúba, a partir das Convenções coletivas de trabalho, considerando que historicamente essa atividade foi marcada pela informalidade e condições de trabalho precárias. O procedimento utilizado para coleta de dados foi a pesquisa documental que teve por finalidade analisar as cláusulas estabelecidas nas negociações coletivas no período de 2013 a 2015. Os resultados mostraram que as convenções coletivas favoreceram uma nova conformação nessa atividade laboral, estabelecendo o piso salarial da categoria, adicional de insalubridade, fixação da jornada de trabalho, fornecimento de EPI, cesta básica, alimentação e transporte gratuito. Como desafios surgem o efetivo cumprimento dos direitos legalmente conquistados nas Convenções e a



intensificação de políticas de combate às irregularidades trabalhistas, com objetivo de garantir trabalho digno no setor da palha de carnaúba.

Palavras-chave

Extrativismo. Carnaúba. Condições de trabalho. Questões trabalhistas.

Abstract

The article analyzes the new configuration of the extractive work of carnauba, from the collective work convention, considering that historically this activity was marked by informality and precarious working conditions. The procedure used for data collection was the documentary research that aimed to analyze the clauses in collective bargaining from 2013 to 2015. The results showed that collective agreements favored a new conformation that labor activity, setting the minimum wage category, hazard pay, fixing the working hours, provision of EPI, basket, food and free shipping. As challenges arise the effective fulfillment of the rights legally earned in the Convention and the intensification of policies against irregularities labor, in order to ensure decent work in the carnauba straw sector.

Keywords

Extractivism. Carnauba. Work conditions. Labor issues.

Introdução

É notório e já amplamente descrito pelos estudos acadêmicos, que as condições de trabalho no extrativismo da carnaúba são bastante adversas. Conforme Carvalho e Gomes (2009), os trabalhadores geralmente atuam em jornadas de trabalho extenuantes e sem garantias trabalhistas.

Esta situação é contraditória visto que o extrativismo da carnaúba tem grande relevância para a economia do Nordeste do Brasil, especialmente para os estados do Piauí e Ceará. Segundo Gomes e Nascimento (2006), de todos os produtos de exploração econômica da carnaúba, o pó cerífero, extraído das folhas, configura-se como o de maior importância, visto que, desse pó, é retirada, por processos físicos e químicos, a cera de carnaúba, material de inúmeras aplicações em diversos setores da indústria. No ano de 2015, o Brasil exportou 16.059,6 toneladas do produto, totalizando US\$ 122,58 milhões (ALICEWEB, 2016).

A partir de 2013, iniciou-se uma reação ao cenário de informalidade das atividades desenvolvidas no extrativismo da carnaúba, a partir da mobilização dos trabalhadores extrativistas, representados pelos sindicatos de trabalhadores rurais. Nessa direção, com o intuito formalizar a contratação dos trabalhadores, os sindicatos rurais, liderados pela Federação dos Trabalhadores da Agricultura no Piauí (FETAG), realizaram uma Convenção coletiva de trabalho com a carnaúba. Na ocasião, reuniram-se representantes da FETAG, da Federação da Agricultura e Pecuária (FAEPI), dos sindicatos de trabalhadores rurais, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Ministério Público do Trabalho.

Partindo-se da constatação de que a formalização é imprescindível para a efetiva proteção da dignidade do trabalhador, o artigo analisa a nova configuração do trabalho extrativo da carnaúba, à luz das Convenções coletivas de trabalho dos períodos de 2013-2014, 2014-2015 e 2015-2016.

Os procedimentos metodológicos consistiram em análise documental, que teve como finalidade analisar as cláusulas estabelecidas nas Convenções coletivas de trabalho do setor da palha de carnaúba do período descrito acima.

O artigo encontra-se estruturado em duas seções, além dessa introdução. Na primeira seção, apresenta-se o referencial teórico. A seção seguinte aborda uma discussão em torno das Convenções coletivas do trabalho no extrativismo da carnaúba. Posteriormente, são expostas as conclusões e as referências utilizadas.

Referencial Teórico

Segundo Benedicto et al (2007), a exemplo dos demais trabalhadores, as relações de trabalho do homem do campo passam, nas últimas décadas, por uma metamorfose cujas raízes remontam ao processo de flexibilização e reestruturação produtiva. O Brasil observa uma diminuição do trabalho permanente no campo, tendo em vista o processo de modernização tecnológica e a política de governo adotada. Neste contexto, cresceu a utilização do trabalho sazonal no meio rural,

cujas principais características são a quase total informalidade dos contratos de trabalho e a curta duração dessas relações.

Dedecca (1998) esclarece que a formalidade é definida em relação ao cumprimento das normas legais que organizam a atividade econômica e o mercado de trabalho. No caso brasileiro, a formalidade é explicada pela existência da carteira de trabalho para os assalariados e o cumprimento ou não das normas legais explica uma segmentação do mercado de trabalho entre formal e informal.

Segundo a OIT (2012), uma dimensão fundamental da qualidade dos postos de trabalho é a disseminação dos contratos regulares, ou seja, aqueles definidos conforme a legislação vigente e que propiciam promoção à proteção social. A redução da informalidade é, portanto, um elemento central para a promoção do trabalho decente.

Conforme o Dieese (2014) tem-se observado uma redução da taxa de informalidade/ilegalidade ao longo dos anos que, embora lenta, é um fato positivo para um mercado de trabalho como o rural, em que as taxas mostram-se tão elevadas. No entanto, pondera que a diminuição da informalidade parece estar mais associada à extinção dos postos de trabalho ou à migração para outros setores do que ao avanço da formalização dos postos existentes.

Por outro lado, Sabadini e Nakatani (2002) esclarecem a sobrevivência de trabalhadores, através das atividades informais, não é típica do capitalismo contemporâneo. Ao contrário do que possa parecer, o trabalho informal é relativamente antigo, sendo identificado ainda nos primórdios da Revolução Industrial. Ou seja, o trabalho informal tem raízes desde as origens da experiência concreta do modo de produção capitalista.

Para Kuhn e Batista (2012), o tema do trabalho informal coloca-se como um problema cêntrico à classe trabalhadora. Como em todas as atividades existem limites e possibilidades, ressalta-se neste os diversos danos /perdas ao trabalhador e à sua família, como a gratificação natalina, o depósito mensal do fundo de garantia por tempo de serviço, benefícios previdenciários (auxílio saúde, acidente de trabalho

e a aposentadoria), a identificação como trabalhador junto ao comércio e agentes financeiros, entre outras.

De acordo com Conforto e Ribeiro (2005), embora as relações de trabalho em cada país tenham características particulares, há dois aspectos basais que as abrangem: as características da organização sindical e os procedimentos de negociação coletiva. Esses aspectos permitem contemplar as relações entre capital e trabalho em um determinado ambiente econômico, social e político. Dessa forma, as negociações coletivas são um importante instrumento de regulação do conflito entre capital e trabalho, pois restabelecem certas regras ao processo, sendo consideradas um dos eixos da relação de trabalho.

Para Brito, Brito e Cappele (2004), o processo de negociação coletiva, como mecanismo de elaboração de normas acordadas, envolve um processo político, manifesta uma relação de poder e contribui, de certa forma, para a transformação das relações capital-trabalho. É por meio desse processo que os conflitos de interesse, que por sua vez são inerentes às relações sociais de produção, são regulados.

Esses autores apontaram que as relações de trabalho seguem o curso da sua formalização, seja diretamente pela ação regulatória do Estado ou pela pressão exercida pelos movimentos sociais.

Dentre os estudos que abordam a realidade piauiense, destacam-se os de Carvalho e Gomes (2015) e Masulo e Moraes (2015). Foi a partir dos anos 1990, que ganhou robustez, no Piauí, a luta de sindicatos de trabalhadores/as rurais pela efetivação de direitos constitucionais básicos, tais como Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS anotadas, pagamento do salário mínimo, férias, 13º salário, respeito à legislação de saúde e segurança e demais direitos assegurados na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. A atividade pioneira na realização de negociações coletivas foi o agronegócio da soja, seguida pela cana de açúcar e, mais recentemente, a palha de carnaúba (MASULO; MORAES, 2015).

Carvalho e Gomes (2015) realizaram análises preliminares sobre as convenções coletivas de trabalho no extrativismo da carnaúba, além do levantamento sobre ações de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, referentes às denúncias de trabalho degradante nessa atividade.

Portanto, as relações de trabalho no meio rural piauiense também passam por uma transformação, fruto da organização sindical dos trabalhadores rurais.

AS CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO¹ NO EXTRATIVISMO DA CARNAÚBA: características e resultados

As Convenções coletivas de trabalho do setor da palha de carnaúba abrangeram todos os trabalhadores rurais que exerçam atividades produtivas e econômicas no setor da palha de carnaúba (corte, manejo, produção, transporte, armazenamento, venda e demais atividades correlatas e afins). Resultaram de uma intensa mobilização dos sindicatos de trabalhadores rurais, liderados pela Federação dos trabalhadores na agricultura do estado do Piauí (FETAG). Historicamente, o extrativismo da carnaúba era pautado em precárias relações de trabalho, com a realização de contratos verbais e sem nenhuma garantia trabalhista.

Esse quadro passou a ser modificado a partir da primeira Convenção coletiva de trabalho, ocorrida no ano de 2013. Destaca-se que nas Convenções de 2014 e 2015 não houve mudanças significativas nas cláusulas estabelecidas. Destaca-se a inclusão, a partir da Convenção de 2014, do “Encarregado de campo” e do “Palheiro” no quadro de funções no processo produtivo (tabela 01), além de reajustes nas remunerações e benefícios.

Para uma melhor análise das cláusulas convencionadas, foram selecionadas as que permitem obter um panorama geral da nova conformação das relações de

¹ Uma Convenção coletiva de trabalho é definida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como um acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais sindicatos representativos das categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho (BRASIL, 1943).

trabalho no extrativismo da carnaúba. As cláusulas foram separadas em dois grandes blocos: remuneração /benefícios/rescisão contratual e jornada de trabalho e saúde/condições de higiene e segurança no trabalho.

Remuneração, benefícios adicionais, rescisão contratual e jornada de trabalho

Inicialmente serão apresentadas as cláusulas atinentes à remuneração, que sempre ocuparam uma posição de destaque nas negociações coletivas no Brasil. Em conformidade com a Convenção de 2013, todos os trabalhadores tinham como piso salarial o valor correspondente a R\$ 737,00; a Convenção de 2014 estabeleceu o piso de R\$ 803,00 e a de 2015 reajustou para R\$ 970,00 (Tabela 01). Para o reajuste do piso salarial é aplicado, anualmente, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE).

Além do mais, determinam o pagamento de adicional (10%) de insalubridade e/ou periculosidade, aos trabalhadores que operam em ambientes insalubres e/ou perigosos, no período de exercício da atividade, na forma e nos termos da legislação específica.

Tabela 01 – Piso salarial dos trabalhadores conforme função no processo produtivo da carnaúba

Função no processo produtivo	Piso salarial		
	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Aparador e Feixador	R\$ 737,00	R\$ 803,00	R\$ 970,00
Foiceiro e Carregador	R\$ 880,00	R\$ 959,00	R\$ 1.150,00
Bagaceiro e Touxeiro	R\$ 880,00	R\$ 959,00	R\$ 1.150,00
Sevador	R\$ 1.100,00	R\$ 1.199,00	R\$ 1.400,00
Palheiro	—	R\$ 959,00	R\$ 1.150,00
Encarregado de campo	—	R\$ 1.200,00	R\$ 1.400,00

Fonte: Convenções Coletivas de Trabalho (2013-2014, 2014-2015 e 2015-2016)

Acrescente-se à relação acima, o cozinheiro, responsável alimentação da equipe de trabalhadores. Em 2013, o salário do cozinheiro era de R\$ 880,00. Em 2014, foi elevado para R\$ 959,00 e, em 2015, chegou a R\$ 1.000,00.

Pelos dados da Tabela 1, constata-se que durante o período de análise, o piso salarial negociado manteve-se acima do valor do salário mínimo oficial, decretado pelo governo federal. O gráfico 1 mostra o comportamento da relação entre o piso salarial mínimo negociado e salário mínimo oficial.

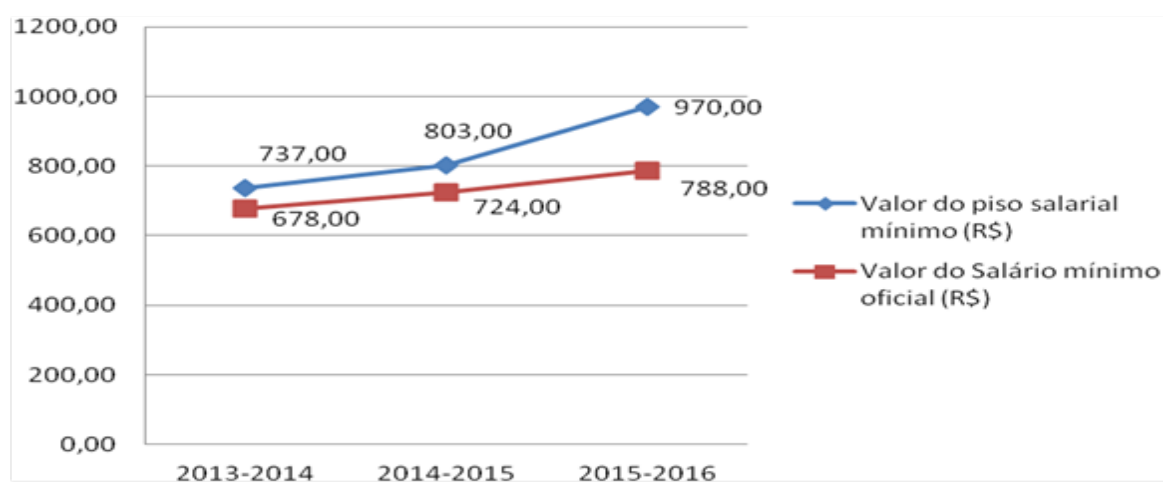


Gráfico 1 - Relação entre o valor do piso salarial negociado e salário mínimo oficial na negociação coletiva dos trabalhadores do setor da palha de carnaúba, 2013 a 2015

Fonte: Elaboração dos autores com base nas Convenções coletivas

O piso salarial, assegurado aos trabalhadores no extrativismo da carnaúba, é uma das conquistas mais importantes estabelecidas nos instrumentos que passaram a regulamentar as relações de trabalho nessa atividade, já que historicamente os trabalhadores foram submetidos a baixas remunerações. Nesse aspecto, é preciso destacar o papel importante do movimento sindical nas negociações salariais, impedindo uma concentração mais acentuada da renda e um maior rebaixamento do poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores no campo e na cidade.

Destaca-se que na Convenção 2014-2015, na cláusula referente ao piso salarial, ficou estabelecido que os empregadores fornecerão a cada empregado uma ficha para controle de produção/diária mensal, com identificação do empregado, onde

será anotada diariamente pelo empregado e visada pelo empregador, sua diária/produtividade de trabalho, sendo o número de quilos de produto praticado e/ou diária de serviço equivalente a 07 (sete) milheiros de palha.

O comprovante diário de produção, incluído na Convenção 2014-2015 permite ao trabalhador aferir diariamente o trabalho efetivado, visto que deverá explicitar a anotação da quantidade de palha cortada no dia. A inserção desse item foi importante para o trabalhador vez que impede a manipulação da medição de sua produção. Como a remuneração está vinculada à produtividade mínima realizada diariamente, cada anotação menor impactará negativamente no pagamento final. Esse comprovante de produção diária também pode ser utilizado pelo trabalhador como comprovação da presença no local de trabalho.

Por outro lado, na medida em que se estabelece o pagamento com base na produtividade do trabalhador, há uma ameaça à sustentabilidade ambiental da atividade extrativa, vez que a intensificação do trabalho poderá comprometer o manejo sustentável da carnaúba.

Quanto aos benefícios adicionais, nas Convenções de 2013-2014 e 2014-2015, ficou instituído o fornecimento mensal de uma cesta básica alimentar, sem caráter remuneratório, no valor de R\$ 75,00. Na Convenção 2015-2016 o valor sofreu um reajuste de 40%, atingindo a quantia de R\$ 105,00.

Ficou determinado ainda que a rescisão contratual apenas será permitida a partir de 90 (noventa) dias de contratação, além de efetuada obrigatoriamente no sindicato de trabalhadores rurais. Essa cláusula é importante, já que garante ao trabalhador o pagamento integral de seus direitos trabalhistas, eliminando a possibilidade de acordos informais.

Conforme as Convenções, a jornada de trabalho deverá ser de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, acrescidas de no máximo 02 (duas) horas extras diárias, e quando ocorrerem, serão pagas em conformidade com a legislação vigente. Historicamente, os trabalhadores que atuam no extrativismo da carnaúba eram submetidos à carga de trabalho extenuante, com duração de até 12 horas diárias, com

breve pausa para o almoço (CARVALHO; GOMES, 2009). A partir das Convenções, o horário de trabalho passa a ser de 08 horas diárias, de segunda-feira a sexta-feira, e 04 horas no sábado. Com relação às horas extras, o que se observa é que a sua realização não tem, costumeiramente, o caráter de excepcionalidade, sendo empregada de modo constante. Todavia, o acréscimo de 02 duas horas extras diárias, encontra amparo na legislação trabalhista, que limita a jornada máxima diária em 10 horas.

Saúde, condições de higiene e segurança no trabalho

Comumente, a água oferecida aos trabalhadores era coletada em cacimbas ou poços (CARVALHO; GOMES, 2009). A falta de acesso a fontes seguras de água é um fator agravante das condições precárias de vida tornando-se um perigo sanitário potencial. Com o intuito de garantir a saúde do trabalhador, as Convenções firmaram que o empregador fornecerá um local coberto e dotado de água potável e fresca para a realização as refeições dos trabalhadores. Além do mais, o empregador ficará obrigado a colocar filtros para água na torneira que abastece a cozinha para o preparo dos alimentos e refeições e nos recipientes de água para uso humano.

Para evitar esse risco de acidentes, as Convenções estabeleceram que o equipamento de proteção individual - EPI será fornecido gratuitamente e obrigatoriamente pelo empregador. Caso se recuse a cumprir tal obrigação, o empregador será advertido, formalmente, por 02 (duas) vezes, persistindo na recusa, estará sujeito à punição mais grave. Os EPI's devem ser entregues mediante assinatura do empregado na ficha de entrega de EPI's e após treinamento para o uso adequado.

Já o transporte dos trabalhadores, no percurso ida e volta ao local de trabalho, quando assumido pelo empregador ou por terceiros por ele autorizados, deverá observar a lotação do veículo e sua capacidade de transporte, previsto legislação

pertinente, observando as determinações da NR-31, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Ficou assegurada aos trabalhadores a liberação remunerada para fins de exames preventivos de câncer (trabalhadora rural) e exames preventivos de câncer de próstata (trabalhador rural). Outras liberações adicionais serão permitidas, sem prejuízo na remuneração, desde que sejam decorrentes de recomendação médica.

Embora não seja comum a utilização de mão de obra feminina na extração do pó de carnaúba, a Convenção já assegurou os direitos das trabalhadoras rurais gestantes, com a proibição da despedida imotivada do emprego desde a conformação da gravidez até o sexto mês após o parto, bem como a garantia de licença maternidade de cento e oitenta dias.

Ficou garantido ainda o direito de afastamento do trabalho, sem desconto de remuneração, sempre que necessário para consultas médicas e pré-natal devidamente comprovados. Ressalte-se, no entanto, que essas cláusulas apenas reforçam os dispositivos legais.

Portanto, observa-se que as cláusulas das Convenções coletivas do trabalho do setor da palha de carnaúba garantem direitos trabalhistas, bem como um ambiente de trabalho saudável. Por outro lado, é importante que o trabalhador rural esteja atualizado quanto aos seus direitos, já que muitas vezes as informações não circulam de forma correta e satisfatória. Cumpre, assim, aos sindicatos rurais, a tarefa de transmitir aos trabalhadores tais informações e exigir que sejam exercidos os direitos legalmente conquistados.

Conclusão

O artigo apontou a nova configuração das relações de trabalho no extrativismo da carnaúba, a partir da regulamentação trabalhista. Identificou-se o estabelecimento do piso salarial da categoria, adicional de insalubridade, fixação da jornada de trabalho, fornecimento de EPI, cesta básica, alimentação e transporte gratuito.

Reafirma-se que a geração de ocupações no extrativismo da carnaúba deve se pautar pela qualidade do posto de trabalho oferecido, com garantia dos direitos trabalhistas e com respeito às normas técnicas de segurança. Dessa maneira, preserva-se a vida e a saúde do trabalhador rural e proporcionam-se condições dignas de sobrevivência.

Certamente, a transformação da realidade destes trabalhadores decorreu de sua organização sindical e pela capacidade de representação e negociação dos sindicatos. Cabe ressaltar aqui o papel fundamental da FETAG-PI, que liderou o processo de mobilização, e intuito de inibir e combater a manutenção de trabalho análogo ao de escravos, no extrativismo da carnaúba.

A partir da análise das convenções coletivas, observa-se a presença de cláusulas assegurando garantias da própria legislação trabalhista, o que se justifica tendo em vista ser direitos que muitos trabalhadores desconhecem.

Por fim, o artigo reitera os desafios que se colocam tanto para a sociedade quanto para o movimento sindical rural e o poder público. Urge, então, a necessidade de implementação de ações e políticas públicas que induzam a formalidade no mercado de trabalho rural e o fortalecimento das campanhas pró-negociações coletivas de trabalho devem ser estimuladas e apoiadas. Finalmente, a regularidade de ações de fiscalização, seja por parte dos sindicatos de trabalhadores rurais como pelo Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério Público do Trabalho, certamente contribuirá para a superação desses pontos críticos.

Referências

ALICEWEB. Banco de dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior. **Volume de exportações de ceras vegetais**. Disponível em: < <http://aliceweb2.mdic.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BENEDICTO, S. C.; SILVA, A. M. P.; STIEG, C. M.; ROMANIELLO, M. M. Precarização das Relações do Trabalho Rural no Brasil: Uma Abordagem Histórico-Analítica. In: **Encontro de gestão e relações de trabalho**, I, Natal, junho de 2007. Disponível em: www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnGPR/.../2007_ENGPR184.pdf. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRITO, M. J.; BRITO, V. G. P.; CAPELLE, M. C. A. Processo de negociação coletiva no espaço rural mineiro: uma análise retrospectiva da década de 1990. **O&S** - v.11 - n.30 - maio/ago – 2004.

CARVALHO, J. N. F; GOMES, J. M. A. Pobreza, emprego e renda na Economia da Carnaúba. In: **Revista Econômica do Nordeste**, vol. 40, nº 02, p. 361-378, abr-jun, 2009.

_____. A nova configuração do trabalho extrativo da carnaúba à luz das convenções coletivas de trabalho 2013-2014 e 2014-2015. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 53º, 2015, João Pessoa. **Anais eletrônicos...** João Pessoa: UFPB/SOBER, 2015. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/congresso2015>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

CONFORTO, E.; RIBEIRO, E. P. Os determinantes da negociação coletiva: um olhar sobre o setor calçadista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, Número Especial, p. 299-320, maio 2005. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2085/2467>> Acesso em: 20 fev. 2015.

DEDECCA, C. S. Conceitos e estatísticas básicas sobre mercado de trabalho. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.) **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

DIEESE. **O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro**. Estudos e pesquisas, nº 74, outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2014/estpesq74trabalhoRural.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

GOMES, J. M. A; NASCIMENTO, W. L. Visão sistêmica da cadeia produtiva da carnaúba. In: GOMES, J. M. A; SANTOS, K. B; SILVA, M. G. (Orgs). **Cadeia produtiva da cera de carnaúba: diagnóstico e canários**. Teresina: EDUFPI, 2006.

KUHN, S. L. ; BATISTA, A. A. A Informalidade nas Relações de Trabalho na Construção Civil no Município de Cascavel - PR. In: BRAUN, M. B. S; BATISTA, A. A.; (Org.). **Perspectivas do Agronegócio e Desenvolvimento Regional**. 1 ed., Toledo, PR: EDUNIOESTE, 2012, v., p. 61-92.

MASULO, P. M. N.; MORAES, M. D. C. **Negociação coletiva de trabalho no agronegócio no Piauí: um novo campo de disputas a partir dos anos 1990.** Disponível em: <http://eventos.livera.com.br/trabalho/98-1020748_30_06_2015_23-47-52_4481.PDF> Acesso em: 15 ago. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Perfil do trabalho decente no Brasil:** um olhar sobre as unidades da federação durante a segunda metade da década de 2000. Brasília: OIT, 2012. Disponível em: <www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/.../indicadorestdnovo_880.pdf> Acesso em: 22 set. 2015.

SABADINI, M. de S. ; NAKATANI, P. . Desestruturação e Informalidade do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Venezuelana de Análisis de Coyuntura**, Caracas, v. VIII, n.2, p. 265-290, 2002. Disponível em: <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Laboral/Souza%20Mauricio.PDF>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

TRABALHO INTERDISCIPLINAR E POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL: Implicações para o fortalecimento da Reforma Psiquiátrica nos 4 CAPS II de Teresina

INTERDISCIPLINARY WORK AND MENTAL HEALTH POLICY: implications for strengthening of the Psychiatric Reform in th 4 CAPS II at Teresina

Sofia Laurentino Barbosa Freire

Mestre em Políticas Públicas (UFPI), Especialista em Gestão Social: Políticas Públicas, Saúde e Assistência Social e bacharel em Serviço Social (UFPI). Atualmente compõe o quadro provisório de professores do departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí, além de atuar como docente na Faculdade Santo Agostinho (FSA) desde 2014.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo discutir e analisar o trabalho interdisciplinar na Política de Saúde Mental, verificando suas implicações para o fortalecimento da Reforma Psiquiátrica, no cenário de quatro (04) Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) II de Teresina – PI. A metodologia adotada é de caráter qualitativo e baseado no método dialético de Marx, consistindo em revisão bibliográfica e documental, bem como na realização de uma pesquisa de campo nas instituições citadas, tendo como sujeitos da investigação oito (08) assistentes sociais – de uma totalidade de quatorze (14). Compreende-se a interdisciplinaridade enquanto essencial para a superação do antigo paradigma que colocava o transtorno mental como um objeto de um saber exclusivamente médico, superando as formas de tratamento fragmentadas e segregadoras anteriores, atendendo esse sujeito em sua integralidade e visando sua autonomia e cidadania, de acordo com o que é proposto pela Reforma Psiquiátrica e pela Política de Saúde Mental.

Palavras-chave

Trabalho Interdisciplinar. Política de Saúde Mental. Reforma Psiquiátrica.

Abstract

This article's purpose is to discuss and analyze the interdisciplinary work in Mental Health Policy, verifying its implications for the strengthening of the Psychiatric Reform, at the four (04) Psychosocial Care Centers (CAPS) II in Teresina - PI. The methodology is qualitative and based on the dialectical method of Marx, consisting of literature and document review, as well as in conducting field research in the aforementioned institutions, with the subjects of the investigation eight (08) social service workers - a whole fourteen (14). It is understood that interdisciplinarity is the key to overcoming the old paradigm that placed the mental disorder as an object of knowledge only for the medic, surpassing the previous forms of fragmented and segregated treatment, assisting this subject in its entirety and aiming their autonomy and citizenship, according to what is proposed by the Psychiatric Reform and the Mental Health Policy.

Keywords

Interdisciplinary Work. Mental Health Policy. Psychiatric Reform.



Introdução

Os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) são dispositivos estratégicos que simbolizam uma nova forma de cuidado em saúde mental no Brasil, configurando-se como a grande aposta da Reforma Psiquiátrica no país. Compreendendo isso, o presente artigo tem como objetivo discutir e analisar o trabalho interdisciplinar na Política de Saúde Mental, verificando suas implicações para o fortalecimento da Reforma Psiquiátrica, no cenário de quatro (04) CAPS II de Teresina – PI.

Este estudo, resultado da pesquisa dissertativa de mestrado da autora, foi conduzido baseado no método dialético Marx (1989), que concebe a realidade como uma totalidade complexa, dinâmica, repleta de múltiplas determinações. Fundamentado nessa ideia, esta investigação visou apreender a realidade dos CAPS II da cidade de Teresina, como parte do campo da Saúde Mental, compreendendo esses cenários enquanto uma totalidade dinâmica e repleta de complexidades.

Além disso, esse trabalho também teve como procedimento metodológico a abordagem qualitativa, pela necessidade de se analisar situações cotidianas e realidades particulares, além de ser a forma mais adequada para entender a natureza de um fenômeno social (MINAYO, 2004).

Os sujeitos selecionados para a pesquisa são 08 assistentes sociais – de uma totalidade de 14 – que trabalhavam nos referidos CAPS II, através de entrevistas semiestruturadas. A escolha por esses profissionais se deu pela realização de estudos anteriores que constataram que o assistente social aparece como essencial na equipe desses serviços de saúde mental. Destaca-se ainda a relevância da amostra coletada, que se consolida em 57% da amostra total de profissionais de Serviço Social inseridos nas instituições pesquisadas no ano de 2014.

Ressalta-se que os sujeitos da investigação foram informados sobre o objetivo da pesquisa através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), garantindo sigilo e proteção, onde concordaram em participar da mesma através de

uma entrevista semiestruturada, que tinha como base um roteiro pré-estabelecido pela pesquisadora. Além disso, a referida pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI) através da Plataforma Brasil, bem como obteve autorização prévia e formal da Fundação Municipal de Saúde (FMS) de Teresina.

A TRAJETÓRIA DA REFORMA PSIQUIÁTRICA E DA POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL: da realidade manicomial e excludente ao cuidado comunitário, integral e interdisciplinar

Historicamente, o tratamento dado ao “louco” é marcado pela exclusão e enclausuramento, justificado pela psiquiatria como forma de tratamento adequado. Nessa perspectiva, Amarante (1998) afirma que a “loucura” era apropriada pelo discurso e prática médicos, que a associava a noção de periculosidade social, o que propiciou uma sobreposição entre punição e tratamento. Assim, a psiquiátrica acorrentava a doença mental como objeto de saberes, discursos e práticas exclusivos da medicina e que somente poderiam ser tratados dentro da instituição hospitalar manicomial.

Compreendendo isso, Amarante (1996) afirma que a realidade manicomial e hospitalar demonstrou que o que se exercia sobre a pessoa com transtorno mental era muito mais um ato de violência do que de cura ou cuidado médico.

Nesse sentido, a partir da segunda metade do século XX inicia-se uma radical crítica e transformação do saber, tratamento e instituições psiquiátricas, que se apropriavam da “loucura”, impulsionada, sobretudo, por Franco Basaglia, psiquiatra italiano. Este é um movimento que se inicia na Itália, mas tem repercussões em todo o mundo e, particularmente, no Brasil, a partir da década de 1970 (AMARANTE, 1998).

No Brasil, o campo da saúde sempre foi um espaço de luta e de reivindicações. A partir de 1970 surgem movimentos sociais lutando contra a “indústria da loucura” e buscando novos rumos para a área, no que tange, especialmente, às condições de atendimento à população usuária dos serviços. Nesse período, afirma-se também um movimento mais amplo na área da saúde, que passa a ser conhecido como o

Movimento de Reforma Sanitária (MRS), lutando em prol da garantia do direito universal à saúde (ROSA, 2008).

Esse movimento foi de grande importância para a saúde e para a saúde mental, pois lutava por um novo modo de conduzir a saúde pública no Brasil, ao propor um novo projeto de assistência à saúde médica e hospitalar, comprometido com os interesses dos pacientes, tendo o Estado um papel primordial nesse processo, assegurando que a saúde em geral e a saúde mental fosse um direito social de todos e um dever estatal. Nesse contexto, o Estado deveria assegurar serviços de qualidade, tratando as pessoas com transtorno mental como sujeitos de direitos.

Em 1978, surge o Movimento de Reforma Psiquiátrica (MRP), no cerne, portanto, do Movimento da Reforma Sanitária no Brasil. O MRP também se volta para a luta por uma saúde pública e universal, entretanto, adquire uma identidade singular em relação à MRS, já que sua atuação se volta mais para a luta pelos direitos da pessoa com transtorno mental.

A Reforma Sanitária e a Reforma Psiquiátrica passam a ser, desde então, princípios que guiam as Políticas Públicas de Saúde e Saúde Mental no país, sobretudo após a Constituição de 1988, considerada como a Constituição Cidadã, quando a saúde passa a ser direito de todos e dever do Estado.

Nesse contexto, entram em vigor no país diversas portarias ministeriais e legislações que materializam as lutas das Reformas Sanitária e Psiquiátrica, na qual se destaca a Lei nº 10.216, de 06 de abril de 2001, que veio proteger os direitos das pessoas com transtornos mentais e redirecionar o modelo assistencial em saúde mental, determinando que os pacientes há longo tempo internados em hospital psiquiátrico, com uma situação de grave dependência institucional, sejam objetos de política específica. O objetivo principal dessa lei é a inclusão social desses pacientes e a ampliação do atendimento extra-hospitalar.

Assim, com a Reforma Psiquiátrica e a Reforma Sanitária – e as leis e demais dispositivos que vieram para concretização de seus princípios – ocorre a ampliação do conceito de saúde, que passa a ser considerado com base nos determinantes

sociais do processo de adoecimento da população. A ampliação desse conceito visou à mudança, por parte dos profissionais, no olhar da pessoa com transtorno mental – que antes era focado apenas em sua enfermidade (BISNETO, 2009).

Nesse sentido, o processo de trabalho na saúde mental passa a ser orientado pela busca pela ruptura do binômio isolamento social-cura, enfatizado pelo modelo biomédico de medicalização e de focalização dos sintomas e patologias que historicamente predominou esse campo de atuação. Acerca disso, Machado (2013) observa que o trabalho em equipe passa por mudanças que estão ancoradas na Reforma Psiquiátrica e na orientação da interdisciplinaridade e integralidade, com ênfase na cidadania da pessoa com transtorno mental.

Destarte, é imprescindível advertir acerca ênfase que passa a ser dada aos trabalhadores deste campo após a Reforma Psiquiátrica. Pois, a partir desse momento, esses passam a ser vistos não apenas enquanto operadores da nova política, mas também como sujeitos produtores de novas práticas voltadas para a perspectiva de emancipação do usuário, valorização de sua cidadania por meio do convívio familiar e comunitário e desenvolvimento de sua autonomia no acesso aos direitos (ROSA, 2008).

Seguindo essa linha de pensamento, Vasconcelos (2010) reafirma que a Reforma Psiquiátrica acarretou em novas práticas em saúde mental, abrindo perspectivas enriquecedoras de práticas interdisciplinares – como será analisado no tópico a seguir, a a partir dos cenários dos 4 CAPS II de Teresina.

O TRABALHO EM EQUIPE NOS 4 CAPS II DE TERESINA: multiprofissional ou interdisciplinar?

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), a cidade de Teresina contava com uma população estimada de 844.245 habitantes no ano de 2015. Como o CAPS II é estimado para uma população de até 200.000 habitantes, a capital do Piauí tem uma grande demanda por esses serviços, somando-

se um total existente de quatro (04) Centros de Atenção Psicossocial do tipo II – sendo eles CAPS Leste, Norte, Sul e Sudeste. Estes foram os cenários utilizados para investigação.

Em relação aos profissionais que atuam nas instituições faz-se necessário destacar que, de acordo com a Portaria Ministerial nº336, de 2002, a equipe técnica mínima para atuação no CAPS II, para o atendimento de 30 pacientes por turno, deve ser composta por: 01 médico psiquiatra; 01 enfermeiro com formação em saúde mental; 04 profissionais de nível superior, devendo ser, entre os escolhidos, psicólogo, assistente social, enfermeiro, terapeuta ocupacional, pedagogo ou outro profissional necessário ao projeto terapêutico; e 06 profissionais de nível médio.

Nos cenários pesquisados, no ano de 2014, a equipe de nível superior totalizava 77 profissionais nos 04 CAPS e, desses: 14 eram assistentes sociais; 08 educadores físicos, 13 enfermeiros, 08 nutricionistas, 14 médicos psiquiatras, 12 psicólogos e 08 terapeutas ocupacionais. Assim, foi possível constatar que a equipe formava uma quantidade maior de profissionais que o mínimo exigido pelo ato administrativo normativo.

A partir da contextualização dos cenários apresentados, objetiva-se analisar o trabalho em equipe e o desafio colocado pela interdisciplinaridade nas referidas instituições pois, como foi apontado, com a Reforma Psiquiátrica e os novos dispositivos que surgiram a partir dela, com ênfase nos Centros de Atenção Psicossocial, o trabalho sofre reorientações, passando a ser essencialmente multiprofissional e interdisciplinar. A referida análise será feita com base em entrevistas realizadas com assistentes sociais que trabalham nesses CAPS – compreendendo que esses profissionais tem uma ampla visão acerca da realidade e do trabalho nessas instituições, bem como foram caracterizados como os profissionais que mais atuam em conjunto com a equipe.

Inicialmente faz-se necessário apresentar a definição de interdisciplinaridade que foi alicerce da análise, compreendida enquanto “axiomática comum a um grupo de disciplinas conexas, definida no nível hierarquicamente superior, introduzindo a

noção de finalidade, tendendo [...] para a criação de um saber autônomo” (VASCONCELOS, 2010, p.46). Nesse sentido, a prática interdisciplinar implica em reciprocidade e enriquecimento mútuo entre campos profissionais e de saberes distintos.

No entanto, chama-se a atenção de que nos serviços de saúde mental, como os Centros de Atenção Psicossocial, existe um trabalho multiprofissional, ou seja, uma equipe conformada por profissionais de diferentes formações que trabalham em conjunto para atender a pessoa com transtorno mental. Entretanto, trabalho multiprofissional não implica necessariamente em trabalho interdisciplinar, conforme destaca Vasconcelos (2010), pois o segundo significa que os diferentes saberes contidos dentro de uma equipe estão em interação e podem gerar um novo saber.

Nesse sentido, faz-se necessário ressaltar que multiprofissionalidade e interdisciplinaridade são coisas distintas, pois, no primeiro, mesmo havendo um trabalho com profissionais de formações distintas, esses acabam trabalhando isoladamente, não havendo – ou havendo com pouca frequência – troca de informações entre eles.

Esta distinção entre trabalho multiprofissional e interdisciplinar se fez essencial para compreender a atuação em equipe nos CAPS II de Teresina, pois se constatou que em todos os cenários investigados existe um trabalho multiprofissional, entretanto, as ações interdisciplinares quase sempre são pontuais, se caracterizando mais como exceções do que como via de regra.

As atividades realizadas nos CAPS II de Teresina de forma multiprofissional, ou seja, que envolvem a atuação/participação de mais de um profissional de formações distintas, são: a visita domiciliar – que nas 4 instituições ocorre uma vez por semana, sempre estando presentes mais de um profissional de formações diferenciadas, na qual a escolha do profissional é dada, na maioria das vezes, pela exigência do caso que demanda a visita; as reuniões da equipe – que em algumas instituições acontecem semanalmente, em outras mensalmente e em outras não tem

agendamento preestabelecido, geralmente conta com a presença de todos os profissionais de nível superior e médio; as assembleias – que, em regra, ocorrem uma vez por semestre nas instituições pesquisadas, comumente contando com a participação de toda a equipe, englobando os profissionais de nível superior, técnicos administrativos, profissionais de limpeza, enfim, essa é uma atividade em que todos os profissionais inseridos no CAPS devem estar presentes; as atividades comunitárias, festivas ou passeios – que todos as instituições afirmam realizar e contar com a participação dos demais profissionais, seja em ações dentro do próprio serviço, como comemorações, seja fora do serviço, em uma visita ou passeio na comunidade, em que geralmente há o envolvimento de mais de um profissional; e alguns grupos, como o de família, realizados pelo Serviço Social em conjunto com outros profissionais – entretanto, nos CAPS investigados os assistentes sociais são responsáveis pela coordenação e organização dessas reuniões com grupos de familiares, muitas vezes realizando essa atividade sem a participação de outros profissionais.

Essas atividades mostram que o trabalho multiprofissional é uma realidade no trabalho cotidiano dos CAPS II de Teresina. Entretanto, isso não implica que há um trabalho interdisciplinar nessas instituições, conforme a fala do sujeito a seguir ressalta:

O multiprofissional é real aqui dentro, mas o interdisciplinar é mais difícil. Mas timidamente ele acontece, agora para ele acontecer precisa de um outro elemento que as vezes você não vê, você não encontra, que é essa disponibilidade dos atores. Que atores? Dos profissionais. De ter essa compreensão de que esse serviço precisa ser conduzido de uma forma diferente do modelo anterior. Isso tá o que? Está no preceito da Reforma. Eu não posso conduzir o processo de trabalho em CAPS da mesma forma que eu conduzia antes (SUJEITO 1).

Assim, verifica-se que nos campos pesquisados a interdisciplinaridade surge como um desafio, justamente por envolver uma troca entre saberes distintos, o que alguns profissionais encaram com receio, pois, é algo que só surge na saúde mental



após a Reforma Psiquiátrica, portanto, é uma possibilidade de trabalho relativamente nova. Acerca disso, o Sujeito 7 ressalta:

Aqui a gente trabalha com uma equipe multiprofissional, então [...], eu tenho que ter essa troca com outras categorias, que a gente saber trabalhar interdisciplinarmente, junto com o outro, não entrando no que é do outro. [...] Parece que todo mundo faz a mesma coisa, mas eu acho que o que difere mesmo é a intenção de cada um. [...] Então, é assim, a gente pode até fazer, todo mundo faz triagem, todo mundo faz grupos, atendimentos individuais, mas acho que o que difere mesmo é a intenção de cada um. [...] É a intenção que eu acho que diferencia, porque eu sei o que eu tô fazendo, o porquê de eu tá fazendo. Então, assim, tem toda uma diferença e se isso difere dos outros (profissionais) é porque eu sei (SUJEITO 7).

A interdisciplinaridade surge, portanto, como uma provocação para os profissionais que compõem a equipe dos CAPS e deve ser vista como uma possibilidade e não uma limitação ao seu trabalho, pois é através dela que a “loucura” pode ser compreendida como envolvendo toda a complexidade da existência subjetiva, objetiva e social de cada indivíduo.

Destarte, compreende-se que o fato de as equipes de trabalhos de alguns CAPS II de Teresina atuarem mais de forma multiprofissional que interdisciplinar é uma limitação para o seu trabalho, pois só assim é possível superar o antigo paradigma, que colocava a pessoa com transtorno mental como um objeto de um saber exclusivamente médico e superando as formas de tratamento fragmentadas e segregadoras a essa pessoa, de forma que ela possa conquistar sua autonomia e cidadania, de acordo com o que é preconizado pela Reforma.

Nessa perspectiva, alguns dos Sujeitos entrevistados colocaram o trabalho em equipe como desafiador e, até mesmo, como dificultador do processo de trabalho no CAPS, conforme pode-se analisar abaixo:

O trabalho em equipe não é fácil. [...] Ele é difícil por que somos diferentes saberes, estamos aqui nesse campo, mas se você for bem atento tem horas que nós estamos trabalhando de forma isolada, cada um no seu núcleo formador. E a gente até se encontra, divide, complementa, mas isso não é o comum de todo dia, às vezes, algumas excepcionalidades, questões que existem essa posição mais complexa desses diferentes saberes, e aí a gente se senta e discute e encaminha. E quando você vê um caso sendo

encaminhado com esses diferentes saberes, esses diferentes olhares, você percebe a diferença daquele que é conduzido de forma muito isolada [...] Então esse é um dificultador que eu entendo, o trabalho em equipe. A gente está em equipe, nós somos uma equipe, mas em determinados momentos agimos isolados (SUJEITO 1)

Dessa forma, averígua-se que o trabalho interdisciplinar às vezes é percebido como uma “quebra” na segurança da identidade dos profissionais, estabelecida historicamente em seu núcleo formador, expondo a eles uma fragilidade e um confronto com as limitações e a situações de “não saber” e “não saber fazer”, conforme ressalta Vasconcelos (2010). Envolve, portanto, a cultura de cada profissão, que foi assumindo um conjunto de valores culturais, identidades sociais, preferências teóricas e técnicas que, com esse novo paradigma da multiprofissionalidade e interdisciplinaridade, tiveram que se repensar.

Dessa forma, constatou-se que ultrapassar o trabalho multiprofissional e atingir a interdisciplinaridade constitui como um grande desafio para o trabalho em equipe nos CAPS II de Teresina. Entretanto, esse se impõe como uma limitação apenas enquanto se mantiver o receio da própria equipe em atuar interdisciplinarmente, podendo, sim, ser superado, de forma a se tornar um fator repleto de possibilidades de atuação para os profissionais que compõem a equipe nesses cenários.

O Sujeito entrevistado 5 reforça o desafio do trabalho em equipe e levanta a questão da correlação de forças com outros profissionais, dando ênfase ao médico, conforme observa-se na fala a seguir:

Tem dia que eu me zango com o médico porque ele põe dificuldade e limite, entrave para tudo e mais um pouco. Na questão que seria simples, até para fazer uma visita domiciliar de primeira vez, o médico não quer fazer. Para mim seria muito simples ele ir lá e avaliar, medicar, convidar, se sensibilizar para vir no serviço. Mas já aí a gente encontra dificuldade até mesmo aqui dentro da nossa própria equipe, e às vezes a gente não encontra só no médico, a gente encontra nos outros colegas também (SUJEITO 5).

Pode-se destacar que apesar da crítica à centralidade do saber médico feito pela Reforma Psiquiátrica, ainda permanecem resquícios do mandato social do

psiquiatra nas instituições de saúde mental, devido à dominação histórica que esse profissional deteve nesse campo.

Apesar do CAPS ser um modelo de tratamento que visa romper com o paradigma manicomial anterior e, conseqüentemente, com a centralidade do poder biomédico, a existência da correlação de forças com alguns profissionais da equipe, principalmente com o médico, foi ressaltada em vários momentos pelos sujeitos entrevistados.

Desta forma, apesar de a Reforma Sanitária e Psiquiátrica preconizarem a essencialidade da interdisciplinaridade para que o indivíduo pudesse ser visto em suas múltiplas dimensões e não apenas em sua doença ou enfermidade, sabe-se que muitos resquícios dessa dominação do saber médico acerca dos demais ainda se mantêm na atualidade, e em muitos casos podem ser vislumbrados em alguns CAPS II de Teresina.

A correlação de forças no cotidiano institucional aparece não apenas em relação ao Serviço Social e ao médico psiquiatra, mas foi possível perceber que ocorre com os demais profissionais da equipe. Sobre isso, é possível concluir que apesar de a Reforma Psiquiátrica preconizar o trabalho em equipe – o que implica que o saber e o tratamento não deveriam mais ficar centralizados na medicina, mas que todos os outros saberes e profissionais devem ser considerados igualmente importantes – ainda permanecem resquícios do modelo biomédico manicomial anterior, mesmo em uma instituição como o CAPS, que é o símbolo e “carro-chefe” da Reforma na atualidade.

Foi possível identificar, nos discursos apresentados, que os entrevistados têm consciência da importância do trabalho interdisciplinar, como uma forma de o sujeito com transtorno mental ser vislumbrado em sua inteireza e não apenas na perspectiva da doença, como era reforçado no modelo manicomial anterior. Entretanto, a postura como cada profissional lida com a equipe em seu cotidiano de trabalho pode ou não fortalecer essa interdisciplinaridade.

Dessa forma, foi constatado que existem posturas de profissionais que buscam mudar essa situação e reforçam a importância da troca de saberes profissionais para melhor atender aos direitos dos usuários dos CAPS. E ao mesmo tempo, também existem aqueles profissionais que, conscientemente ou não, nada parecem fazer para fortalecer a perspectiva interdisciplinar.

Conclusão

A Reforma Psiquiátrica propiciou novos olhares, cuidados e assistência à pessoa com transtorno mental que, historicamente, conviveu com violação de direitos e exclusão. Assim, os profissionais que atuam na Política de Saúde Mental foram levados a repensar o seu trabalho e resignificar sua atuação frente a esses sujeitos, tendo por base a interdisciplinaridade, visando o atendimento integral às necessidades desse indivíduo.

Portanto, reforça-se a importância de colocar o trabalho em equipe no centro da discussão, pois a própria Reforma Psiquiátrica preconiza a defesa da interdisciplinaridade enquanto uma perspectiva de trabalho a ser fortalecida, de forma que a pessoa com transtorno mental possa ser vista em suas mais variadas dimensões, objetivando sua condição de cidadã.

Em relação aos cenários pesquisados, constatou-se que existe um trabalho multiprofissional nos CAPS II de Teresina, mas o trabalho interdisciplinar muito ainda precisa avançar. Apesar dos avanços em relação à consolidação da Reforma Psiquiátrica, essas instituições ainda mantêm resquícios do modelo manicomial anterior, principalmente no que diz respeito à equipe multiprofissional – que ainda precisa progredir no trabalho interdisciplinar e superar a centralidade do poder biomédico ainda remanescente, bem como o receio que permanece em alguns profissionais, pela interdisciplinaridade envolver uma troca entre saberes distintos, ser vista equivocadamente como uma “quebra” na segurança da identidade dos profissionais, estabelecida historicamente em seu núcleo formador, expondo a eles

uma fragilidade e um confronto com as limitações e a situações de “não saber” e “não saber fazer”.

Referências

AMARANTE, Paulo. **Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 1998.

_____. **O homem e a serpente: outras histórias para a loucura e a psiquiatria**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1996.

BISNETO, José. A. **Serviço Social e saúde mental: uma análise institucional da prática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Perfil dos municípios do Piauí**. <<http://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em 10 de junho de 2015.

MACHADO, Graziela S. Tendências e dilemas do processo de trabalho no CAPS: percepções dos assistentes sociais. In: BISNETO, José A.; NICACIO, Erimaldo M. (Orgs). **A prática do assistente social na saúde mental**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013, p. 139-166.

MARX, Karl. **Contribuição para a crítica da economia política**. Tradução de Maria Helena Barreiro Alves. São Paulo: Edições Mandacaru, 1989.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-abrasco, 2004.

ROSA, Lúcia C. dos Santos. **Transtorno mental e o cuidado na família**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

VASCONCELOS, Eduardo. M. **Saúde mental e serviço social: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO E OS IMPACTOS À PRÁTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

TRANSFORMATIONS IN THE WORLD OF WORK AND THE IMPACTS TO THE PROFESSIONAL PRACTICE OF SOCIAL WORKER IN THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY

Josinete de Carvalho Bezerra

Discente do VIII período do Curso de Serviço Social do Instituto de Educação Superior Raimundo Sá IERSA de Picos, Piauí, desenvolve pesquisa nas áreas de Trabalho, Questão Social e Políticas Públicas.

Resumo

O presente artigo trata-se de um estudo sobre as transformações no mundo do trabalho na contemporaneidade, visando analisar os impactos advindos das novas roupagens do modo de produção atual à prática profissional do Assistente Social no âmbito da política pública de Assistência Social. Utiliza-se como referência bibliográfica, principalmente, lamamoto (2008), Antunes (2015) e Mota (2010). Interessa saber como estes apresentam esta discussão, enfatizando os limites e possibilidades da atuação profissional frente as novas relações estabelecidas para a classe trabalhadora na sociedade capitalista.

Palavras chaves

Trabalho. Política de Assistência Social. Prática Profissional.

Abstract

This article it is a study of the changes in the world of work in contemporary society in order to analyze the impacts from the new clothes of the current mode of production to the professional practice of the social worker in the public policy Welfare. It is used as a bibliographic reference mainly lamamoto (2008), Ali (2015) and Mota (2010). Interested to know how they present this discussion, emphasizing the limits and possibilities of professional practice across the new relations established for the working class in capitalist society.

Keywords: Labor. Social and Professional. Practice Assistance Policy.

Introdução

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a análise das transformações no mundo do trabalho na contemporaneidade, relacionando-as com os impactos advindos destas novas roupagens a prática profissional do Assistente Social no âmbito da política pública de Assistência Social. Nesse sentido, os procedimentos teóricos utilizados foram à análise bibliográfica dos principais autores, Iamamoto (2008), Antunes (2015) e Mota (2010). A pesquisa está sendo desenvolvida há dois períodos da graduação para resultar no projeto monográfico.

A sociedade capitalista perpassa por um momento de crise com efeitos cada vez mais acentuados, que refletem nas relações sociais, afetam e transformam os hábitos cotidianos. Neste contexto, a classe trabalhadora é atingida diretamente tendo em vista a necessidade da força de trabalho para manter o ciclo do capital; estas mudanças remodelam o mercado de trabalho, trazem uma nova configuração a inserção dos trabalhadores e, conseqüentemente, acarretam em sérias implicações ao fazer profissional, neste sentido, inicialmente busca-se discutir a constituição do mundo do trabalho na contemporaneidade e suas transformações.

Logo em seguida, procura-se caracterizar a organização do trabalho do Assistente Social na política pública de Assistência Social em Picos, tendo em vista que o Serviço Social é uma das profissões mais demandadas na contemporaneidade, isto, devido à crise que está sendo vivenciada e, principalmente, pelo fato da sua participação do processo de enfrentamento das várias expressões da questão social emanadas da relação antagônica entre capital e trabalho. A mesma conta com um amplo campo de atuação, respondendo ao mesmo tempo, e contraditoriamente, às classes dominantes e dominadas.

Neste sentido, os Assistentes Sociais, enfrentam sérios impactos na execução de sua prática, pelo fato de sua inclusão na divisão sócio técnica do trabalho como assalariado. As repercussões, todavia, podem tornar-se mais complexas, visto que,

no âmbito da política de Assistência Social os mesmos devem promover direitos ao atuar com as expressões da questão social, visando atender as necessidades básicas dos sujeitos, viabilizar e garantir seus direitos, tendo como principal objetivo responder as demandas das classes em vulnerabilidade social. Portanto, procura-se identificar os limites e possibilidades da atuação do Assistente Social no âmbito da Política de Assistência Social.

Diante desse contexto, o mundo do trabalho sofre alterações constantes que refletem no cotidiano dos profissionais do Serviço Social, assim sendo, torna-se de importante relevância discutir o tema abordado, contribuindo para acompanhar a conjuntura em que está inserida a sociedade e estabelecer as redefinições necessárias às intervenções sociais de modo a atender as demandas postas frente a realidade em que estão inseridos os trabalhadores, pois, para uma atuação efetiva em meio as contradições do sistema capitalista, o trabalhador deve ser orientado perante tais mudanças e seus respectivos impactos, visando assim, propor estratégias de enfrentamento.

Desenvolvimento

As Transformações do Mundo do Trabalho na Contemporaneidade

Para analisar as transformações do mundo do trabalho na contemporaneidade, é preciso ter como referência a sua inserção numa conjuntura social específica, entender a correlação de forças que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, seu contexto econômico, social e político e os momentos de crise do capital inerentes ao modo de produção vigente.

O sistema capitalista consolidou-se no século XVIII, contendo como duas condições principais, de acordo com a teoria Marxista, a existência da propriedade privada e do trabalhador livre e, ainda, dividindo as classes sociais entre proprietários e não proprietários, ou seja a burguesia detentora dos meios de produção e, conseqüentemente, dos meios de vida e o proletariado detentor apenas de sua força

de trabalho. Neste sentido, foram estabelecidas diversas mudanças e uma nova forma de organização social marcada pela busca de lucro e forte exploração. Com intuito de manter uma legitimação dominante, o capitalismo perpassa por distintas roupagens e estágios, visando, adequar-se à realidade vivenciada no seu meio social.

O mundo capitalista nestas últimas décadas, atravessa um período de profundas modificações nos seus padrões de produção, acumulação e concorrência, implicando em impactos na categoria trabalho, enquanto principal meio de reprodução social e material, que ocupa uma centralidade nesta sociedade, pois, é a mesma que produz o lucro excedente por meio da mais-valia, sendo, portanto, responsável por manter o ciclo do capital e a exploração do trabalhador, organizando assim, as relações e os sujeitos sociais em duas classes antagônicas, os trabalhadores e os capitalistas, estabelecendo relações sociais, também constituídas como relações capitalistas que dominam o homem.

Neste contexto, o trabalho é expresso de forma contraditória, tendo em vista que, ao mesmo tempo que permite ao homem desenvolver suas habilidades no meio social, também o aliena da sua própria produção, fazendo surgir uma liberdade falsificada, um trabalhador que precisa prover os seus meios de subsistência, mesmo que subordinado, a uma exploração mistificada, esta categoria supõe então duas significações na vida humana.

Em português, apesar de haver labor e trabalho, é possível achar na mesma palavra trabalho ambas as significações: a de realizar uma obra que te expresse, que dê reconhecimento social e permaneça além da tua vida; e a de esforço rotineiro e repetitivo, sem liberdade, de resultado consumível e incomodo inevitável. (ALBORNOZ, 2008, p.9).

Sendo assim, as contradições inerentes ao sistema capitalista, trazem novas roupagens ao modo de organização social, a classe dominante preocupa-se em conservar o ciclo do capital e aumento do lucro, apesar das crises deste sistema, subordinando a classe trabalhadora na sua produção e reprodução de forma alienada. Os trabalhadores vendem sua força de trabalho em troca de salário, o capitalista lucra por meio da exploração deste trabalhador, mantendo assim o seu

poder dominante. O trabalho torna-se então, imprescindível para a sobrevivência humana nessa relação, pois, é a partir deste que os indivíduos adquirem seus meios de subsistência e, portanto, um determinado status de sobrevivência, todavia, os sujeitos trabalham para sobreviver e não para se desenvolver.

Com Yamamoto e Carvalho (2005, pg.98) pode-se afirmar que:

A sobrevivência e a reprodução da classe trabalhadora na sociedade capitalista dependem fundamentalmente do salário que o trabalhador recebe em troca da venda de sua força e trabalho no mercado; isto porque trata-se de trabalhadores assalariados, despojados dos meios de produção e dos meios de vida, os quais se encontram monopolizados pelos proprietários do capital e a terra.

Na sociedade capitalista em que se encontra inserido o trabalho tornou-se a própria organização social, sendo o mesmo considerado ainda, o ponto central da dinâmica atual, tendo em vista que é ele que fornece os meios para a vida em sociedade através da forma salário, que mantém uma classe dominante de um lado e outra dominada do outro, portanto, o salário é imprescindível para que a classe trabalhadora obtenha seus meios de subsistência. Nesta conjuntura, ocorreram processos de produção e transformações societárias que tornam o trabalho ainda mais flexível e fragmentado, modificando, assim o processo de trabalho do sistema capitalista em meio as relações de produção.

A partir dos anos 1970 houve uma crise do sistema capitalista, presencia-se profundas transformações societárias, verificadas no plano da economia com o advento do neoliberalismo, livre concorrência e globalização, mudanças no papel do Estado que passa a exercer uma intervenção mínima nas relações sociais, surge as privatizações, o terceiro setor, as parcerias, transformações na esfera da produção, a transição do fordismo/taylorismo, reestruturação produtiva e flexibilização. As modificações no mundo do trabalho neste período são decorrentes, principalmente, da inovação tecnológica que invadiu o mundo das fábricas, surgindo novos processos de trabalho, tendo como principal objetivo produzir mais e em menos tempo. Nesse sentido, inicia-se um processo de reestruturação produtiva, fenômeno ligado à



globalização, onde as empresas para obterem maior competitividade a nível global se reestruturam.

Na presente configuração do capitalismo, os impactos para o mundo do trabalho são consideráveis. Caracterizado por inovações tecnológicas e um novo padrão flexível de acumulação, há o desenvolvimento de uma forma cada vez mais elevada de exploração da força de trabalho, e um crescente desemprego, “o mais brutal dessas transformações é a expansão, sem precedentes na era moderna, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global.” (ANTUNES, 2015, p.61.)

Com essas transformações no mundo do trabalho, as empresas para obter maior competitividade e lucratividade reestruturam-se, caracterizando o trabalho como fragmentado, terceirizado e flexibilizado. Então, com essas mudanças o trabalhador fica à mercê de precárias condições de trabalho. Neste contexto, a organização do trabalho foi sendo paulatinamente controlada pelos capitalistas, o atual modelo de produção reflete na classe trabalhadora por meio da flexibilidade e fragmentação, transformando assim as condições de trabalho na atualidade, ocasionando em sérios impactos profissionais.

Tais características afetam não somente a dinâmica das relações capitalistas de produção, como e ao mesmo tempo, alteram o modo de vida dos sujeitos, suas práticas sociais e concepções de mundo. Há cada vez mais uma dominação pela lógica do mercado, nesta conjuntura os serviços públicos e seus trabalhadores, são fortemente impactados, como será verificado no próximo tópico a partir da análise da prática profissional do assistente social.

A Política de Assistência Social e o Serviço Social

O Assistente Social, deve promover direitos através da política pública de Assistência Social, buscando estabelecer justiça social. Levando em consideração os diversos problemas que assolam a sociedade vigente, tipicamente capitalista e o

interesse das classes dominantes em manter a ordem social, suas demandas tornam-se cada vez mais complexas.

A política de assistência social é destinada para pessoas em estado de vulnerabilidade social que dela necessitar, caracterizada como uma política pública não contributiva, gestada para amenizar os problemas relacionados as desigualdades sociais e ao consumo em massa, contribuindo para mistificar a essência de exploração da relação capital/trabalho.

O Art. 1º da LOAS, 1993 traz o seguinte:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do estado, são política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas.

Tendo como ponto primordial a família, os problemas que chegam a esta política estão relacionados a categoria trabalho e suas roupagens, que na atual conjuntura não está sendo garantida a todos, devido o expressivo número de desempregados que procuram na assistência social meios de prover sua renda ou complementa-la.

No âmbito da Assistência Social é possível visualizar a necessidade de reformulações no atendimento para estabelecer uma proteção social que atenda as demandas das classes em vulnerabilidade social e responda, respectivamente, as expressões da questão social em suas várias formas, superando a contradição inerente ao fazer do assistente social.

Neste sentido, as mudanças do mundo do trabalho afetam esta política diretamente, no contexto do neoliberalismo, é possível afirmar que a assistência social não consegue dar conta de uma proteção social estruturada, tendo em vista que seu financiamento ainda é precário, comparando com as demais políticas que compõe o tripé da seguridade social, verifica-se que a saúde e a previdência tornam-se cada vez mais privatizadas, enquanto a assistência social é ampliada, ressaltando ainda, que nesta conjuntura o Estado tende a desresponsabilizar-se de suas funções. Inseridas nestas configurações que passam a caracterizar o modelo de trabalho na

sociedade capitalista, as profissões constituem-se com novas roupagens advindas do contexto sócio histórico a que estão submetidas.

O Serviço Social, portanto, se inscreve em um contexto institucional permeado de conflitos, de lutas, de jogos de poder. O exercício profissional tem contradições intrínsecas que, ao mesmo tempo revelam sua essência e as ocultam. A prática dos assistentes sociais configura-se essencialmente contraditória e torna-se, mais ainda, pois a organicidade com objetivos que lhe é exigida, esbarra na condição de serem os próprios profissionais vendedores da força de trabalho, pertencentes à classe sobre a qual incide sua atuação de cunho político ideológico. (MOTA,2010, p.144)

O Serviço Social na contemporaneidade ancora-se na teoria marxista, que visa fornecer uma visão da totalidade que norteia, os processos sociais assim sendo, há a necessidade de profissionais, não apenas interventivos, mas, críticos e propositivos. Entretanto, frente as novas configurações do mundo do trabalho, com precarização, regressão dos direitos, desemprego, terceirização e flexibilização, são postas diversas dificuldades para a execução de uma prática que ultrapasse a imediatividade dos fatos, inseridos numa realidade antagônica e burocrática, os impactos são visíveis e atingem severamente a categoria dos assistentes sociais, como será analisado a seguir.

Os Principais Impactos Enfrentados pelo Assistente Social

O mundo do trabalho está sujeito a um leque de mudanças substanciais que trazem reflexos ao fazer profissional dos trabalhadores assalariados inclusos no modo de produção capitalista. O assistente social, assim como os demais profissionais que vendem a sua força de trabalho, também está sujeito aos impactos presentes neste contexto. Esses trabalhadores convivem com terceirização, precarização, desemprego, dentre outros fatores que acarretam em diversos empecilhos à prática profissional.

Tendo em vista que o setor público é o maior empregador de profissionais do Serviço Social:

O Assistente Social funcionário público vem sofrendo efeitos deletérios da reforma do Estado no campo de trabalho, tais como a redução dos concursos públicos, a demissão de funcionários não estáveis, contenção salarial, corrida a aposentadoria, falta de incentivo à carreira, terceirização acompanhada de contratação precária, temporária, e com perda de direitos (IAMAMOTO,2008, p.124.)

Nessa perspectiva o assistente social, enquanto profissional viabilizador de direitos que intervém nas expressões da questão social, por meio de políticas públicas deve acompanhar a conjuntura em que está inserida a sociedade, visando exercer seu trabalho de acordo com as novas relações e paradigmas que tendem a surgir e impactar os seus processos de trabalho realizados neste ambiente marcado por profundas e constantes transformações, que trazem a exigência de um novo perfil de trabalhadores.

Segundo lamamoto, (2008, p.49):

O novo perfil que se busca construir é de um profissional afinado com a análise dos processos sociais, tanto em suas dimensões macroscópicas quanto em suas manifestações quotidianas; um profissional criativo e interventivo, capaz de entender o 'tempo presente, os homens presentes, a vida presente' e nela atuar, contribuindo, também, para moldar os rumos da história.

Os problemas que perpassam o cotidiano do trabalho do assistente social encontram-se indissociáveis dos dilemas vivenciados pelos demais trabalhadores, que sofrem com o retrocesso aos direitos conquistados nesse contexto de reordenamento do capital, e ocasionam rebatimentos tanto em suas relações de trabalho, quanto nas demandas que lhe são apresentadas, requisitando assim, respostas cada vez mais qualificadas.

Os impactos no fazer profissional do assistente social são visíveis, há um aumento no mercado da necessidade de atuação destes profissionais, mas, por outro lado a inserção ocorre de forma precarizada, polivalente com sobrecarga de atividades, predomínio de profissionais que, para obter uma melhor renda ocupam mais de um campo de trabalho, enquanto outra maioria já formada e qualificada permanece desempregada.

No tocante a qualificação profissional, é necessária a busca constante por conhecimentos interdisciplinares, já não basta ser apenas graduado, exige-se mestrado ou doutorado, no campo de trabalho as instalações físicas são na sua maioria insatisfatórias. Constata-se ausência de horizontes profissionais em longo prazo, ausência ou insuficiência de políticas de qualificação e capacitação profissional, condições próprias da precarização de trabalho e salário.

De acordo com lamamoto, (2008 p.424)

Verifica-se, pois, uma tensão entre o trabalho controlado e o submetido ao poder do empregador, as demandas dos sujeitos de direitos e a relativa autonomia do profissional para perfilar o seu trabalho. Assim o trabalho do assistente social encontra-se sujeito a um conjunto de determinantes históricos, que fogem ao seu controle e impõe limites, socialmente objetivos, à consecução de um projeto profissional coletivo no mercado de trabalho. [...]

Na atual conjuntura a identidade do assistente social deve ser bem estudada, para não cair no assistencialismo ou até mesmo na ideia de que qualquer pessoa pode exercer a profissão de Serviço Social, é imprescindível o conhecimento crítico para estabelecer possibilidades de atuação no meio então inserido. Deste modo, perceber a realidade política, cultural social e econômica, compreende-la em toda sua complexidade é um desafio posto e necessário.

Conclusão

Pela observação dos aspectos analisados, conclui-se, que existem várias exigências perante esta profissão, pois a mesma lida com a realidade em sua totalidade, sendo assim deve acompanhar as transformações societárias para apropriar-se destas e propor respostas. Constata-se uma gama de desafios para a execução da sua prática, composta por diversos empecilhos decorrentes da atual organização do trabalho, por isso, as atribuições são atingidas, sendo realizadas de formas precárias, onde não é possível atender todo o contingente de demandas da maneira apropriada.



Portanto, diante da realidade exposta e tomando como base a discussão acima efetuada, o presente estudo parte do pressuposto teórico de que na atual conjuntura o trabalho do assistente social no âmbito da política pública de assistência social está sujeito a impactos que atingem seu meio social e individual, acarretando em desafios para colocar em prática um fazer que seja crítico e criativo que atenda através da totalidade todas as demandas impostas no contexto de crise do capital.

É imprescindível ressaltar o papel da categoria trabalho nesse meio, pois, este configura uma nova organização social onde prevalece a exploração, alienação e elementos fetichizadores, sendo estes inerentes ao modo de produção do sistema capitalista. Os Assistentes Sociais são duplamente impactados tendo em vista que, atendem demandas da classe trabalhadora e dos desempregados, por outro lado, estes, também compõe a gama de assalariados, portanto, estão sujeitos à regressões de direitos sociais e trabalhistas, devendo responder contraditoriamente aos usuários e ao empregador, nesta conjuntura frente tais contradições e impactos, o seu fazer deve ser orientado pela busca constante por conhecimento.

Referências

ALBORNOZ, Suzana. **O que é trabalho?** 6 ed. São Paulo, Brasiliense, 2008.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** Campinas, SP, Cortez, 2015.

ASCOM –Assessoria de comunicação/Publicidade do Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome-MD. **LOAS ANOTADA:** 2009.

_____. IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. IAMAMOTO, Marilda Villela, **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional, 16 ed. São Paulo, Cortez Editora, 2009.

_____. IAMAMOTO, Marilda Villela, **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica, 17 ed., São Paulo, Cortez Editora, (Lima, Peru); CELATS, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao serviço social. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2010.



A POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS: os limites institucionais na sociedade do capital

SOLIDARITY ECONOMY POLICY OF MINAS GERAIS STATE: institutional boundaries in the capital society

Ana Livia de Souza Coimbra

Professora Associada I da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestrado e Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1998, 2006). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social e Trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: trabalho e sindicalismo, saúde do trabalhador e autogestão.

Juliana Macário de Oliveira

Possui graduação em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (2003) e mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz (2015). Tem experiência na área de elaboração, coordenação e execução de projetos, com ênfase em administração de cooperativas, atuando principalmente nos seguintes temas: economia solidária, políticas públicas de geração de trabalho e renda, autogestão.

Resumo

Este artigo pretende analisar o processo de institucionalização da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária, desenvolvida pelo Governo do Estado de Minas Gerais, no período de 2008-2014, buscando compreender as determinações da realidade social na qual essa política surge e se institucionaliza, o tratamento conferido à mesma pelo Estado, a participação dos atores envolvidos nesse debate, pertencentes ao Conselho Estadual de Economia Solidária (CEEPS), as ações formuladas a partir disso, sua implementação, os conflitos e interesses divergentes que as determinam. Nesse estudo, depreendemos tratar-se a política estadual de economia solidária de Minas Gerais uma política restritiva, fragmentária e residual que, ao desenvolver-se sob a hegemonia neoliberal, é alvo de uma "confluência perversa" que mitiga e restringe suas potencialidades, mas que uma vez percebidas trazem a possibilidade de serem redirecionadas para o fortalecimento do trabalho autogestionário pelos sujeitos que dele participam.

Palavras-chave

Política social. Economia Solidária. Participação Institucionalizada.

Abstract

This article analyzes the process of institutionalizing about the development of State Policy turned to Popular Solidarity Economy in Minas Gerais in the period 2008-2014,



in order to understand the provisions of the social reality in which it appears this policy and the formalizing of the treatment given to it by State. It also seeks to clarify the participation of actors involved in this debate, remembering they belong to the Council of State for Solidarity Economy (CEEPS), the shares of emission, its implementation, conflict and the divergent interests that determine the policy. In this study, we infer that the state policy of solidarity economy of Minas Gerais is a narrow, fragmentary and residual policy. This policy, to be developed under the neoliberal hegemony, is the target of a "perverse confluence" that attenuates and restricts its potential, but, once perceived this reality, it is possible to redirect it to the strengthen of the self-managed work by individuals who participate of this policy.

Keywords

Social Policy. Solidarity Economy. Institutionalized Participation.

Introdução

As políticas públicas de economia solidária são fenômeno relativamente recente na trajetória das políticas públicas brasileiras. O contexto de surgimento dessas iniciativas é demarcado por uma crise estrutural que poucos sinais vêm dando de arrefecimento e que atinge de forma paradoxal os países de inserção periférica na divisão internacional do trabalho, particularmente o Brasil. Seus efeitos têm levado ao desmonte das poucas e incipientes estruturas que poderiam viabilizar a universalização de direitos, atuando, ao final, em favor de políticas compensatórias e fragmentárias, configurando-se como a “nova geração de políticas sociais” baseadas em um estado minimalista, de contornos neoliberais que direciona suas ações à garantia de extração de mais valor pela via da desregulamentação de direitos (BARBOSA, 2007, p. 236).

Nesse campo regressivo, as ações de economia solidária ganham azo, motivadas pela responsabilização individual dos sujeitos em encontrar nas franjas do mercado capitalista as condições para sua reprodução, desonerando Estado e capital do ônus da desigualdade social.

Antagonicamente, ao mesmo tempo em que sofre toda sorte de constrangimentos que a situação do desemprego a circunscreve, os trabalhadores

moldam pequenos grupos coletivos organizados por sistema de autogestão, empunhando outras formas de socialização das relações de trabalho baseados na ajuda mútua, na cooperação e nas diversas formas de compartilhar, buscando o benefício coletivo. A expansão desses empreendimentos, no âmbito das experiências populares e coletivas, cria as condições para a formação de um movimento social organizado, que extrapola os limites comunitários, alcança a esfera pública e luta pelo reconhecimento e acesso a direitos vinculados ao trabalho.

Nesse sentido, nossa perspectiva analítica acerca da política de economia solidária em Minas Gerais foi orientada pelas indicações apontadas por Boschetti (2009), que se dividiram em três eixos: 1) apreensão das normas e diretrizes que determinam a natureza da Política Estadual de Economia Solidária em Minas Gerais, através de análise da lei nº 15.028/2004, o decreto lei nº 44.989/2008; 2) desvelamento os recursos financeiros destinados à política, sua natureza, origem e destinação, através de análise de atas de reuniões e documentos oficiais produzidos e; 3) compreensão das relações sociais estabelecidas no âmbito do exercício da participação, gestão e controle social da política.

Acreditamos que, ao analisar a política, o orçamento destinado à mesma e proceder a uma auto qualificação da participação dos conselheiros nesse espaço, correlacionando aspectos que possam levar à compreensão da real dimensão e efetividade da política, estaremos cumprindo com o nosso objetivo. Pretendemos ainda contribuir para reflexão crítica dos sujeitos envolvidos, possibilitando a definição de novas estratégias para a política de economia solidária que possa promover a garantia e ampliação de direitos a partir do aprofundamento da participação como instrumento de efetivação da democracia, inclusive na disputa por fundo público.

Desenvolvimento

A política de economia solidária em Minas Gerais se institucionaliza sob o governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) nas duas gestões de Aécio

Neves (2003-2010), seguida por uma de seu sucessor e vice Antônio Anastasia (2011-2014). Nos demais estados a quase totalidade das experiências se desenvolveu sobre a sigla do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse fato, além do Estado ter sido o primeiro da Federação a contar com legislação específica por meio da qual a política se desenvolveu, lhe confere campo fértil e importante de estudo, dado seu ineditismo.

O governo PSDB em Minas Gerais nos anos 2000, iniciou seu mandato sob a afirmação de que o estado encontrava-se em situação de gravíssimo descrédito, motivado principalmente pela crise fiscal, “com notório déficit orçamentário existente desde 1996”; pela falta de credibilidade junto aos investidores internacionais, por um serviço público carente de legitimidade, por constantes atrasos de pagamento da folha, da falta de uma interlocução eficaz junto à sociedade civil e mercado na busca por resultados e na falta de instrumentos de planejamento e gestão adequados, configurando um processo de intenso sucateamento da máquina administrativa (ANASTASIA, 2006, p. 13).

Era preciso, segundo o alardeado fartamente na imprensa, “arrumar a casa” através da adoção de uma série de medidas que primeiro pudessem sanear as contas públicas, abrindo caminho à retomada dos investimentos e posteriormente criar mecanismos institucionais que pudessem levar a uma reforma da gestão pública orientada para resultados e visando o alinhamento de pessoas e de instituições na perspectiva de um desenvolvimento integrado. Para tanto propõem o programa de reforma do Estado intitulado “Choque de Gestão” visando em um primeiro momento, de acordo com Oliveira e Gontijo (2012, p. 81) “criar as condições minimamente requeridas para se avançar na retomada dos investimentos públicos e, com isso, abrir os caminhos para o reingresso de sua economia numa etapa de crescimento sustentado” e posteriormente; otimizar os gastos públicos, através da qualidade e agilidade na alocação de recursos à área social.

A adoção de práticas de gestão privadas como forma de dinamizar os processos administrativos, dando novo fôlego às metodologias e práticas gerenciais

do serviço público, foi o mote para a incorporação do planejamento estratégico como instrumento vital para a garantia do objetivo precípua de transformar Minas no melhor estado para se viver. Um passo fundamental nessa direção foi o desenvolvimento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) com horizonte estratégico de longo prazo, nesse caso até 2030, mas contando com instrumentos de médio prazo – caso do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) - e de curto prazo – como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

De base em todo esse aparato gerencial o governo de Minas Gerais foi extremamente hábil em divulgar seus resultados anunciando, já em 2004, ou seja, após um ano de gestão, ter atingido o “déficit zero” equilibrando as contas públicas e recuperando a capacidade de investimentos. Essas mudanças vieram de encontro ao receituário neoliberal na medida em que o Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) foi um dos principais financiadores do “Choque de Gestão” através da liberação de um empréstimo no valor um bilhão e seiscentos mil dólares sem a obrigação de contrapartida financeira, mas com o compromisso de tornar Minas Gerais um modelo exemplar de boas práticas na gestão pública.

No que tange ao uso dos instrumentos de gestão empresariais além de servir como meio de ganhar consentimento da sociedade á proposta deliberada de atendimento aos preceitos do capital financeiro também atende ao projeto político de perpetuação de um bloco de dominação no poder uma vez que ao adaptar técnicas utilizadas pelo mercado para venda de seus produtos á logica da administração pública, sobre a retórica da entrega de “melhores serviços ao cidadão”, justifica-se o enxugamento da máquina, a transferência dos recursos públicos ao capital privado, a “mercantilização” do Estado e a exploração do funcionalismo público sob a chancela do dinamismo, eficiência, eficácia e economicidade das contas públicas.

Diante ao exposto, consideramos que sob a aparência mistificadora da inovação a “reforma” da administração pública mineira assumiu, adotando a expressão de Bhering (2003) os ares de uma verdadeira “contrarreforma”. Esse modelo, que assume o compromisso com a modernização e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, incorpora uma série de contradições que procuram encobrir a manutenção do poder político através do uso excessivo de técnicas e instrumentos gerenciais de elaboração, implementação, controle e monitoramento das ações tornando o processo de participação social pouco permeável á esfera pública, o que no limite, retira da esfera das decisões políticas, econômicas e sociais parcelas expressivas da população.

Nessa conjuntura a política de economia solidária de Minas Gerais surge como forma de institucionalização da demanda de uma parcela da população que quer ter reconhecido seu direito ao apoio público nas ações empreendidas no âmbito da geração de renda através do trabalho autogestionário.

Resultados

Aspectos normativos da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária de Minas Gerais

A política de economia solidária de Minas Gerais rege-se fundamentalmente pela lei nº 15.028/2004 e pelo decreto nº 44.898/2008, que a regulamentou. Em função da limitação de espaço apenas situaremos aqui o que consta em lei e os principais resultados que depreendemos de sua análise. Isso posto, a lei dispõe sobre suas diretrizes; seus objetivos; as ações que cabem ao poder público para o atendimento aos objetivos da PEFEPS; define o perfil dos empreendimentos da Economia Popular Solidária; a forma de registro dos mesmos; os agentes executores da política, além de criar o Conselho Estadual de Economia Popular Solidária – CEEPS; definir sua competência; vinculação institucional; instituir um selo de economia solidária delimitando que ficará a cargo do CEEPS; a constituição de um Comitê

Certificador, as competências desse Comitê e a indicação da criação de um fundo específico destinado à política.

Através da análise da lei e de seu decreto de regulamentação, procuramos, esboçar, por meio de algumas mediações elencadas através de referencial teórico crítico, as definições que os textos legais encerram sobre si, revelando algumas características bem sintonizadas com o modelo de políticas sociais assumidos pelo Estado em sua face contemporânea.

Isso pressupõe afirmar que essa política é seletiva e direcionada aos empreendimentos de economia popular solidária, ressaltando-se aqui o “popular” como característica distintiva que diferencia esses empreendimentos do campo da economia informal, por se desenvolverem em bases comunitárias e tendo como elemento central a solidariedade, processos coletivos de compartilhamento de recursos e estratégias. O que torna peculiar o conceito assumido em lei é que ao mesmo tempo em que situa o campo em que as práticas de economia solidária se desenvolvem como populares, limita o acesso aos benefícios da política somente aqueles em condições de apresentar potencial de crescimento, ou em outras palavras, os que se apresentem como sustentáveis. Essa situação paradigmática parece desconsiderar a vinculação intestina da economia solidária com a informalidade, a pobreza e o desemprego.

Tal realidade que caracteriza parte substancial dos empreendimentos de economia solidária, tanto na esfera nacional quanto em Minas Gerais não deixa dúvidas com relação à seletividade da PEFEPS, que a despeito de sua forte vinculação com o movimento de economia solidária não deixa de ser restrita e amparada no arcabouço institucional do Estado como política direcionada ao “alívio” da pobreza, conforme as ações executadas sob sua denominação, antes mesmo da regulamentação da lei e criação do CEEPS, nos deixam antever.

A parceria com entidades privadas e o apoio à incubação em incubadoras de empresas nos sugere um padrão de vinculação às denominadas “[...] *nova geração de políticas sociais* baseada na retração do Estado” (BARBOSA, 2007, p. 236), que têm

nas entidades da sociedade civil os agentes principais de execução das políticas. Considerando que a gestão assumida em Minas Gerais, no período de criação e regulamentação da lei e além, é determinado pela priorização da política econômica e do ajuste fiscal em detrimento das políticas sociais, conforme o modelo de corte neoliberal claramente assumido pelo governo, a PEFEPS acaba compondo esse amplo quadro de políticas sociais focalizadas e restritivas.

O orçamento público da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária

O acesso ao fundo público é uma mediação fundamental para a análise de uma política social e de seu caráter progressivo ou regressivo, implicando diretamente na qualidade das ações efetuadas pelo poder público e no acesso ao direito a ele vinculado. Para apresentar o recurso destinado à PEFEPS fizemos uso de informações encontradas no Relatório de Avaliação do PPAG, disponível no sítio eletrônico da SEPLAG².

Ponto importante a ser ressaltado, e que compõe a particularidade do caso mineiro, é o uso recorrente de recursos oriundos das emendas parlamentares ao orçamento do Estado para a garantia das ações de economia solidária, principalmente as direcionadas à realização de feiras. Em nossa avaliação, esse é um processo que se realiza com tensões e intensas negociações, operando muitas vezes no reforço às práticas clientelistas, que tem demarcado o direcionamento de emendas parlamentares. Assim, o FMEPS sempre teve relação estreita com o poder legislativo, mais especificamente com o deputado estadual petista André Quintão, que coordenava na Assembleia Legislativa de Minas Gerais a comissão de participação popular que permitia a proposição e defesa de emendas populares ao orçamento. Esse expediente, conforme aferimos através de análise das atas do CEEPS, foi o meio utilizado para garantir as poucas e esparsas ações da economia solidária em solo mineiro.

² Acesso em 6 de julho de 2015.

O recurso oriundo de emenda parlamentar depende de um prazo para sua liberação, que geralmente ocorria a partir do segundo semestre. Por esse motivo, parte do orçamento da ação de implantação da política foi usada para realização de feiras, razão pela qual a meta programada e a executada se confundem e se sobrepõem gerando uma distorção na avaliação dos resultados alcançados pela PEFEPS. O recurso da ação de implantação da PEFEPS também sofreu vários contingenciamentos³, prática recorrente do governo para cobrir despesas em áreas consideradas por ele prioritárias, mas sem a devida transparência e clareza no processo.

Em nossa concepção, esse é mais um elemento de fragilização da política e do consequente exercício do controle social por parte do CEEPS. Com a instabilidade orçamentária o esforço de planejamento das ações acaba caindo por terra, já que as ações previstas para ocorrerem ao longo do ano tem que ser readequadas ou, o que também é frequente, abandonadas. Concorre com essa instabilidade, também o fato de que o recurso constava apenas nas peças orçamentárias, e não no financeiro – momento de sua execução, o que cria a ilusão de que o recurso está disponível e pronto para o uso, quando na verdade carece de suplementação. Em muitos casos, ele é atingido pelo decreto de contingenciamento e é todo inutilizado. Esse campo de difícil compreensão se torna um desafio não só para o gestor como para os conselheiros que, sem dominar o conhecimento da técnica, acabam se tornando meros instrumentalizadores da política.

O CEEPS e o difícil exercício do controle social

³Conforme glossário do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/contingenciamento>), contingenciamento é um “procedimento utilizado pelo Poder Executivo, que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro a lei orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo, na questão da despesa, o Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro”.



As entrevistas realizadas por meio do uso de questionário semiestruturado com seis conselheiros, entre representantes do governo, instituições da sociedade civil e empreendimentos econômicos solidários, todos conselheiros que fizeram parte de diferentes gestões, foram orientadas por roteiro no qual se articularam os três eixos constantes de nossa análise.

De forma geral, é possível perceber que embora os EES tenham participado do processo de formulação, mobilização e implementação da lei e até exaltem a política de economia solidária como uma conquista do movimento, eles afirmam de forma veemente que não é possível ratificar a existência de uma política de economia solidária estadual exatamente por não ter essa conseguido transpor os termos ideoperativos presentes em sua estrutura legal, principalmente no que se refere à garantia do fundo público que a pudesse viabilizar.

Isso é corroborado pela falta de conhecimento apresentado pelos entrevistados ao serem questionados sobre as ações executadas e o número de empreendimentos atingidos pela política, apontando tanto para a falta de publicização e acesso às informações, quanto ao desinteresse pela condução da política.

Estimulados a responder se consideram suficientes os recursos destinados à política de economia solidária, os conselheiros são unânimes ao afirmar que não e que na maior parte das vezes acabam empreendendo esforços que poderiam se voltar à outras áreas, para fazer cumprir o que é prioritário.

Buscando compreender os processos que podem levar a uma maior qualificação da participação dos conselheiros e consequente apreensão da política, estimulamos os entrevistados a responderem se há discussão do conteúdo, abrangência, alcance e funções da política ao que os trabalhadores foram unânimes em afirmar que não. Quando questionados se há autonomia do CEEPS no processo deliberativo os conselheiros são categóricos ao informar que não.

Para CSC-EES2 a causa da falta de autonomia deve-se à “falta de diálogo com a SEDESE. Todas as deliberações deveriam passar antes pelo conselho”. Nesse caso,

há um esvaziamento do espaço conselhistas que passa a não mais ser o responsável pelo encaminhamento, deliberação, controle e destinação de ações e de recursos, constituindo-se tão somente porque constantes de exigência formal legal para a existência da política.

Buscando identificar, no campo da paridade como são estabelecidos os vínculos entre as entidades governamentais e da sociedade civil e os sujeitos que os representam no conselho, procuramos detectar como ocorre a relação com os sujeitos que cada conselheiro representa no CEEPS. Na percepção dos entrevistados, a relação estabelecida entre a entidade ou órgão de representação e a postura assumida pelos conselheiros no processo deliberativo do CEEPS divergem quanto ao sentido de pertença ao governo ou à sociedade civil.

Aos representantes governamentais é atribuída uma postura pouco autônoma e representativa, assim concebida por esses serem ocupantes de cargos em comissão. Tal situação determina que tais técnicos tenham pouco poder na tomada de decisões, além de estarem sujeitos à rotatividade e terem pouca experiência na política.

O exercício do controle social pelos conselhos é uma das razões pelas quais esses espaços institucionais foram criados, buscando inserir a participação da população tanto na formulação quanto no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. Nesse sentido, os conselheiros foram perguntados sobre como eram/são exercidos o controle a fiscalização do CEEPS nas ações da política de economia solidária do Estado. Para os trabalhadores que dela participam, como a conselheira CSC-EES1, a fiscalização consistia mesmo numa apresentação de contas para o conselho.

A experiência no espaço conselhistas por parte dos que representam os trabalhadores apresenta uma série de limitações que são elencadas em suas falas: falta de experiência na participação desses espaços; falta de capacitação que permitisse a apreensão dos processos e qualificação da representação; falta de tempo para acompanhar as ações e discussões devido ao acúmulo de funções no

empreendimento, no FMEPS, em outros conselhos, entre outros. Esses elementos contribuem para uma visão mais pragmática do processo e uma atuação menos incisiva, tornando-se um dos pontos que leva á fragilização do espaço conselhistas. Para corrigir essas distorções o conselho deveria atuar no sentido de tentar dirimir os efeitos das desigualdades existentes entre os próprios conselheiros no processo deliberativo.

Para os representantes de empreendimentos, a política estadual de economia solidária apresentou avanços. No caso de CSC-EES¹ ela oportunizou visibilidade a seu empreendimento, além de ter proporcionado uma aprendizagem ideológica política importante, mediada pela troca de experiências que a participação no espaço conselhistas lhes proporcionou. A entrevistado CCS-EES² também acredita que houve avanços e que a lei é um instrumento importante. Entretanto, seu cumprimento encontra-se limitado pela “falta de vontade política” do governo em sua baixa disposição para executar as ações previstas em lei e avançar tanto em sua implementação quanto na constituição do fundo que torne a política menos instável.

Sob a perspectiva analítica dialética nosso desafio foi o de, por meio da análise documental e dos depoimentos, via entrevistas, tecer a estruturação da política estadual de economia solidária de Minas Gerais de elementos constituintes das particularidades assumidas pela mesma em sua inscrição no aparelho institucional do estado burguês, compreendendo os limites impostos por essa estrutura hegemônica ao acesso e ampliação de direitos das classes subalternas no âmbito das políticas sociais criadas nos marcos da sociedade capitalista.

Conclusão

A legislação mineira transita por um limite tênue e carrega em si uma ambiguidade e contradição: é potencialmente portadora da perspectiva de criação do que se pretende outro *ethos* social resultante de uma forma de produção,

comercialização e consumo diferenciada, mediada pela solidariedade, entretanto inserida no mercado capitalista.

A análise dos dados do processo de institucionalização da PEFEPS não deixa dúvidas quanto a essa concepção. A lei e seu decreto de regulamentação, embora evitados de incongruências, portam as requisições necessárias para que o Estado inicie uma ação pública em condições suficientes para dar aos empreendimentos ao menos a possibilidade de sustentabilidade. Entretanto, encontra obstáculos ao seu desenvolvimento nas limitações orçamentárias e na falta de disposição na partilha do poder de decisão pelo Estado.

O orçamento foi o ponto que mais contribuiu para a caracterização da regressividade da política. Na avaliação dos conselheiros do CEEPS sequer existe uma política de economia solidária no Estado de Minas Gerais. A debilidade da natureza da despesa vinculada a emendas parlamentares que demandavam o exercício constante de mobilização, participação e disputa nas audiências públicas de proposição de emendas ao orçamento por parte do FMEPS constitui-se como um desses fatores. O esforço para a garantia de um recurso limitado e residual acabava por orientar as ações dos sujeitos envolvidos em sua proposição, execução e controle o que retirava o foco e atenção a outras demandas e estratégias prioritárias.

Os fatos apresentados não deixam dúvida quanto ao nível de precariedade e regressividade do aporte de recurso na política, o que corrobora para a compreensão de que a política estadual de economia solidária de Minas Gerais é uma “não política”.

No que tange ao exercício da participação, gestão e controle social da política a constituição do CEEPS foi considerada como um importante marco para sua institucionalização, aliado à lei e ao pequeno orçamento destinado às suas ações. Não obstante, o Conselho sofre com uma série de limitações e constrangimentos inerentes à própria experiência desses espaços no processo de definição das políticas públicas.

Nos marcos da sociedade capitalista as políticas sociais não são mais que residuais e se voltam ao atendimento da reprodução ampliada do capital agindo para

atenuar os efeitos da pobreza. Por mais que o contexto seja adverso e que inclusive inclua a economia solidária e suas práticas no mosaico de experiências que compõem seu repertório reificado e mistificado, entendemos caber aos trabalhadores difícil papel de romper aos seus efeitos perversos. Para isso, é necessário e urgente que consigam empreender a um exercício auto-reflexivo sobre suas experiências de forma que possam quebrar com o ciclo de autonomização que determina a economia solidária, compreendendo que é na luta pelos direitos, articulada a processos que transcendam a particularidade e se elevem à totalidade, que será possível superação dessas limitações. E é nesse sentido que esperamos ter contribuído com essa dissertação.

Referências

ANASTASIA, A. A. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. In: **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Renata Vilhena [et al]. Organizadores. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

BARBOSA, R. N. C.. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra Reforma Desestruturação do Estado e Perdas de Direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais. In Serviço **Social, Direitos e Competências Profissionais**. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.

OLIVEIRA, F. A. de, GONTIJO, C. **Dívida pública do Estado de Minas Gerais (1994-2011): a renegociação necessária**. – Belo Horizonte, 2012.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO: As dinâmicas sociais instituídas pelo programa Projovem urbano no município de Campina Grande, Paraíba

PUBLIC POLICIES FOR INCLUSION IN THE LABOUR MARKET: the social dynamics imposed by Projovem Urban Program in Campina Grande, Paraíba.

Darcon Sousa | E-mail: darconsousa@gmail.com

Doutor em Ciências Sociais, Professor Adjunto na Universidade Federal de Campina Grande, Líder do Obgespp (Observatório Sociológico de Gestão, Economia e Políticas Públicas).

Thiago C.A. de Menezes

Graduado em Administração pela Universidade Federal de Campina Grande.

Resumo

As mudanças tecnológicas e as dificuldades da economia brasileira complexificaram ainda mais o acesso dos jovens pobres a um emprego formal e qualificado. Inseridos em contextos sociais desfavoráveis à continuidade da vida escolar e pressionados pelas necessidades de sobrevivência, aos jovens dos extratos mais pobres da sociedade restam empregos de baixa qualificação ou subempregos informais que os mantêm em condições de precariedade constante e os impede de vislumbrar alternativas de emancipação econômica. Neste sentido, o presente trabalho analisa as dinâmicas que fazem parte do Programa Projovem Urbano, política pública federal criada para estimular a permanência de adolescentes e jovens na escola e para oferecer mecanismos de qualificação profissional para que os mesmos adquiram um emprego formal. A observação, a consulta documental e aplicação de questionários constituíram-se nos instrumentos de coleta de dados, cuja análise atestou a aceitação do programa entre os beneficiários e sua eficácia relativa no esforço de inseri-los no mercado de trabalho.

Palavras-chave

Desigualdades Sociais. Políticas Públicas. Trabalho

Abstract

Technological changes and the difficulties of the Brazilian economy make it difficult to access for the poor young to a formal and qualified employment. Inserted in unfavorable social contexts continuity of schooling and pressured by survival needs, the poorest young left low-skill jobs and low wages that keep them in conditions of constant instability and prevents them to envision alternatives for economic emancipation. In this sense, this paper analyzes the dynamics that are part of Projovem Urban Program, a federal public policy designed to stimulate the permanence of young poor in school and to provide vocational training mechanisms for them to develop a formal job. The observation, document research and questionnaires were set up in the data collection instruments, the analysis of which attested to the acceptance of the program among beneficiaries and their relative effectiveness in the effort to insert them into the labor market.

Keywords

Social inequalities. Public Policy. Work

Introdução

No Brasil, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD,2011), mais de um terço dos desocupados (33,9%) está na faixa etária de 18 a 24 anos. Já segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,2012), 20% dos indivíduos com faixa etária entre 15 e 29 anos fazem parte do grupo que “nem trabalha, nem estuda”, o que correspondente a cerca de 9,6 milhões de pessoas. Nesse grupo social, 70,3% são do sexo feminino e 29,7% do sexo masculino. Entre os homens, 46,6% não concluíram o ensino fundamental, 16,6% possuem o ensino médio incompleto, 25,5% o ensino médio completo, 2,6% têm ensino superior e 8,6% não mencionaram o grau de instrução. Entre as mulheres, 32,4% não possuem o ensino fundamental completo, 23,4% possuem o ensino médio incompleto, 38,6% o ensino médio completo, 5,6% ensino superior e 0% não determinaram. Ainda segundo a mesma pesquisa, 45,2% dos jovens na faixa etária mencionada só trabalham, 13,6% estudam e trabalham e 21,6% apenas estudam.

Estes dados demonstram o grande contingente de jovens brasileiros duplamente excluídos. Primeiro, excluídos do ciclo escolar. A pobreza e a violência impedem que esses jovens prossigam seus estudos. Como consequência e em segundo plano, os jovens estão excluídos do mercado de trabalho. A parcela que consegue emprego formal possui ocupações de baixa qualificação, o que a impede de alcançar mobilidade social.

Para enfrentar esse problema, o governo brasileiro criou o Programa “Projovem Urbano”, política pública que tem como objetivos elevar a escolaridade dos jovens de 18 a 29 anos e oferecer condições de qualificação profissional para que eles tenham inserção no mercado de trabalho. A implementação do programa cabe aos governos locais que, credenciados para receberem os recursos do governo central, planejam e disponibilizam a estrutura física e humana para o funcionamento das atividades, as quais consistem na oferta de ensino geral e técnico.

Os beneficiários do programa recebem apoio para a conclusão do ensino fundamental e qualificação para o trabalho em áreas como: Arte e Cultura,

Alimentação, Administração, Vestuário, Gráfica ou Joalheria. Neste trabalho são descritos e analisados os processos de implantação do Projovem Urbano na cidade de Campina Grande, Estado da Paraíba, localizado na região nordeste do país. Utilizando-se da pesquisa documental e da análise de conteúdo de entrevistas, o trabalho descreve as dinâmicas instituídas entre a população alvo e a percepção dos atores sociais envolvidos sobre a referida política pública.

As desigualdades sociais e a formulação de políticas públicas

A intervenção do Estado para corrigir as desigualdades sociais se expressa por intermédio de políticas públicas, selecionadas conforme as decisões que resultam do amplo jogo de forças em disputa pelos recursos públicos. Os atores sociais lançam mão de seus múltiplos capitais para influenciar as políticas públicas no atendimento aos seus interesses, o que, no contexto de uma sociedade capitalista, significa que o enfrentamento das desigualdades dependerá do tipo de democracia que define o poder político. O ideário da democracia pressupõe que as maiorias, sempre em desvantagem na distribuição da riqueza, interfiram nas decisões dos governos, atenuando as distorções existentes em sociedades capitalistas.

Para Piketty (2014), ao menos uma classe média forte é indispensável à democracia, no sentido da busca por estruturas sociais mais igualitárias que se contraponham à concentração de riqueza e de poder político nas mãos de minorias que ameaçam os sistemas democráticos. No diagnóstico desse autor, as sociedades atuais vivem um período de crescente concentração de renda e de aumento das desigualdades. Segundo afirmou:

Os ricos ficarão sempre cada vez mais rapidamente mais ricos, pois dispõem de um estoque de rendimentos de capital que traz significativamente mais rendimentos do que o trabalho. Para a maioria da população, em contrapartida, os rendimentos dos salários não são mais suficientes para que criem reservas. (PIKETTY, CARTA CAPITAL, 22.10.2014)



Essa concentração de riqueza se reflete no poder político sempre predisposto a atender as demandas dos capitalistas via políticas públicas. Lerner (2009) demonstrou como as intervenções dos governos ocidentais, durante a crise financeira de 2008, ajudaram empresas com problemas. Setores variados, a exemplo do automobilístico, foram beneficiados por investimentos públicos vultosos que visavam resgatá-los. Nesses casos, os gastos públicos resultaram de decisões de poucas pessoas e apresentaram eficácia duvidosa.

Quando analisaram o contexto político e econômico da elaboração de políticas, Howlett et al (2013) identificaram as previsíveis incompatibilidades entre capitalismo e democracia, derivadas da concentração do capital em poucas mãos que controlam o sistema, restando à maior parte da população a condição de vendedora de seu tempo de trabalho. Como consequência, os capitalistas tendem a influenciar governos, a financiar partidos e a controlar os processos eleitorais. Sendo assim, a democracia se constitui num incômodo para os grupos dominantes, na medida em que os construtores de políticas públicas já não podem servir exclusivamente ao capital. Entretanto, como destacam esses autores:

[...] a capacidade de um governo de agir autonomamente ou de forma relativamente independente dentro desse contexto é moldada não apenas pela existência do capitalismo e da democracia, das ideias e dos interesses que geram, mas também pela maneira como o governo e os vários atores mais ou menos empoderados estão organizados sob o capitalismo liberal existente em cada país ou área temática. (HOWLETT ET, 2013, p.66)

Em tese, segundo a visão de Dye (2010), numa sociedade plural e aberta, na qual os canais de acesso aos governos são múltiplos, qualquer problema pode ser incluído na agenda pública. Indivíduos e grupos podem organizar-se, persuadir outros, acessar os governos, influenciar decisões e participar das decisões. Além disso, os atores sociais podem dramatizar, chamar a atenção e exercer pressões como táticas políticas para influenciar a elaboração de políticas públicas. Todavia, na vida real, as elites econômicas, políticas e midiáticas fazem valer seus interesses e valores. Esse autor indica que há uma percepção popular de que poucos dirigem os

governos no caminho de grandes interesses e causas que não são as da maioria da população.

Já Cortes e Lima (2012), ao apresentarem as perspectivas sociológicas que podem contribuir para a análise das políticas públicas, indicam autores clássicos e contemporâneos que explicam como as desigualdades sociais implicam em possibilidades diferenciadas de interferência no poder político. (ver quadro 1). Nesses estudos são abordadas as relações existentes entre a estrutura social e as instituições políticas, do que emergem interpretações que atribuem a distintos fatores a determinação do curso do sistema político.

Quadro 1 - A Sociologia, as desigualdades e os processos políticos

AUTORES DA SOCIOLOGIA	PERSPECTIVA TEÓRICA
Marx (1964)	O sistema econômico determina a configuração dos processos políticos, conferindo privilégios aos possuidores de capital econômico.
Durkheim (1999); Weber (1977)	As desigualdades sociais que resultam em possibilidades diferenciadas de influência sobre os processos políticos decorrem de fatores econômicos e extraeconômicos (como status social e afiliação partidária)
Korpi (2000); Offe (1989); Touraine (1981)	A ação política amplia os recursos organizativos dos trabalhadores ou dos movimentos sociais e assim, por meio da ação coletiva, os integrantes de estratos sociais inferiores podem produzir políticas que favoreçam a redução das desigualdades sociais.

Fonte: Baseado em Cortes e Lima (2012)

Frey (2000), ao discorrer sobre a prática da análise de políticas públicas, suscitou a questão da influência das estruturas políticas (polity) e dos processos políticos (politics) sobre os conteúdos das políticas (policy). Na visão desse autor, a experiência empírica demonstra a existência de relações entre as três dimensões mencionadas, não sendo possível atestar a independência de qualquer uma delas como variável determinante das políticas. Nas palavras de Frey (2000, p.219): “As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos

programas e projetos desenvolvidos e implementados.” Isso é o reflexo das lutas pelos recursos públicos que diferentes e variados grupos sociais travam para que suas demandas sejam atendidas.

No caso das demandas da juventude, Novaes (2007, p.7) afirma que as políticas públicas têm o desafio de assegurar igualdade de direitos de cidadania, valorização da diversidade e respostas a condição juvenil atual, sobretudo levando em conta que essa condição: “[...] é vivida de forma desigual e diversa em função da origem social, dos níveis de renda, das disparidades socioeconômicas entre campo e cidade, entre regiões do mesmo país, entre países, entre continentes, hemisférios.” Vista na sociedade moderna como uma fase de construção de identidades, de definição de projetos e de preparação para o futuro, a juventude almeja conquistar a emancipação num ambiente que, apesar de intensamente globalizado, acelerou processos de exclusão e aprofundou sentimentos de desconexão.

A exclusão social começa pela “discriminação por endereço”, situação na qual o preconceito em relação às áreas pobres marcadas pelo narcotráfico, pela violência e pela ausência de serviços públicos, coloca os jovens das periferias em situação de desvantagem. Por outro lado, grandes contingentes de jovens pobres interrompem os estudos para procurar fontes de renda em ocupações precárias e subremuneradas. As inseguranças e incertezas da juventude moderna estão mais presentes nos segmentos pobres da população, desprovidos de educação de qualidade. Sem perspectiva de inclusão produtiva digna e ameaçados, os jovens pobres podem ter nas políticas públicas que levem em conta a especificidade de sua condição, mecanismos que atenuem as diferenças nos pontos de partida que são oriundas do acesso desigual à educação de qualidade, às novas tecnologias, à saúde e à segurança, dimensões que compõem o conjunto de direitos dos quais os jovens são sujeitos (NOVAES,2007)

Neste sentido, o acompanhamento, a avaliação e a análise das políticas públicas destinadas aos jovens são imprescindíveis, ainda que, como lembrou Dye (2010), não se deve exagerar na importância atribuída ao poder dos governos. As

políticas públicas não podem resolver todos os males sociais e os governos são constrangidos por muitas forças sociais, as quais não podem ser facilmente gerenciadas, mesmo quando se deseja.

A implantação do programa Projovem urbano no município de Campina Grande

O “Projovem Urbano” é uma das modalidades de um programa maior, o Projovem (criado pela lei 11.129 de 30 de Junho de 2005), o qual, a partir da lei 11.692 de 10 de Junho de 2008, instituiu esse programa específico destinado a promover ações que ajudassem jovens carentes a concluírem o ensino fundamental e a adquirirem qualificação profissional para a inserção no mercado de trabalho. Neste sentido, o programa contém duas vertentes básicas: a Formação Técnica Geral (FTG) e a Formação Técnica Específica (FTE).

Concebido no âmbito do governo federal pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), os municípios podem habilitar-se para operar o programa. Desde que esteja habilitado e que tenha feito a adesão ao programa junto ao MEC, o município assume a responsabilidade de aplicar os recursos repassados pelo governo federal e implantar o Projovem Urbano, devendo realizar as seguintes tarefas: mapear as escolas e bairros vulneráveis à violência; planejar as ações a serem desenvolvidas; preparar as condições estruturais e de logística; escolher os gestores locais e preparar o edital para formalizar a instituição do programa. Através do edital seleciona-se os educadores que serão contratados pelo programa de acordo com as ações a serem desenvolvidas. Por fim, abrem-se as inscrições para os candidatos a beneficiários.

Os beneficiários selecionados iniciam suas atividades pela Formação Técnica Geral, estimulados que são a concluírem o ensino fundamental. Na Formação Técnica Específica estão previstos “arcos ocupacionais” que contemplam: Arte e Cultura, Alimentação, Administração, Vestuário, Gráfica, Joalheria, Alimentação. No município de Campina Grande foram implementados os arcos de Turismo, Vestuário

e Alimentação (ver figura 1). Para a seleção dos arcos ocupacionais são analisadas variáveis como: localização da comunidade, escolaridade e aspirações dos beneficiários. Definidos os arcos, o município fica com a responsabilidade de prover todas as condições materiais e humanas para que as atividades sejam desenvolvidas.



Figura 1: Aula do arco “Alimentação”
Fonte: Pesquisa de campo

Os resultados da implantação do Projovem Urbano são monitorados por um conselho gestor formado por pessoas indicadas pela Secretaria Geral da Presidência da República e pelo Ministério da Educação. No município de Campina Grande foi criado um comitê gestor exclusivo para acompanhar o programa, formado por representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, da Secretaria de Saúde do Município, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e de instituições vinculadas à qualificação profissional de jovens.

Segundo informações da gestora do programa em Campina Grande, professora Ana Lúcia, o município foi convidado a participar do programa por causa dos seus altos índices de violência no ano de 2008, época em que o programa foi lançado na cidade. Os recursos financeiros para a implantação do Projovem Urbanos são repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, vinculado ao Ministério da Educação. Por meio desses repasses, cada beneficiário

recebe o valor de ⁴R\$ 100,00 (Cem Reais) por mês, durante um período máximo de vinte meses. O beneficiário deve obter frequência mínima de 75% nas atividades do programa. O incentivo financeiro e a inserção no mercado de trabalho como prioridade são estratégias que visam trazer de volta adolescentes e jovens para o ambiente escolar, no qual as relações sociais e os estímulos gerados são vistos como fatores que podem influenciar as perspectivas dos jovens. (ver figura 2).



Figura 2 – Dinâmica de treinamento e capacitação
Fonte: Pesquisa de campo

Em Campina Grande, o perfil atendido pelo programa é o de jovens com faixa etária entre 18 e 29 anos, já alfabetizados, residentes em bairros apontados nos relatórios do mapa de violência do município, cujos dados primários têm origem no sistema de informações do Ministério da Saúde. De acordo com o bairro onde moravam, os beneficiários do programa estavam assim distribuídos: Bairro da Catingueira: 22,34%; Jeremias: 20,21%; Distrito de Galante: 13,3% e o Bairro das cidades com 7,45% dos beneficiários. Apenas 15,96% dos beneficiários não quiseram informar o bairro onde residiam.

Ao todo, 600 (seiscentos) jovens participaram do Projovem Urbano no município, dos quais 50% conseguiram permanecer até o final. Segundo a

⁴ Valor correspondente a aproximadamente 25 dólares americanos

coordenadora do programa, problemas como o atraso no repasse dos recursos, a rigidez no uso dos mesmos, a inadequação de alguns ambientes (ver figura 3) e a ausência de envolvimento de diretores de escola no estímulo aos jovens, poderiam explicar o elevado índice de desistência dos participantes. A faixa etária dos participantes estava assim apresentada: 20,21% tinham entre 18 e 20 anos, 23,40% entre 21 à 24 e 56,38% entre 25 e 29. Em relação à experiência de trabalho, 47,87% tinham trabalhado, sendo que apenas 22,34% em emprego formal.



Figura 3 – Ambiente físico de capacitação
Fonte: Pesquisa de campo

Na amostra de beneficiários pesquisada, 62,77% avaliaram o programa como “ótimo”, 22,34% como “bom” e 13,83% como “regular”. As opções de “ruim” e “péssimo” não foram mencionadas. No que se refere às suas perspectivas, 61,70% dos beneficiários afirmaram que pretendiam continuar no programa com intuito de conseguir um emprego. Para 5,32% dos beneficiários a prioridade era terminar o curso e 4,26% pretendiam continuar estudando. Estes resultados demonstram a receptividade dos beneficiários em relação ao programa e expectativa que eles expressam no sentido de que o aprendizado recebido concorra para perspectivas melhores no futuro.

Nesta direção, os fatores econômicos do contexto local constituem-se em variáveis que estão fora do controle do programa Projovem Urbano. A concepção do programa, os recursos dispendidos e o envolvimento de diversos atores sociais na geração de estímulos para a inclusão dos jovens configuram uma articulação importante para qualquer sociedade. Todavia, as realidades da estrutura econômica também precisam ser alteradas para que a inclusão social se concretize. Para isso, as sociedades atuais precisam elaborar projetos de desenvolvimento pautados em lógicas coletivas que aproveitem o potencial da força produtiva dos jovens, quando excluída dos critérios de mercado.

Considerações finais

Nos países pobres ou em desenvolvimento as desvantagens do jovens na corrida para inserção no mercado de trabalho reclamam políticas que reduzam as diferenças entre os pontos de partida. A realidade de violência e de pouco acesso aos bens culturais caracteriza o ambiente de formação desses jovens e os impede de vislumbrar oportunidades econômicas num contexto em que as novas tecnologias exigem uma força de trabalho cada vez mais qualificada.

Desprovidos de condições objetivas para a concorrência ao emprego formal e qualificado, os jovens das periferias fazem parte do exército de subempregados que se submetem à situações de precariedade e de opressão em ocupações que oferecem rendimentos mínimos, insuficientes à sobrevivência. Os que abandonam o ciclo escolar tornam-se vulneráveis às drogas e recorrem à criminalidade como via de acesso ao consumo.

Sendo assim, as políticas públicas que procuram diminuir os obstáculos à inserção social dos jovens pobres devem ser prioridades para os governos e para as sociedades atuais. A ausência de perspectivas para as gerações futuras é um elemento desencadeador dos conflitos e dos problemas de hoje. Neste sentido, o programa Projovem Urbano se apresenta como uma política pública sofisticada em

termos de provisão de recursos e de articulação de atores sociais para reintegrar e ressocializar jovens pobres.

No caso aqui estudado - a implantação do programa em Campina Grande, estado da Paraíba, no nordeste brasileiro -, verificou-se a mobilização dos capitais de agentes públicos e de profissionais da educação que, sob regras e normas estabelecidas pelo governo central, instituíram processos e dinâmicas com conteúdos e estímulos para a inclusão social de jovens em situação de pobreza, oriundos de áreas marcadas pela violência.

Apesar das dificuldades pontuais relacionadas à infraestrutura disponibilizada e aos trâmites burocráticos da liberação dos recursos, o programa obteve destacada aprovação por parte dos beneficiários e, conquanto haja um elevado índice de desistência, por qualquer ângulo, sua continuidade e aperfeiçoamento devem ser perseguidos. Ainda que não consiga atingir os objetivos de inserir os jovens no mercado de trabalho, o programa se justifica na medida em que tenta resgatar as perspectivas de cidadania e de vida de jovens excluídos que de outra forma estariam entregues à própria sorte ou às determinações de sociedades desiguais.

Referências

CORTES, S.V.; LIMA, L.L. **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. São Paulo: Lua Nova, n.87, p.33-62, 2012.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 3. ed. United States: Longman-Pearson: 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. São Paulo: **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. n.21, jun. de 2000.

HOWLETT. M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LERNER, Josh. **Boulevard of broken dreams**: why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed and what to do about it. Princeton: University Press, 2009.

NOVAES, Regina. Juventude e Sociedade: jogos de espelhos. São Paulo; **Sociologia Especial**, Ciência e Vida, n.2, p.7-13, 2007.

PIKETTY, Thomas. Democracia precisa de classe média forte, afirma Thomas Piketty. Economia, Entrevista, **Revista Carta Capital**, 22102014.

SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E PROJETO ÉTICO-POLÍTICO PROFISSIONAL: Uma análise a partir dos CBASs

SOCIAL SERVICE, WORK AND PROFESSIONAL ETHICAL-POLITICAL PROJECT: an analysis from the CBASs

Simone de Jesus Guimarães

Profª D^{ra} do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Pesquisas nas áreas do Serviço Social, da questão social e das políticas públicas.

Resumo

O Serviço Social brasileiro insere-se na divisão social e técnica do trabalho, tendo como matéria prima principal de trabalho, a questão social e suas múltiplas expressões na sociedade. Desde 1990 consolida-se um projeto ético-político profissional (PEP), comprometido com os trabalhadores e na perspectiva de novos rumos para o país. Os Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais (CBASs) têm refletido sobre os caminhos percorridos pela profissão a partir dos anos de 1970. Particularmente, os CBASs, dos anos de 1990 em diante, têm refletido sobre o trabalho profissional pós introdução dos atuais instrumentos legais da profissão (Código de Ética, Lei de Regulamentação e Diretrizes Curriculares), sínteses representativas do PEP. A pesquisa “O Projeto Ético-Político do Serviço Social e os Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais - CBASs: influências e perspectivas”, aborda os caminhos da profissão a partir dos CBASs de 2004 a 2010, apresentando, neste trabalho, a relação Serviço Social, trabalho e PEP.

Palavras-chave

Serviço Social. Trabalho. Projeto Ético-Político Profissional.

Abstract

The Brazilian Social Work is part of the social division of labor and technique, the main raw material of work, social issues and its multiple expressions in society. Since 1990 consolidates a professional ethical-political project (PEP), committed to the workers and the prospect of a new direction for the country. The Brazilian Congress of Social Workers (CBASs) have reflected on the paths in the profession from the year 1970. Particularly, the CBASs, 1990s onwards, have reflected on the professional work after introduction of the current legal instruments of the profession (Code of Ethics, Regulatory Law and Curriculum Guidelines), representative syntheses of PEP. The research "The Ethical-Political Project of Social Work and the Brazilian Congresses of Social Workers - CBASs: influences and perspectives", addresses the profession paths from 2004-2010 CBASs, presenting this work, the relationship Social Work, work and PEP.

Keywords

Social Work. Work. Ethical-Political Project.

Introdução

Este trabalho faz parte de uma pesquisa de pós-doutoramento, intitulada “O Projeto Ético-Político do Serviço Social e os Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais - CBASs: influências e perspectivas”, desenvolvida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, iniciada em 2012 e concluída em 2015, que teve o objetivo de analisar os Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais (CBASs) à luz do Projeto Ético-Político profissional (PEP) sob a perspectiva da dialética crítica. A pesquisa, de natureza bibliográfica e documental, analisou os CBASs de 2004, 2007 e 2010, tomando como ponto de partida os títulos, resumos ou introdução além das palavras-chave de todos os trabalhos publicados nos Anais desses Congressos. A partir daí, estabeleceu-se um mapeamento geral da produção, sublinhando, particularmente, os trabalhos que enfocavam a temática Serviço Social e, especialmente, aqueles que estabeleciam uma relação entre Serviço Social e PEP. Do total de 2.552 trabalhos existentes (TE) e publicados nos três Congressos, 1.278 trabalhos enfocavam o Serviço Social (TSS). A amostra da pesquisa considerou: 100% dos TE que destacavam o PEP em seus títulos, resumos ou introdução e palavras-chave; 100% dos TE presentes nos dois Eixos Temáticos (definidos em cada Congresso) relativos ao PEP e à Ética; 10% dos Trabalhos de Serviço (TSS) - dos demais Eixos Temáticos de cada CBAS – que não se reportavam a PEP. Os trabalhos dessa amostra foram lidos em profundidade e na sua totalidade (título, resumo, palavras-chave, introdução, desenvolvimento, conclusão e referências), representando, ao final da leitura, 609 trabalhos, sendo 368 trabalhos de PEP.

Ao se proceder a análise da produção nos três CBASs, verificou-se que a temática trabalho, associada ou não ao Serviço Social e ao PEP esteve presente tanto nos Eixos Temáticos de cada um desses Congressos quanto no conteúdo específico a cada trabalho analisado. Assim, o presente artigo abordará, a partir dos três CBASs, a temática trabalho na produção relativa ao Serviço Social e, especialmente, na

relação com o Projeto Ético-Político profissional. Verificar-se-á, principalmente, que tal temática ganha proeminência com a instituição dos atuais e principais instrumentos normativos da profissão, a saber: o Código de Ética, a Lei de Regulamentação e as Diretrizes Curriculares.

Desenvolvimento

O Projeto Ético-Político profissional do Serviço Social, aqui denominado de Projeto Ético-Político crítico (PEP), tem suas raízes no Movimento de Reconceituação do Serviço Social, ocorrido na década de 1960, na América Latina e que traz novos rumos e significados à profissão na realidade latino-americana, comprometida, no caso brasileiro, com a realidade de subdesenvolvimento do país e com a defesa das populações trabalhadoras e pobres. Das três grandes tendências de renovação da profissão (NETTO, 1991), ⁵a tendência de Intenção de Ruptura, influenciada, particularmente, pela tradição da Teoria Crítica de Marx e dos marxistas, adentra os anos subsequentes e até a atualidade, para colocar o Serviço Social numa perspectiva de luta e de combate aos rumos tradicionais e conservadores presentes, ainda hoje, na profissão e na sociedade e que caminham, em última instância, na defesa do *status quo* reinante no país, conforme as conjunturas e estruturas internas e externas à profissão e ao capitalismo brasileiro.

A Intenção de Ruptura, agora denominada de Serviço Social crítico, vem se comprometendo, ao longo dos anos, com a defesa dos interesses e necessidades da classe-que-vive do trabalho (ANTUNES, 1999), na perspectiva da sua emancipação social e da transformação da sociedade capitalista brasileira. O modo de ser, pensar e fazer do Serviço Social, a partir dessa perspectiva, influencia os diversos espaços de

⁵ Segundo Netto (1991), três grandes tendências influenciam o Serviço Social pós-Movimento de Reconceituação: modernização conservadora – objetiva maior racionalidade técnica ao fazer profissional conforme os rumos dominantes, implantados pós 1964; reatualização do conservadorismo – imprime, ao fazer profissional, rumos psicologizantes, individualizantes e reatualizados, sobretudo, com a fenomenologia; intenção de ruptura – compromete-se com a classe trabalhadora em direção a sua emancipação e à transformação social do país.

inserção profissional: na docência, na pesquisa, na produção de conhecimento, nas publicações científicas, na organização da categoria e suas instâncias representativas, na definição dos principais instrumentos normativos e legais da profissão, nos eventos dos Assistentes Sociais, nas práticas profissionais em instituições públicas ou privadas entre outros. Desde os finais dos anos de 1970, especialmente, o Serviço Social crítico ganha proeminência nos rumos da profissão no país, conquistando, assim, hegemonia.

Entre os eventos da categoria profissional, um se destaca: o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Este é o principal evento da categoria, reunindo, a cada três anos, milhares de Assistentes Sociais, de norte a sul do Brasil, com objetivos variados a cada evento, mas, principalmente, buscando: congregar estudantes, profissionais e pesquisadores do Serviço Social, sem excluir pesquisadores de outras áreas profissionais interessados nas temáticas desenvolvidas nesses Congressos; divulgar pesquisas realizadas no âmbito da profissão e das chamadas Ciências Humanas e Sociais; divulgar experiências profissionais afeitas à profissão e aos profissionais de Serviço Social; discutir os principais rumos da profissão no país e em seus diversos espaços de inserção profissional; posicionar-se frente ao capitalismo brasileiro e suas diversas manifestações e ligações conjunturais e estruturais, nacional e internacional; colocar-se e associar-se aos projetos societários em defesa da classe-que-vive do trabalho, suas organizações e lutas.

Nesse contexto o III Congresso realizado em 1979, conhecido como o “Congresso da Virada”, tornou-se um símbolo da construção do Serviço Social crítico. Nele, segmentos da categoria e dos estudantes confrontaram-se com os rumos assumidos pelos CBASs até então realizados sob o manto dos setores mais tradicionais e conservadores da profissão. Desde então, os rumos dos CBASs e as entidades organizativas desses eventos compartilham com os rumos do Serviço Social crítico, ampliando, aprofundando e sedimentando discussões, pesquisas, experiências e manifestações voltadas para a mudança do *status quo* da profissão e da sociedade reinantes. Silva (2004, p. 124-125) sintetiza bem o significado do CBAS

de 1979, ao dizer que, este representou “a ruptura pública e coletiva da prática conservadora, sendo considerada decisiva no compromisso da profissão com um projeto articulado com os setores populares”. A partir daqui as entidades da categoria (de estudantes, profissionais, de docentes e pesquisadores), passaram por transformações, ao ponto em que, nos anos 2000, essas entidades (Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social - ENESSO, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS e Conselho Federal de Serviço Social - CFESS) são lideradas e coordenadas por representantes que coadunam com essa construção.

Do ponto de vista dos instrumentos normativos e legais da profissão, três instrumentos se sobressaem: o Código de Ética, a Lei de Regulamentação da Profissão e o Currículo Mínimo profissional (atualmente denominado de Diretrizes Curriculares). Esses três instrumentos, a partir dos anos de 1980, recebem a influência direta dos aportes do Serviço Social crítico. Os atuais Código e Lei de Regulamentação (ambos de 1993) bem como as Diretrizes Curriculares (1996) são sínteses representativas dos rumos e avanços, expressos pelo Serviço Social crítico

Nos anos de 1990 consolida-se dentro do Serviço Social crítico, a ideia de um Projeto Ético-Político profissional (PEP) que, na realidade, pode-se dizer, que é o próprio Serviço Social crítico, agora identificado como um projeto profissional. Tal projeto sustenta-se por um conjunto de valores e princípios teórico-metodológicos e ético-políticos além de um conjunto de práticas, movimentos, formas de organização e manifestação situados com a trajetória do Serviço Social crítico, que tem na tradição crítica das Ciências Humanas e Sociais, em especial a tradição da teoria social crítica de Marx, seus arcabouços fundamentais. Então, desde o Movimento de Reconceituação, da Intenção de Ruptura, passando pelo Congresso da Virada, pelos diversos movimentos organizativos e de luta dos profissionais havidos, pelas direções das entidades da categoria e chegando às pesquisas, à produção de conhecimento entre outros exemplos, a trajetória da construção do Projeto Ético-Político profissional ligado ao Serviço Social crítico vai sendo delineada e consolidada, sempre em combate a outros projetos profissionais e societários dissonantes aos

rumos hegemônicos da profissão. O PEP representa, em síntese, a autoimagem (NETTO, 1999) da profissão nessa perspectiva. Sua materialização em termos de instrumentos normativos e legais são os atuais Código de Ética, a Lei de Regulamentação e as Diretrizes Curriculares.

Os Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais dos anos de 1990 e 2000 são, também, sínteses representativas do caminhar do PEP. Por esses eventos, ocorridos nesses anos, o PEP se fará evidente em todo o processo de organização e desenvolvimento dos mesmos. Seja na definição do temário de cada evento seja na definição das mesas, das conferências e conferencistas seja nas discussões entre os congressistas, nas reuniões havidas bem como nas manifestações realizadas, as influências diretas e indiretas do PEP se farão notar antes, durante e após a realização desses eventos. No caso da produção publicada nos Anais de cada Congresso contata-se a influência do PEP até mesmo na definição dos Eixos Temáticos, que nos três CBASs analisados, um dos Eixos, em cada um desses eventos, era dedicado, especialmente, ao PEP. Por conseguinte, a produção do conjunto dos trabalhos existentes e publicados continha influências diretas e indiretas do PEP. Diretas, quando os trabalhos abordavam em seus títulos, resumos, introduções, desenvolvimentos e conclusões, no todo ou em cada uma dessas partes, o PEP, particularmente, na relação com os temas afeitos ao Serviço Social. Indiretamente, quando os trabalhos não citavam diretamente o PEP, mas suas influências estavam presentes na produção a partir do modo de conceber, pensar e fazer o Serviço Social brasileiro. Referente aos três Congressos estudados, a pesquisa ateve-se às influências diretas do PEP na produção publicada, que, seguindo a amostra já apontada, revelou 368 trabalhos de PEP no conjunto da produção.

Sendo o Serviço Social brasileiro uma especialização da divisão social e técnica do trabalho, inserindo-se na sociedade a partir da questão social e suas múltiplas expressões, as discussões em torno da temática trabalho esteve presente em todos os três CBASs analisados. Estabelecendo-se uma caracterização geral da produção,



nesses Congressos e se tendo como base a leitura dos títulos e resumos/introdução ou o conjunto dos itens de cada produção, tem-se o seguinte:

- a) No CBAS de 2004, com o tema “O Serviço Social e a esfera pública no Brasil. O desafio de construir, afirmar e consolidar direitos”, três Eixos Temáticos tinham, em seus títulos, a temática do trabalho, a saber: Políticas e alternativas de geração de trabalho e renda; Projeto Ético-Político, trabalho e formação profissional; Serviço Social e relações de trabalho. Esses três Eixos Temáticos, representaram, respectivamente, 14, 69 e 59 de um total de 881 TE. Pelo exposto, o Eixo referente a PEP é o que mais concentrou produções. Se olharmos não somente esses três Eixos Temáticos, mas todos os Eixos Temáticos (num total de 17) e o conjunto da produção dedicada ao Serviço Social, a temática do trabalho⁶, neste CBAS, disputa a terceira posição com a temática sobre formação profissional;
- b) No CBAS de 2007, com o tema “Questão social na América Latina: ofensiva capitalista, resistência de classe e Serviço Social”, três Eixos Temáticos abordaram, em seus títulos, a temática do trabalho, a saber: O Projeto Ético-Político, trabalho e formação profissional; Relações de trabalho e espaços sócio-ocupacionais do Assistente Social; Questão social, trabalho, Estado e democracia. Tais Eixos Temáticos concentraram, respectivamente, 86, 58 e 86 dos TE, de um total geral de 714 TE. Pelo exposto, os dois últimos Eixos Temáticos empataram em número de produção. Mas a abordagem da temática também se fez presente dentro de cada produção relativa ao Serviço Social no conjunto da produção desse CBAS. Nesse contexto, a temática trabalho obteve a quarta posição entre todas as temáticas/objetos de estudos detectadas nos 15 Eixos Temáticos;
- c) No CBAS de 2010, com o tema “Lutas sociais e o exercício profissional no contexto da crise do capital: mediações e a consolidação do Projeto Ético-Político do

⁶ Do total da produção de Serviço Social (TSS), correspondente a 1278, foram encontradas 39 temáticas, que compuseram os objetos de estudo e de experiências apresentadas no conjunto dos três CBASs. Dessas temáticas, trabalho e saúde foram as temáticas que se destacaram no quarto lugar na soma total dos três CBASs, atrás apenas dos temas da prática profissional, da formação profissional e dos fundamentos teórico-metodológicos do Serviço Social.



Serviço Social”, dois Eixos Temáticos detinham, em seus títulos, a temática trabalho: Projeto Ético-Político profissional, trabalho e formação; Espaços sócio-ocupacionais, relações e condições de trabalho do Assistente Social. Nesses dois Eixos temáticos a produção representou, respectivamente, 151 e 93 pesquisas ou experiências. No tocante às temáticas/objetos de análise de cada produção pertinente ao Serviço Social, a temática trabalho significou a quarta posição do conjunto das temáticas presentes em todos os 14 Eixos definidos para este CBAS.

Do retrato, acima esboçado, conclui-se que, em termos dos Trabalhos Existentes (TE) e dos Eixos Temáticos, definidos para cada Congresso, dois Eixos se destacaram na temática sobre trabalho; o Eixo que trata do PEP e o Eixo que diz respeito ao trabalho do Assistente Social, ambos fazendo referência direta ao Serviço Social, independente da produção dedicar-se ao PEP. Outra conclusão é que, na produção específica ao Serviço Social, a temática do trabalho tem uma posição importante em todos os Eixos Temáticos e no conjunto das temáticas/objetos de análise de cada produção.

Do ponto de vista dos Trabalhos de Serviço Social (TSS) e dos Trabalhos de PEP a mesma realidade dos TE se fará notar, qual seja: os Eixos Temáticos referentes ao Projeto Ético- Político e ao trabalho profissional se destacarão no conjunto dos Eixos Temáticos que tratam o tema trabalho, seja no CBAS de 2004 seja no CBAS de 2007 ou no CBAS de 2010.

O tema trabalho vem conquistando espaço na profissão, ao se associar o Serviço Social como especialização do trabalho coletivo. Esse termo aparece, particularmente, na produção de pesquisas e conhecimentos relativa ao Serviço Social crítico dos anos de 1980 em diante. Especialmente as produções de Imamamoto e Carvalho (1986) e Imamamoto (1998) trazem a discussão desse tema ao tratarem dos significados da profissão na realidade brasileira. Mas, é com a instituição das atuais Diretrizes Curriculares (1996) que a temática trabalho ganhará evidência tanto na configuração dos eixos norteadores dessas Diretrizes quanto no processo de formação profissional desencadeado nos cursos de Serviço Social do país. Nesse

documento, inclusive, o Serviço Social é considerado a partir de duas grandes categorias: trabalho e questão social. A primeira, identificando o Serviço Social enquanto especialização do trabalho coletivo. A segunda, realçando-se como matéria prima dos processos de trabalho do profissional no seio da sociedade brasileira. Por conta disso, um dos Núcleos fundantes das matérias que compõem o compõem o corpo das disciplinas desse curso de graduação intitula-se: Núcleo de Fundamentos do Trabalho Profissional.

Nos CBASs de 2004 a 2010, dez anos após a instituição não só das Diretrizes Curriculares quanto dos atuais Código de Ética e a Lei de Regulamentação da profissão, tais instrumentos normativos fazem parte dos debates, pesquisas e experiências produzidas desses eventos. Várias produções, ao tratarem desses instrumentos normativos, no todo e em parte de cada uma dessas produções, o tema trabalho, associando-se ou não aos temas da questão social e da formação profissional são destaques nesses CBASs.

Mas a temática trabalho insere-se nos debates e produções dos três CBASs para além da ênfase dada aos instrumentos normativos da profissão. Nesse sentido, ela fará parte de uma gama de preocupações voltadas para a profissão, a sociedade capitalista brasileira e aos trabalhadores (incluindo-se aqui, os trabalhadores Assistentes Sociais). Ao estabelecer análises sobre o capitalismo brasileiro, sobretudo na sua fase de globalização, de reestruturação produtiva, de reforma do Estado e de neoliberalismo, trabalho e seus significados bem como as metamorfoses do mundo do trabalho, nessa nova fase pós crise capitalista dos anos de 1970, vem adquirindo centralidade não só nas produções dos três CBASs, mas, também, nas conferências, plenárias, reuniões e debates dentro e fora de cada um desses eventos.

Ao estabelecer análises do trabalho profissional nos diferentes espaços sócio-ocupacionais do Assistente Sociais (privado ou público) a temática trabalho ecoará, sobretudo, no que diz respeito a compreender o mundo do trabalho na atualidade e suas implicações para a categoria e o conjunto dos trabalhadores com os quais mantém relações profissionais de trabalho. Destaque, neste quadro de referência,

para o desemprego, a terceirização, a flexibilização das relações sociais de trabalho etc. Essa temática do trabalho estará associada, ainda, às produções destinadas a abordar os movimentos sociais em suas diversas formas de organização e, em particular, destacam-se as formas de organização da categoria na atual realidade: desde a ENESSO (entidade voltada para a organização dos estudantes de Serviço Social) até a ABEPSS e ao conjunto CFESS/CRESS (entidades voltadas para os Assistentes Sociais). No conjunto das produções relativas aos movimentos sociais, há produções preocupadas, por exemplo, com a história da organização e mobilização dos trabalhadores em geral e do Assistente Social em particular. Sobre esse último aspecto, mais específico aos movimentos sociais no geral e na categoria dos Assistentes Sociais, há nos CBASs analisados (e não apenas nestes), um Eixo exclusivo para tratar dessa questão, além desse debate estar presente em diversas produções relativas ao Serviço Social ou não em todos os Eixos Temáticos⁷, como destacado atrás.

É importante ressaltar que a temática trabalho é evidenciada sob a perspectiva de classe e, sobretudo, a partir dos interesses e necessidades da classe-que-vive do trabalho. Nesse contexto, as influências da tradição de Marx e dos marxistas estará evidenciada na produção desses CBASs. Trabalho é uma categoria central nos estudos e análises dessa tradição. É sob essa perspectiva que Marx e os marxistas analisam o capitalismo como modo de produção que aliena, explora, domina uma maioria – a classe trabalhadora – por dispor a sua força de trabalho como mercadoria, destinada a produzir lucros para os capitalistas e a reproduzir as relações sociais capitalistas de uma dada sociedade. Trabalho também é entendido, nessa perspectiva, como força motriz fundamental para a transformação da natureza, da sociedade e dos próprios trabalhadores em seus processos de organização e luta. É

⁷ O Eixo relativo aos movimentos sociais, aqui neste trabalho, não foi computado para efeitos do mapeamento geral dos títulos dos Eixos Temáticos definidos em cada evento. Lá, o que estará acentuado é a categoria trabalho. Entende-se, no entanto, que o Eixo Temático sobre os movimentos sociais também aborda o tema trabalho em suas produções. Foi uma divisão didática para acentuar os títulos do conjunto dos Eixos Temáticos

pelo trabalho e pela organização e luta da classe trabalhadora que sua emancipação e transformação do modo de produção capitalista poderá ser alcançada. Para essa tradição, só o ser humano concreto e em dadas situações e condições sociais e materiais elege o trabalho como fundante de sua vida, na relação com a natureza e a sociedade. Nesse aspecto, trabalho é uma categoria ontológica essencial nesse modo de produção, pois, através dos processos de trabalho (matéria prima, meios e instrumentos, finalidade e produto do trabalho), o homem transforma a si, a natureza e a sociedade, portanto, a sociedade capitalista. A categoria trabalho ainda é analisada, nessa tradição, sob a perspectiva da dialética-crítica de Marx, denotando os movimentos, as contradições, os processos, as dinâmicas e lutas de uma dada realidade social e material. Nesse rumo, o capitalismo contemporâneo é explicado e compreendido em sua totalidade e historicidade, em suas singularidades, particularidades e generalidades concretas.

É levando em conta o conjunto dessas considerações acima e de outros aspectos da dialética-crítica que os CBASs analisados se colocam ao enfatizar a categoria trabalho, associando e interligando-o ao Serviço Social e seus processos de inserção na sociedade brasileira. Destaque a ser dado a essa produção é a relação estabelecida entre o Serviço Social e seus processos de trabalho, situando-a num contexto plural e dinâmico, a partir: da matéria-prima do trabalho profissional, que é a questão social e suas múltiplas formas de expressão; dos instrumentos e meios, representados pelos instrumentos teóricos, metodológicos, éticos, políticos, técnicos e normativos da profissão; da finalidade da profissão e dos profissionais que se associa à finalidade do Projeto Ético-Político profissional crítico; do produto, que se constitui nas respostas dadas pelo profissional à questão social tendo sempre em vista o PEP e suas relações com outros projetos profissionais voltadas para a mudança do *status quo*.

Nas produções que enfatizam a temática trabalho um debate se faz notar, embora sem maior predominância no quadro geral das análises formuladas. É o que diz respeito ao debate em dissonância à consideração do Serviço Social como

trabalho. Nesse prisma, verificam-se produções que não consideram o Serviço Social, enquanto tal, ao tomar como base a tradição de Marx. Dentro dessas produções, no geral, ressaltam as contribuições de Lessa (2012) ao apontar citada dissonância. A predominância, no entanto, das produções, é a afirmação do Serviço Social como trabalho.

No que respeita aos instrumentos normativos, associado ao tema trabalho ou não e às suas relações com o PEP, estes são enfatizados como expressões da materialização desse projeto profissional. Dos instrumentos, já ressaltados, o mais citado e analisado, na produção, é o Código de Ética, sobretudo no que respeita aos princípios do trabalho profissional. E entre esses princípios, o mais destacado diz respeito ao trabalho do Serviço Social na perspectiva da cidadania e dos direitos da população pobre e trabalhadora, especialmente, aquela com a qual mantém relações profissionais nas diversas instituições públicas e privadas. É nessa perspectiva, também, que a maior parte da produção, enaltece o PEP como finalidade do trabalho profissional.

A Lei de Regulamentação da profissão é o instrumento legal menos citado na produção dos CBASs. Mesmo assim, os realces contidos, nessa produção, elevam a profissão e o trabalho do Assistente Social ao reforço dos princípios e valores defendidos pelo PEP, no sentido de situar o Serviço Social como especialização do trabalho voltado a responder às diversas expressões da questão social nos diferentes espaços sócio-ocupacionais de trabalho do Assistente Social.

Enfim, trabalho é uma categoria central para a profissão de Serviço Social no Brasil e retratado, na produção dos CBASs, sob diversos modos e na perspectiva do Projeto Ético-Político profissional crítico. Essa é a tendência hegemônica dessa produção.

Conclusão

Serviço Social, trabalho e PEP perpassam toda a produção de conhecimento desencadeada a partir dos Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais pós anos de 1980 e, principalmente, a partir da normatização e legalização dos atuais Código de Ética, Lei de Regulamentação profissional e Diretrizes Curriculares, que sintetizam a materialidade do conjunto de princípios, práticas, valores e conceitos defendidos pelo Serviço Social crítico e seu respectivo Projeto profissional.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1986.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na contemporaneidade**. São Paulo: Cortez, 1998.

LESSA, Sérgio. **Serviço Social e trabalho**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Brasília: CEAD, Módulo I, 1999.

SILVA, Maria Dalva Casimiro da. A produção de conhecimento no Serviço Social e sua relação com os princípios éticos. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 77, 2004.

A QUESTÃO SOCIAL NA ATUALIDADE: novas e velhas expressões e formas de enfrentamento

THE SOCIAL QUESTION TODAY: new and old expressions and ways of confront

Alânya Albuquerque dos Santos | E-mail: alanya.social@gmail.com

Assistente Social. Especialista em Gestão e Avaliação em Políticas Públicas pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Cajazeiras-PB. Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), integrante do Setor de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPB.

Najara Sousa Medeiros | E-mail: najara.sm@hotmail.com

Assistente Social. Mestranda em Serviço Social pela UFPB, integrante do Setor de Estudos e Pesquisas em Análises de Conjuntura e Políticas Sociais.

Maria do Socorro de Souza Vieira | E-mail: socorrosvieira@yahoo.com.br

Assistente Social. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002). Atualmente é Professora Associada da UFPB, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB e coordenadora do Setor de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPB.

Resumo

Este artigo desenvolve uma breve análise acerca da “questão social” no cenário brasileiro, com ênfase nas formas historicamente desenvolvidas para o seu enfrentamento. Parte de uma compreensão de “questão social” como resultado da divisão da sociedade em classes sociais e da disputa pela riqueza socialmente produzida na sociedade capitalista. Nos anos recentes, com o avanço do projeto neoliberal, a resposta às expressões da “questão social” tem se dado através de políticas compensatórias e seletivas, centradas nos termos de sobrevivência e direcionadas aos extremamente pobres. Dessa forma, o neoliberalismo reintroduz antigas formas de atenção à “questão social” partindo de uma “nova” concepção, ao reeditar a lógica de mínimos sociais e desse modo romper com a perspectiva universalista das Políticas Sociais.

Palavras-chave

Questão social. Neoliberalismo. Políticas Sociais.

Abstract

This article develops a brief analysis about the "social question" in Brazilian society, with emphasis on historically developed ways for solving them. Part of an understanding of the "social question" as a result of the division of society into classes and the race for the socially produced wealth in capitalist society. In recent years, with the advance of the neoliberal project, responding to expressions of the "social question" has been given through targeted and selective policies focused in terms of survival and directed to the extremely poor. Thus, neoliberalism reintroduces ancient forms of attention to the "social question" starting from a "new" concept, to reissue the logic of minimum social standards and thereby break with the universalist perspective of Social Policies.

Keywords

Social Issue. Neoliberalism. Social Policies.



Introdução

No século XIX, a Europa começa a sentir concretamente as diversas consequências do avanço da industrialização e da urbanização. É nesse cenário que destacamos as ações dos trabalhadores ao manifestarem os seus descontentamentos através das mobilizações, da organização do movimento operário, da pressão e reivindicação perante o empresariado e o Estado. Os trabalhadores começam a proclamar respostas frente às problemáticas sociais, constituindo dessa forma uma real ameaça à ordem estabelecida.

As manifestações dos trabalhadores, no cotidiano da vida social e da contradição posta entre o proletariado e a burguesia fazem emergir a “questão social” inerente ao modo de produção capitalista. Nesse momento histórico, a classe trabalhadora passa a exigir outras formas de intervenção que ultrapassem a repressão e a caridade. Assim, homens e mulheres, através de lutas e resistências, batalharam em busca da efetivação dos seus direitos.

Do ponto de vista histórico, na conjuntura do capitalismo, a “questão social” vincula-se a exploração do trabalho, ou seja, ela se configura desde as suas primeiras manifestações, estritamente atrelada à exploração capitalista, à articulação e mobilização da população na luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida. Desse modo, o Estado passa a cobrir os riscos que se apresentam como consequências negativas para o “interesse coletivo”, por se apresentar como uma ameaça à coesão social.

Já no século XX, as políticas sociais welfarianas mostraram-se como direção viável para minimizar a situação de pauperismo e promover direitos sociais aos trabalhadores pela via do emprego formal, além de dinamizar e possibilitar a regulação da economia. Entretanto, com a crise da década de 1970 a partir do desmonte do sistema de produção fordista-keynesiano, a reestruturação produtiva e a globalização financeira, ocorreram inúmeras transformações na sociedade capitalista que rebateram diretamente na forma de enfrentamento e gerenciamento

das expressões da “questão social”, vindo a suscitar análises atualizadas e contextualizadas sobre esta temática.

Assim, alguns estudiosos, a exemplo de Pierre Rosanvallon e Robert Castel, retratam a existência de uma “nova questão social”. Numa perspectiva diferente, outros autores, como Alejandra Pastorini e Edlene Pimentel, defendem a ideia de que a “velha questão social” permanece, não sendo possível afirmar que esta teria sido superada, e que apesar de considerar a emergência de novas formas de manifestação, a “questão social” conservar-se com seus traços originais.

Partindo dessa premissa, este artigo pretende discorrer sobre as expressões da “questão social” e o seu enfrentamento à luz das transformações políticas, econômicas e sociais que deriva desde o avanço do ideário neoliberal no cenário brasileiro, partindo da apreciação de teóricos que analisam a existência ou inexistência de uma “nova questão social”.

Este estudo é resultante de pesquisa bibliográfica, inserindo-se reflexões presentes nos debates acerca da temática. Desse modo, utilizamos as análises de teóricos que contribuíram com a construção crítico-reflexiva do trabalho, os quais apontam as principais tendências de mudanças no enfrentamento das expressões da “questão social”.

Pierre Rosanvallon, Robert Castel e a contraditória “Nova Questão Social”

O Estado promoveu diversas formas de enfrentamento da denominada “questão social” emergida na segunda metade do século XIX, desde a repressão, perpassando pela filantropia até a construção de políticas sociais welfarianas, cujo objetivo perpassa pela redução do índice de desigualdade social perante a classe trabalhadora, mediante o alto índice de exploração do sistema capitalista e que contribuísse com o aumento do consumo e a circulação de mercado.

A princípio, se faz necessário salientar que tais ações interventivas do Estado objetivando reduzir os problemas sociais da época, são resultados de inúmeros conflitos, lutas e mobilizações sociais do proletariado que passa a se inserir no

cenário político buscando a efetivação de direitos sociais que lhe permitissem condições mínimas de sobrevivência diante da enorme exploração do capital (YAZBEK, 2008).

De acordo com Yazbek (2008), as medidas imprimidas pelo Estado, a partir do século XX, para reduzir as expressões da “questão social” davam-se mediante políticas keynesianas e beveridgeanas, as quais ampliaram as políticas sociais, promovendo a consolidação do Welfare State, que pautava-se na intervenção do Estado a fim de promover regulação da economia, pleno emprego e acesso da classe trabalhadora à direitos sociais.

A partir dos anos de 1970, o Estado de Bem-Estar social começa a ser colocado em “xeque” devido à crise do modelo de produção fordista-keynesiano que se instaura nesse período e que promove enormes transformações no mundo capitalista, não sendo mais possível continuar com políticas de caráter universalista e que garantam trabalho e proteção social a todos. Desse modo, o modelo de economia vigente e predominante impõe “[...] a reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado, que altera as relações de trabalho, produz o desemprego e a eliminação de postos de trabalho [...]” (YAZBEK, 2008, p. 09).

Essas transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas em meados da década de 1970, promoveram uma abertura para estudos sobre a existência de uma “nova questão social” levando em consideração a análise de alguns estudiosos acerca deste período. Utilizando o referencial teórico de Alejandra Pastorini (2004) em “A Categoria “Questão Social” em debate”, esta aborda o posicionamento de Pierre Rosanvallon e Robert Castel, os quais afirmam que todas essas mudanças até a década de 70 fizeram emergir a denominada “nova questão social”, partindo do pressuposto que ocorreu uma ruptura com o capitalismo industrial e com a “questão social” apresentada desde meados do século XIX.

Pastorini (2004) enfatiza que tais mudanças advindas com a modernidade são resultado das transformações da sociedade capitalista que promoveram a

necessidade de se redefinir os modos de regulação tanto da economia quanto o aspecto social.

A autora utilizando a contribuição teórica de Tavares e Melin (1998) menciona que a partir dessas alterações mundiais do processo de globalização financeira decorrente da desregulação cambial e financeira imposta pelos Estados Unidos, obrigando os demais países que formavam o mundo capitalista⁸ a liberar os fluxos internacionais de capital e financiar as dívidas públicas do referido país.

Desse modo, assistiu-se à adoção de políticas deflacionistas que dentre outras consequências provocaram a desorganização da divisão regional do trabalho, tanto no processo de produção quanto no de organização dos trabalhadores e seus direitos sociais conquistados anteriormente. Edlene Pimentel (2012) enfatiza que esses fenômenos ocorridos até o momento contribuíram para o enfraquecimento da condição salarial dos trabalhadores, o que viria por em risco a coesão social e o equilíbrio social.

De acordo com Rosanvallon apud Pastorini (2004), o aumento crônico do desemprego e o aparecimento de novas formas de pobreza e exclusão social, são fatores essenciais para se considerar o aparecimento de uma “nova questão social” não sendo mais possível enfrentá-la com o modelo de proteção social pautado nos seguros sociais e nos métodos de gestão presentes até o momento por serem considerados pelo autor como inadequados a nova realidade.

Para o autor referenciado, vivencia-se uma época “pós-industrial” que implica na superação da antiga sociedade capitalista industrial evidenciando que os problemas sociais emergidos nessa nova fase não remetem as antigas categorias de exploração do capital.

Neste sentido, o Estado-providência estaria atravessando uma crise de ordem filosófica que acompanha essa “nova questão social” e que coloca em questão “[...]”

⁸ Vale destacar que neste período estava ocorrendo a queda do socialismo na antiga União Soviética (PASTORINI, 2004).

os princípios organizadores da solidariedade e a concepção tradicional dos direitos sociais” (PASTORINI, 2004, p. 51). O autor ainda considera que a técnica dos seguros imprimidos entre os séculos XVII ao XX, está inadaptada aos problemas atuais devido à longa duração do desemprego e da exclusão.

Diante dessa situação, Rosanvallon explica que os modelos de Estado-providência bismarkiano e beveridgiano deveriam ser retomados, devendo refundar os princípios de solidariedade, redefinindo política e filosoficamente o controle social que fundamenta o Estado-providência.

Assim sendo, o Estado deve assumir-se como um Estado-providência ativo, produtor de “civismo”, onde o Estado não deve mais se utilizar de políticas universais por serem consideradas ultrapassadas. Uma das alternativas para superar tal crise seria através da estatização/privatização dadas a partir de redefinições das relações entre o Estado e a sociedade. Neste sentido, Pastorini (2004, p. 57) enfatiza que Rosanvallon sem propor questionamentos a cerca da lógica da sociedade capitalista,

[...] preocupa-se em pensar uma solução (à sombra do Estado capitalista) para a crise do Estado-providência e para o problema da exclusão (principal indício da existência de uma “nova questão social”). Essa solução não poderia passar mais pelo welfare state (baseado nos velhos métodos de gestão social que permitiram, desde início dos anos 50 até final dos anos 70, vencer a insegurança social e controlar o risco social): seria então necessário pensar na construção de um Estado-providência ativo vinculado ao desenvolvimento de uma nova cidadania social baseada no sentimento cívico da solidariedade [...].

Outro teórico utilizado no estudo de Pastorini (2004) e que afirma a existência de uma “nova questão social”, trata-se de Robert Castel. Este autor parte do princípio de que a questão social sempre existiu e que vem passando por modificações ou metamorfoses, sendo redefinidas por meio das crises.

Através de um estudo minucioso apontado por Robert Castel sobre o estatuto da precariedade, que analisava as diferenças e semelhanças nas situações de vulnerabilidade social do século XIV ao XX, levando em consideração o



enfraquecimento da condição salarial adquirida pelo Estado Social ao longo destes séculos, Pastorini (2004, p. 63) salienta que:

[...] as profundas metamorfoses da ‘questão social’ indicam a presença de uma ‘nova problemática [...], mas não outra problematização’ (Castel, 1998:33). Complementando dirá: “entendo por problematização a existência de um feixe unificado de questões (cujas características comuns devem ser definidas) que se reformularam várias vezes através das crises, integrando dados novos (é necessário periodizar essas transformações) e que hoje ainda estavam vivas” (idem, 29).

A partir deste pressuposto, Pastorini (2004) observa que a “questão social” apresentada por Castel não coloca o surgimento do Capitalismo como um elemento primordial que promove a ruptura desse processo interminável de problemas sociais. Castel deixa exposto que a “questão social” do século XIX era uma “questão social operária” diferente desta que se apresenta hoje, centrada a partir da “desestabilização dos estáveis”, ou seja, a partir da precarização do trabalho e do aumento da vulnerabilidade social como resultantes do processo de reestruturação produtiva do capital.

Castel ainda centra sua atenção na coesão social neste cenário de reestruturação internacional do capitalismo, destacando que entre os problemas que evidenciam a crise se encontram o desemprego de longa duração, a flexibilização e precarização dos postos de trabalho, assim como a desproteção social. Dessa maneira, Pastorini (2004, p. 66) informa que “[...] são essas mudanças na condição salarial que marcam (segundo Castel) uma ruptura na trajetória do salariado e servem de fundamento para que o autor se refira à existência de uma “nova questão social”.

Diante do exposto, Pastorini (2008) argumenta que Robert Castel ainda considera que hoje existem os chamados “inúteis para o mundo” sendo as pessoas que se encontram ausentes de qualquer vínculo profissional e/ou formas de proteção.

Para responder a essa “nova questão social”, Castel irá enfatizar que apenas um Estado Interventor teria condições viáveis para concretizar esse feito e assim salvar a sociedade salarial a partir de políticas de inserção, focalizando os programas

sociais para a população mais pobre. Assim sendo, Castel propõe um Estado Estrategista já que as formas anteriores de solidariedade se encontram em esgotamento, o que requer um Estado Protetor, uma vez que sem proteção social não pode ser possível pensar em coesão social (PASTORINI, 2004).

A “questão social” na contemporaneidade e a crítica “a nova questão social”

Alejandra Pastorini (2004) destaca que embora concorde com a existência de novos elementos, novas expressões imediatas da “questão social”, que poderiam levar a pensar que ela é nova, entende que existe uma nova versão ou uma nova maneira dela se manifestar, porém esta continua a manter os traços essenciais e constitutivos de sua origem.

Os defensores da nova “questão social” como Rosavallon e Castel, partem do pressuposto de que as mudanças ocorridas no mundo capitalista contemporâneo marcam uma ruptura com o período capitalista industrial e com a questão social que emergiu no século XIX, com o surgimento do pauperismo. São essas mudanças, que levaram os autores a pensar que estamos diante de uma “nova sociedade”, como “novos problemas”, “novos atores sociais” e uma “nova questão social”.

Pastorini (2004, p. 12) aponta que essa exaltação do “novo”, em oposição ao “antigo”, faz perder de vista a processualidade dos fatos, “embora concordemos que existem novos elementos, novas expressões imediatas da “questão social”, mas ela continua a manter os traços essenciais e constitutivos de sua origem”.

A “questão social” diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado, conforme aponta Iamamoto (2001, p. 16-17) em seus estudos:

Tem sua **gênese** no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho-, das condições necessárias à sua realização, assim como dos seus frutos. É indissociável da emergência do ‘trabalhador livre’, que depende da venda da sua força de trabalho com meio de satisfação de suas necessidades vitais [...]. É fato conhecido que historicamente a “questão social” tem a ver com a **emergência da classe operária** e de seu ingresso no cenário

político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo o seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder, e, em especial pelo Estado.

É importante lembrar que a partir da década de 1980 a maioria dos países se reorganiza sob a égide do neoliberalismo, que estabeleceu também as estratégias específicas no enfrentamento da crise. Esse período foi marcado pelo avanço da mercantilização e pela minimização do papel do Estado com a desresponsabilização pelas contradições sociais exacerbadas pelo processo de globalização.

No Brasil, a era neoliberal instaura-se em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso com a Reforma do Estado, a qual tem como temas centrais o corte nos gastos sociais, a intensificação das privatizações, ampliação de políticas voltadas para oferecer maior liberação do capital e a desregulamentação da força de trabalho com impactos nas leis trabalhistas e previdenciárias, (COSTA, 2006).

As políticas de ajuste ocorridas na década de 1980 fazem parte de um movimento de ajuste global que se inicia com a crise do padrão monetário internacional e os choques do petróleo em 1970, ao lado do processo simultâneo de reordenamento das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países do mundo capitalista, (PASTORINI, 2004).

A partir do Consenso de Washington, os organismos multilaterais estabeleceram estratégias que deveriam seguir nos países periféricos para atender a crise. Os planos de estabilização desses países deveriam ser acompanhados de reformas estruturais. Desse modo, o Banco mundial, indica duas estratégias importantes: a primeira delas é a utilização produtiva do bem que os pobres mais dispõem: o trabalho; e a segunda refere-se à necessidade da prestação de serviços sociais básicos para os pobres e a privatização dos serviços destinado aos trabalhadores de melhor renda. Acompanhadas por programas paliativos focalizados para o alívio da pobreza. Pastorini (2004, p. 39-40) assiná-la que:

No centro da proposta neoliberal, encontra-se a idéia de que *é necessário limitar a intervenção do Estado* (em geral e especificamente na esfera econômica) alertando que, caso contrário, estar-se-ia destruindo a

liberdade dos indivíduos. [...] Concebendo as desigualdades sociais como diferenças “naturais”, os neoliberais entendem que a intervenção no mercado (por parte do governo), com o fim de reduzir as desigualdades das posições materiais, só poderá levar a desigualdades e à arbitrariedade, já que implicaria um tratamento desigual de indivíduos iguais perante a lei.

Dessa maneira, é possível apreender que o neoliberalismo veio romper com a perspectiva social democrata, o Estado-Nação e o “*Welfare State*” para impor uma “nova” ordem social e econômica em vista de fortalecer a acumulação capitalista e preservar a exploração da força de trabalho humana. Os ajustes neoliberais rebateram fortemente nas relações formais de trabalho, tencionando a flexibilização das relações de produção, incentivados pela revolução tecnológica e mais uma vez fragilizando a organização dos trabalhadores como forma de diminuir e/ou eliminar as resistências ao processo de (contra) reformas neoliberais.

Todas essas mudanças vêm acompanhadas do aumento do desemprego, problema que se faz presente no mundo inteiro. Esse novo estágio de desenvolvimento capitalista se encontra acompanhado do aumento da pobreza, que se vê hoje engrossada por um conjunto cada vez maior de trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho (PASTORINI, 2004).

Hoje, o Brasil se depara com a realidade diferente daquela vivida até meados da década de 1970. Essa mudança se deve ao fato de que na atualidade o sistema capitalista além de não incorporar ao mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, ao sistema de seguridade social amplos setores da população historicamente não incorporados, hoje são expulsos muitos dos que outrora mantinham um vínculo mais ou menos estável de emprego ou proteção social, gerando uma crescente desestabilização dos estáveis, (PASTORINI, 2004).

A exemplo disso, podemos mencionar o estudo de Alencar (2010) que problematiza os impactos do desemprego juntamente com a precarização do trabalho e redefinição do papel regulador do Estado mediante suas estratégias de reprodução dos trabalhadores urbanos assim como suas famílias a partir da década

de 1990 no Brasil, mediante as mudanças na economia e na forma de gerir as políticas sociais no país. Neste sentido, Alencar (2010, p. 63) afirma:

[...] em um contexto social marcado pelo aumento do desemprego, no qual torna-se cada vez mais difícil a obtenção do trabalho assalariado e, por consequência, o acesso à cidadania, a família vem se tornando, talvez, quase a única possibilidade real para os indivíduos proverem as suas necessidades, principalmente diante da inoperância ou mesmo ausência de mecanismos de proteção social que levem em consideração os efeitos sociais recentes dos problemas originados da precarização do trabalho.

Desse modo, Alencar (2010) salienta que historicamente predomina-se na sociedade brasileira a cultura de resolução dos problemas de ordem pública a partir da esfera privada. Na grotesca dificuldade de efetivação e execução dos direitos sociais, os indivíduos acabam buscando recursos na família para lidar com as adversidades e proverem suas necessidades básicas para sobrevivência.

Diante disso, velhas expressões da questão social agravadas em períodos de crise do capital, a exemplo da exploração do trabalho infantil, e outras formas de violação de direitos de crianças e adolescentes, que apesar de atualmente ser consideradas crime, conforme aponta o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) sancionado em julho de 1990, parece não ser suficiente para o Estado vestir-se de sua responsabilidade de defesa e proteção social.

Destarte, as desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista acabam sendo naturalizadas e, as políticas sociais passam a serem alvos de desmontes perdendo o seu caráter universalista, uma vez que são concebidas como concessões do Estado e do capital, reproduzindo dessa forma, a “ideologia do favor”.

3 Considerações Finais

Conforme aponta Iamamoto (2001) é possível visualizar que a “questão social” produzida e reproduzida ampliadamente tem sido vista sob dois ângulos: por um lado como uma “disfunção” ou “ameaça” à ordem e a coesão social. Nesse aspecto, é apresentada como uma “nova” questão social resultante da inadaptação

de antigos métodos de gestão social, produto da crise do “Estado Providência”. Assim, as respostas à “questão social” passam a ser canalizadas para mercado e para as organizações privadas, as quais partilham com o Estado a implementação de programas focalizados e descentralizados de “combate a pobreza e a exclusão social”.

Com uma perspectiva de análise distinta, a “questão social” enquanto parte constitutiva das relações sociais do sistema capitalista é compreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Exige, para o seu enfrentamento, a prevalência do atendimento às demandas coletivas e ao chamamento à responsabilidade do Estado para o atendimento das demandas da classe trabalhadora. Por isso, entendemos que as respostas às expressões da “questão social” devem ser mediante políticas sociais que busquem a universalidade, diferentemente das medidas mencionadas por Rosanvallon e Robert Castel que requerem um Estado Ativo ou Estrategista que rompe com o trato de políticas sociais universais, priorizando de forma focalista apenas as populações que se encontram em maior risco e vulnerabilidade social.

Concluimos, portanto, que é imprescindível pautar políticas e programas sociais alternativos à lógica dos “mínimos sociais”. Assim sendo, é necessário acumular forças para contribuir com as lutas da classe trabalhadora, pois é na dinâmica da vida cotidiana que se ancora a esperança e a possibilidade de efetivar os preceitos democráticos e os direitos de cidadania.

Já anunciava Mauro Iasi, “Vale à pena?” Sim, respondemos: vale à pena, quando entre camaradas nos encontramos lutando por uma sociedade mais justa e igualitária e ousamos sonhar futuros, então, vale a pena viver.

Referências

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: **Política Social, Família e Juventude**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Estatuto da criança e do Adolescente**: Lei Federal. 8.069 de 13 de julho de 1990. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano. Paraíba: julho/2010.

COSTA, Lúcia Cortes. **Os impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no Capitalismo. **Revista Temporalis**, n. 03. Brasília: ABEPSS, 2001.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PIMENTEL, Edlene. **Uma “nova questão social”? Raízes matérias e humano-sociais do pauperismo de ontem e de hoje**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e Políticas Sociais**. Praia Vermelha (UFRJ), v. 18, 2008. Disponível em: <www.sosservicosocial.com.br>. Acesso em 25 de novembro de 2015.



QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: tendências familistas

QUESTION SOCIAL AND POLITICAL ASSISTANCE IN BRAZIL: FAMILY TRENDS

Poliana de Oliveira Carvalho

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (2008). Especialista em Docência do Ensino superior pela Faculdade Christo Rei (2012). Mestranda em Políticas Públicas (Edital N° 01/2014/ Turma referente ao Biênio 2015-2017) pela Universidade Federal do Piauí- UFPI. Atualmente é professora da Faculdade CHRISFAPI, atuando principalmente nos seguintes temas: Participação e políticas públicas. Assistente Social, Concursada na Prefeitura Municipal de Piri-piri-PI, atuando na Proteção Social Básica-PSB.

Resumo

Diante à retração da atuação do Estado no enfrentamento a muitas das expressões da questão social, a família, vem ganhando um novo foco, enquanto instituição de proteção e parceira do Estado. Apesar dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, a Política de Assistência Social brasileira ainda reproduz uma dialética de modernização e conservadorismo que atualiza as tendências familistas. O presente trabalho traz análises a partir de levantamento bibliográfico e documental, sobre a questão social e de como a família vem sendo sobrecarregada de funções, no que se refere ao cuidado e sustento dos seus membros, frente as contradições da sociedade moderna e uma atuação restrita e focalizada da Política de Assistência Social brasileira. Conclui-se que a família assume responsabilidades para além da sua capacidade, contribuindo para a intensificação das contradições sociais, encaradas de modo irrefletido como dificuldades ou falhas individuais.

Palavras-chaves

Questão Social. Família. Política de Assistência Social

Abstract

Before the retraction of the state action in addressing the many expressions of social issues, the family, has gained a new focus, while protecting institution and partner of the state. Despite the advances brought by the Constitution of 1988, the Brazilian social assistance policy also plays a dialectic of modernization and conservatism that updates the familistas trends. This paper provides analysis from literature and documentary on social issues and how the family has been overloaded functions, with regard to the care and support of its members, forward the contradictions of modern society and a restricted role and focused the Brazilian Social Welfare Policy. We conclude that the family takes on responsibilities beyond their ability, contributing to the intensification of social contradictions, viewed in a thoughtless way individual difficulties or failures.

Keywords

Social Issues. Family. Social Assistance Policy

Introdução

A história do Brasil é marcada por contradições e peculiaridades decorrentes da formação econômica, política e social do país, expressa, principalmente, pela formação de uma sociedade marcada por desigualdades sociais. Apesar dos avanços e investimentos em políticas públicas, desigualdade, pobreza, exclusão social, desemprego estrutural, preconceito e vários outros substantivos do gênero, podem compor um quadro para caracterizar minimamente o cenário social do país.

Diante de um contexto com diversos problemas sociais, de forma paulatina e fragmentada, constrói-se uma Política de Assistência Social, tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988. Política essa que tem como foco o atendimento integral à família e indivíduos a partir de serviços específicos e com moldes contraditórios. Lança bases para uma intervenção que busca a emancipação social e o investimento nas potencialidades da família, dos indivíduos e das comunidades, ao tempo em que se desenha uma política focalizada (que não consegue atender nem a população abarcada na focalização), que age a partir das falhas nos papéis atribuídos como responsabilidades da família.

A Política de Assistência Social é caracterizada como familista, em que se guia pelo preceito de que a obrigação maior pelo bem-estar do indivíduo é da própria família. O que gera atuações confusas e ineficazes, uma vez que, se guiam por diretrizes que não refletem sobre o contexto em que vivem e ainda culpabilizam a família por questões que são reflexo direto de uma sociedade capitalista marcada historicamente por desigualdades.

O objetivo desse artigo é problematizar mediante análise da questão social e das suas múltiplas expressões e das raízes que a geram e reproduzem, essa tendência familista da Política de Assistência Social.

O artigo está organizado em três partes, em que primeiramente se realizará uma reflexão sobre o processo de construção do fenômeno da questão social e a vulnerabilização e fragilização das famílias pobres no Brasil, em seguida em item intitulado “Família e a Política de Assistência Social brasileira” debate sobre o processo de construção da política de assistência social brasileira, sua atuação junto as famílias e as falhas apostadas por estudiosas da área, que identificam traços conservadores, focalistas e ineficazes no trato à desdobramentos da questão social, que acabam por incentivar ações paliativas e de corresponsabilização das famílias. Finalizando com as conclusões em que se coloca que se vive um momento de retrocesso do processo de construção de direitos, uma vez que, diante do recuo do Estado no trato de muitas expressões da questão social, coloca-se a responsabilidade na família, isentando-se o Estado, mas deixando a família fragilizada e sobrecarregada de funções.

A questão social e a vulnerabilização das famílias pobres

A questão social constitui-se em fenômeno complexo, tanto de difícil conceituação, devido o grande número de desdobramentos, como de percepção, uma vez que envolve questões subjetivas e o processo de reflexão sobre a relação Capital/Trabalho com o mundo moderno.

De acordo com Netto (2001), a expressão questão social nasceu para tentar nomear o fenômeno da pauperização do trabalhador na terceira década do século XIX. Suas determinações fundamentais decorrem do fenômeno socialização da produção de riqueza, portanto, a produção é coletiva, mas sua apropriação está nas mãos de poucos indivíduos que detém a propriedade dos meios de produção. O rebaixamento do valor da mercadoria força de trabalho, para reduzir custos da produção, gerou a pobreza de trabalhadores e suas famílias que associado ao fenômeno da mobilização dos trabalhadores e a impossibilidade de inseri-los no mercado formal de trabalho, produziu a exclusão social de massas de trabalhadores

aptos e inaptos à vida produtiva, essas desigualdades se acentuam conforme das diferenças de gênero, raça, etnia, gerações dentre outras.

Na contemporaneidade, diante do processo da globalização e da instituição do neoliberalismo, em resposta a crise do capital do final dos anos 1970, o desenvolver da questão social torna-se mais dramático, devido a um recuo do Estado no trato dos seus desdobramentos e um recrudescimento dos efeitos perversos das desigualdades econômicas e sociais geradas pelo ajuste estrutural à nova ordem mundial, em fase de modelo de acumulação flexível. Segundo Ianni(1996), diante dos fenômenos da globalização e neoliberalismo, transforma-se as condições de vida e de trabalho, que passam a ser marcado por uma procura de mão-de- obra barata, migrações, aumento do desemprego, destruição do meio ambiente, crescimento de expressões de violências e crimes devido a discriminações diversas etc. Os Impactos desses, segundo lamamoto(2013), são mais sentidos por quem menos se beneficiam da globalização e crescimento econômico, ou seja, a população pobre.

Todo esse elenco de problemas sociais é aprofundado uma vez que o cenário econômico é quem hoje comanda a repartição e destinação social da riqueza, logo também moldam a vida não só na esfera econômica, mas em todas as outras dimensões.

No que se refere a realidade Brasileira, essa é historicamente marcada por contradições sociais profundas, decorrentes de um capitalismo tardio, que já emerge poupando mão de obra e gerando desigualdades e exclusões em proporções bem maiores, e de um Estado que assume a função de promover a modernização do país, mas que não se propõem a proteger o conjunto da população. Diante de um mercado capitalista pouco inclusivo e de reduzidas políticas públicas de proteção social, restou a família e a organizações da sociedade civil prover essa proteção social.

As condições de inserção do país, a essa nova fase do capitalismo, da era da flexibilização e do neoliberalismo, vêm precarizando as incipientes políticas públicas conquistadas no final dos anos 1980 que cedem lugar a políticas compensatórias, com foco nos extremamente pobres. O resultado é que apesar dos investimentos em

políticas públicas para os mais pobres, queda do número de famílias extremamente pobre, o Brasil ainda ocupa o ranking de um dos país mais injusto da América Latina. Além de caracterizado por problemas sociais já culturalmente incrustados na sociedade, o país também é marcado por uma herança de conservadorismo que vai aprofundar as contradições com um trato da questão social ainda perpassado por moralismo e ações paliativas.

No que se refere a relação do Estado com a família, segundo Pereira (2010) e Miotto (2010), desde a crise econômica mundial dos fins dos anos de 1970, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social. Além de foco de culpabilização para muitas manifestações da questão social, como a violência doméstica, crianças e adolescentes em conflito com a lei, perda da capacidade de solidariedade, insegurança de renda, drogadição etc.

As autoras também chamam a atenção para o fato de que em tempos de políticas de corte neoliberal, a redescoberta da família, assim como o mercado e as organizações da sociedade civil, vêm como importantes substitutos (ou parceiros) privados do Estado na provisão de bens e de serviços sociais básicos. A família é continuamente empurrada a assumir responsabilidades frente a uma retração crescente do Estado, amparado por um discurso de crise fiscal, necessidades de contenção de gastos públicos e desregulamentação do Estado. Segundo Miotto (2010) e Pereira (2010) há um pluralismo de bem-estar realizado pelo Estado, mercado e pela família.

E cada uma dessas fontes ou agentes, compareceriam conforme Abrahamson (1992), com os recursos que lhes são peculiares: o Estado, com o recurso do poder, e portanto, da autoridade coativa, que só ele possui, o mercado, com o recurso do capital; e a sociedade, da qual a família faz parte, com o recurso da solidariedade. (PEREIRA, 2010, p.32)

A partir desse marco, desencadeou-se o desenvolvimento de um leque amplo de políticas articuladoras voltadas para as famílias, ou tendo-as como foco de

intervenção, dentre elas a de assistência social. Mas, a direção dessa inserção da família nas políticas públicas é bastante contraditória e com diferentes perspectivas.

De modo geral, percebe-se que a crise econômica e a conseqüente redução de atuação do Estado ampliam-se e agudizam-se as expressões da questão social, ao mesmo tempo aumentam as responsabilidades das famílias, principalmente frente às vicissitudes da vida em sociedade de classe e das conseqüências advindas do modelo econômico vigente, assimilados como problemas individuais.

Todavia, a família moderna influenciada e em respostas as mudanças macro societárias vem passando por transformações em seus modelos e funções, em que o modelo hegemônico de família (nuclear tradicional) com pai, mãe e filhos, convive com outros modelos e acumulam vulnerabilidades sociais diversas decorrentes desse cenário contemporâneo.

O cenário real traz na verdade famílias endividadas, com dificuldades de sustentar seus membros, abaladas pelo avanço da violência, drogadição, falta de emprego e ainda relegados a bairros distantes das cidades, muitas vezes sem uma estrutura mínima de serviços sociais. O que muitas vezes é propagado através de discursos diversos como problemas individuais, má vontade, preguiça, constituem-se na verdade em expressões da questão social que vão incidir fortemente nos indivíduos mais fragilizados da sociedade atual.

A luz das discussões realizadas por Netto (2012) chega-se a conclusão de que não se pode pensar a questão social como problemas individuais, uma vez que, ela está diretamente relacionada ao modo como a sociedade capitalista se desenvolve. Torna-se necessário entender o fenômeno a partir da análise do todo, desde o contexto político, histórico e social, o sistema econômico, assim como as políticas produzidas para o combate desse fenômeno. Com o intuito de conhecer a Política de Assistência Social brasileira, uma das principais frentes de combate à pobreza e outras expressões da questão social, se discutirá no próximo item como é realizado a proteção social das famílias através da mesma.

A família e a política de assistência social brasileira

Quando se fala no conjunto de ações implementadas no combate a questão social no Brasil, uma das principais políticas de referência constitui-se na Política de Assistência Social. Produto de lutas e reivindicações tem o objetivo de superar visões focalizadas e restritas de pobreza, buscar a inserção das classes chamadas de “invisíveis”, tendo como foco de trabalho principal as famílias, a PNAS (2004) vem sendo tema de estudos e pesquisas que mostram uma defasagem entre o que está disposto nas leis e o que se vê em discursos e ações

No que se refere a análise dos dispositivos legais, operacionais dos Sistemas de Proteção Social Brasileiro, especificamente na Política de Assistência Social, levando-se em consideração o lugar que a família ocupa, caracteriza-se a política brasileira como “familista”, que pressupõe a obrigação das famílias em assumir a responsabilidade pelo bem-estar social. (CAMPOS; MIOTO, 1998; MIOTO, 2004).A Política de Assistência Social busca a parceria com a família, mediante oferecimento de suporte para que a mesma exerça suas funções sociais de proteção social, delineando-se uma política de corte focalista e ainda fragmentada.

A assistência social brasileira, como política pública, iniciou a sua organização na Constituição Federal de 1988 através, apenas, de dois artigos, 203 e 204, que resumidamente colocavam os pressupostos para o funcionamento da assistência social. O artigo 206 aponta a importância da família como base da sociedade e enfatiza a necessidade de proteção por parte do Estado.

Em prosseguimento ao processo de regulamentação, e a passos mais lentos que as demais políticas, em 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993), e, no ano de 2004, a tão esperada Política Nacional de Assistência Social (Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.) que “[...] expressa a materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2004, p.11). Nesse interesse, são aprovados outros instrumentos de proteção à

família e seus membros: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso etc.

Na verdade, esta é ainda uma política em formatação. A assistência social brasileira, hoje, prima por uma efetivação de serviços, como direitos, através de um sistema organizado (BRASIL, 2005) e continuado de ações voltadas para a família, superando as investigações e o atendimento pontuais e primando por uma visão da totalidade

Em suas diretrizes organizacionais, a partir da Constituição Federal de 1988 e da LOAS/1993, especifica a necessidade de se centrar na família, para a concepção e implementação de benefícios e serviços. Constituindo-se em um dos seus objetivos: “Assegurar que as ações em âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2004, p.33). Em que segundo Miotto (2004), essa centralidade é perpassada pela premissa de que para cuidar dos seus entes, primeiro tem que receber os subsídios necessários através de políticas sociais direcionadas. No caso da assistência social esses subsídios são oferecidos por uma rede socioassistencial compostas por organizações governamentais e não governamentais, nos vários níveis de proteção social ofertados.

Ressalta-se que perante o contexto atual, a família vem sofrendo diversos “ataques” do modo de vida moderno, em que sua dinâmica é desequilibrada pelo desemprego, violência, falta de tempo, sobrecarga de funções e outras questões que trazem constantemente a necessidade de mais intervenção do Estado, atuando de forma preventiva, antes da família se tornar incapaz de proteger seus membros

Mas, as ações de prevenção (da proteção básica) têm foco na preservação dos vínculos familiares e potencialização das funções protetivas da família, o que remete para dentro da família e com os seus recursos, a busca de enfrentamento de problemas que sofrem. Entretanto, os mesmos decorrem de uma estrutura desigual e excludente com repercussões nas relações interpessoais e familiares, e não da incapacidade ou incompetências das famílias. O que nos permite inferir que o foco

está invertido, pois as vulnerabilidades apesar de diversas, tem centralidade na condição material que se soma a outras, como a cultural, o acesso as políticas públicas, dentre outras.

Diante da retração do Estado, as famílias são sobrecarregadas de funções e expectativas que não conseguem atender e ainda são alvo de culpabilizações por muito dos desdobramentos da questão social. Tudo que não vai bem com os membros é atribuído à família e, ainda torna-se comum nos prontuários, estudos, relatórios e laudos profissionais a presença de termos como “família desestruturada”, “falida”, “incompleta” que retrata a ideia que há uma estrutura ideal, sadia e que a ausência dessa estrutura gera personalidades doentias, marginalizadas, criminosas, drogadas, dentre outras discriminações aos diversos modelos familiares que destoam do hegemônico.

A Política é organizada através de um Sistema Único de Assistência Social-SUAS, em que um dos seus principais eixos estruturantes também é voltado especificamente para a família, a matricialidade sociofamiliar. O texto oficial sobre o SUAS apoia a justificativa na centralidade na família a partir do reconhecimento de que em um cenário de crise econômica, que afeta a todas as esferas da vida do homem, que contraditoriamente está instalado em um momento de conquistas e extensões de direitos e proteções, passa-se a exigir ainda mais o papel da família, a partir de ressignificações da extensão de suas obrigatoriedades e o papel que exerce em sociedade.

O SUAS traz o reconhecimento da necessidade de proteção da família, perante o acentuamento de fragilidades, para que essa possa exercer o papel essencial e primário de proteção:

[...] faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da Política de Assistência Social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primários, provedora de cuidados dos seus membros, mas que também precisa ser cuidada e protegida (BRASIL, 2004, p. 41)

Enfatiza que a Política de Assistência Social é direcionada a partir da interpretação da família como sujeito de direitos na qual os serviços, programas e benefícios deveriam ser organizados com base nas suas demandas, mas o que se assiste é a adaptação da família ao que a rede oferece e uma grande expectativa que ela possa proteger, assistir, cuidar, sustentar, educar, socializar independente dos seus formatos, vicissitudes da convivência familiar e condições de vulnerabilidade e risco social. Por isso segundo Miotto (2004) a política de assistência social e as demais configuram-se como políticas familistas, distanciando-se dos preceitos de uma política protetiva. Segundo Miotto (2010), a política protetiva, além de ser prioritariamente estatal, seria universal, prestada sem contrapartidas e fundadas na perspectiva dos direitos e da cidadania.

A matricialidade sociofamiliar, seria uma das estratégias de superação do processo de penalização e desproteção das famílias brasileiras, mas segundo Teixeira (2010), acaba por reforçar também essa tendência familista da política. Para Miotto (2010), constitui-se de forma contraditória essa atenção à família, uma vez que, ao mesmo tempo, que reconhece todas as mudanças empreendidas no âmbito familiar (formas de organização e de composição, dificuldades enfatizadas pelos desdobramentos da questão social), ainda se espera que mantenha o mesmo padrão de proteção e funções.

Considerações Finais

A questão social, enquanto fenômeno complexo oriundo das contradições intensificadas pelo sistema capitalista é fonte de preocupação para teóricos, pesquisadores, governos e sociedade. De difícil conceituação devido a um elenco complexo de desdobramentos, a questão social é corriqueiramente identificada com o processo de pauperização. Entretanto, a pobreza é apenas uma de suas manifestações que se soma a outras como o desemprego, falta de acesso aos bens e serviços criados socialmente, violência e outras que se agudizam conforme as

diferenças de gênero, geração, raça, etnias, diferenças regionais dentre outras que marcam o dia-a-dia de diversas famílias, principalmente e diretamente aquelas classificadas como pobres.

A família é uma referência para as políticas públicas e para o combate a pobreza a partir da década de 1990, como uma forma de diminuição das responsabilidades estatais e o repasse de funções para o setor privado e para sociedade da qual os núcleos familiares fazem parte. Quando se volta para o Brasil esse quadro é mais intenso, uma vez que as políticas sociais brasileiras sempre se beneficiaram da proteção social ofertada pela família e organizações filantrópicas e caritativas de forma espontânea, informal e guiada pela autoajuda, reatualizada sob novas determinações pelas políticas sociais que têm como locus privilegiado de atuação a instituição familiar. Mas a lógica de atendimento dos serviços, geralmente está voltada para famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção, principalmente em decorrência da pobreza, ou as em situação de vulnerabilidade, mas o foco da atuação não é o combate às vulnerabilidades pela alteração das condições de vida das famílias, mas do seu comportamento, das suas atitudes com o reforço de suas funções.

Dessa forma, o foco da discussão da família no contexto de uma sociedade desigual e excludente, fortalece-se direta ou indiretamente, numa visão de família como produtora de patologias e busca-se a participação artificial das famílias (MIOTO, 2004). Não há uma reflexão sobre a produção de desigualdades produzidas pelo sistema capitalista, mas uma naturalização das mesmas como uma realidade dada, fruto de falhas individuais. Logo também há uma naturalização da questão social.

Segundo Teixeira (2010), admite-se que na atualidade há uma pluralidade de configurações familiares, mas trata-as como homogêneas em necessidades e funções. E identificam a diversidade de configurações como fonte dos problemas e não como uma reatualização da vida em família e, portanto, da sua importância enquanto instituição social geradora de identidade e sentimento de pertencimento.

As intervenções voltadas ao trato da questão social estão embasadas, muitas vezes em lógicas arcaicas e enraizadas culturalmente, principalmente no que se refere a problemas que incidem na família, em que se busca sempre padrões de normatividade e funcionalidade. Essa deve manter um elenco de responsabilidades para com os seus entes, não importa em que contradições estão mergulhadas.

Logo conclui-se, que além de se trabalhar com o combate de um fenômeno que tem a sua superação ligado a mudanças na ótica do fazer econômico (ou seja superação do capitalismo), o combate hoje de muitos dos desdobramentos da questão social no Brasil se fazem através de políticas familistas, que sobrecarregam as famílias de funções mediante a uma atuação do Estado reduzida e em moldes conservadores e pouco eficazes.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei n. 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS\SNAS, 2004.

_____. _____. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS)**. Brasília: MDS\SNAS, 2005.

CAMPOS, Marta Silva, MIOTO, R, C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**. Brasília, v. 1, p. 165-190, 1998. Disponível em: <file:///C:/Users/poliana/Downloads/281-7789-3-PB.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

IAMAMOTO, Marilda. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. In: **Ser Social**, Brasília: Programa de pós-graduação em Política Social, UNB, v. 15, n 33, 2013.

IANNI, Octavio. **A era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. Cap. 1-p. 9-39.

MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na Política de Assistência social: contribuições para o debate. **Revista de Políticas públicas/UFMA**, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas públicas, v. 8, n. 1, p. 133-143, São Luís: EDUFMA, 2004.

_____. A família como referência nas políticas públicas: dilemas e tendências. In: **Família contemporânea e Saúde**. Significação, proximidade e políticas públicas. RJ. FIOCRUZ, p.51-60, 2010.

NETTO, José Paulo. Crise do Capital e consequências societárias. In: **Serviço Social e Sociedade**, 111, São Paulo : Cortez, 2012, p. 413-428.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “ questão social”. **Revista Temporalis**, 3. Brasília: ABEPSS. Grafilaine, 2001, p. 41-51.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. SALES, Mione Apolinario, MATOS, Mauricio Castro de, LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, p. 25-42, 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho interdisciplinar no CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza? **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 286- 297, ago./dez. de 2010.

OS DESAFIOS DA SUPERVISÃO DE ESTÁGIO NO CONTEXTO DE PRECARIZAÇÃO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL: elementos para reflexão

THE CHALLENGES OF INTERNSHIP SUPERVISION IN THE CONTEXT OF PRECARIOUSNESS OF VOCATIONAL TRAINING IN SOCIAL WORK: elements for reflection

Fabiana Soares de Almeida

Graduada em Serviço Social pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Prof. Camillo Filho (2009). Pós-graduada nas áreas de: Educação e Proteção Social pela UFPI e Gestão em Saúde pela UESPI. Assistente Social da Faculdade Integral Diferencial FACID / DEVRY. Foi Conselheira CRESS 22ª Região Gestão 2011-2014. Membro do GT-Formação em Serviço Social.

Resumo

No contexto de discussões de reformas do ensino superior o Conselho Regional de Serviço Social/PI, através do Fórum Permanente de Supervisão de Estágio, insere-se nas ações em defesa da educação de qualidade, contribuindo com o debate sobre a questão junto à categoria profissional. Este artigo tem como objetivo apresentar a experiência desenvolvida no período de 2010 a 2013 pelo Fórum Permanente de Supervisão de Estágio.

Palavras-Chave

Serviço Social. Educação de Qualidade. Categoria Profissional.

Abstrac

In the context of discussions of higher education reforms in the CRESS / IP, through the Permanent Forum of Supervisors Stage, is part of the actions in defense of quality education, contributing to the debate on the issue in the professional category. This article aims to present the experience developed during the period 2010 to 2013 by the Permanent Forum of Supervisors Stage.

Keywords

Vocational Training. Social Service. Supervision Stage.

Introdução

As reflexões do texto são resultantes das discussões realizadas em torno do Grupo de Trabalho Formação e Capacitação do Conselho Regional de Serviço Social



do Piauí, Gestão 2011/2014, que dentre suas prioridades de trabalho definiu a continuidade das discussões sobre a Supervisão de Estágio em Serviço Social. No intuito de fortalecer a luta foi criado o Fórum Permanente de Supervisão de Estágio com objetivo de discutir a centralidade do estágio como elemento constitutivo do processo de formação profissional.

Para tanto, o trabalho está estruturado em eixos que agregam as seguintes discussões: a primeira discussão enquanto eixo que apresenta a formação profissional com foco na precarização do ensino em Serviço Social; já a sobre a segunda esta discute a Supervisão de Estágio na perspectiva dos desafios postos ao processo de formação e por fim, à terceira discussão o eixo que pelo qual uma sistematização da atuação do CRESS/PI através do desempenho empreendido pelo Fórum Permanente de Supervisores de Estágio.

Estudar o processo da formação em Serviço Social requer esforços no sentido de compreendê-lo como um fenômeno histórico, condicionado pelo movimento contraditório entre as demandas da sociedade e das respostas construídas pela profissão. Haja vista, que o exercício da prática profissional é pautado nos fundamentos teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo, imprescindíveis ao processo de formação.

Serviço Social e a precarização da formação

A formação profissional do Assistente Social, desde as origens da profissão no Brasil em 1936, demarca o caráter interventivo e educativo que a atuação profissional apresenta no âmbito de demandas expressas pela questão social. Tal característica é resultante das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista determinado pelas configurações estruturais e conjunturais refletindo tanto no nível da formação profissional com alterações curricular, como nas instituições prestadoras de serviços.

Assim, o Serviço Social se particulariza nas relações sociais de produção e reprodução da vida social como em uma profissão que traz no seu bojo a dimensão teórica, metodológica, ético, técnico-política, que constitui a formação profissional que tem como marco o Movimento de Reconceitualização, momento em que a categoria se articula expondo suas inquietações e insatisfações ao serviço social conservador. Dessa forma:

A concepção emancipatória não está na origem da profissão e nem se fez espontaneamente, mas que tem história tecida nas lutas sociais que possibilitaram os assistentes sociais brasileiros estruturar um projeto profissional crítico em que seu desenvolvimento rompe com as matrizes conservadoras do Serviço Social. (IAMAMOTO, 2002, p 86).

A modernização conservadora implantada no país exigiu a renovação do serviço social face às estratégias de controle e repressão da classe trabalhadora efetivada pelo estado e pelo capitalismo. No entanto, a conjuntura do final da década de 1970 e início dos anos 1980 caracterizou o processo de reforma curricular dos cursos de Serviço Social realizado em consonância com a dinâmica social daquele período.

Porém, o caminho percorrido pelas discussões da categoria naquela época, indicou uma forte aproximação com a teoria crítica de Marx, considerada desveladora dos fundamentos da (re)produção da questão social (IAMAMOTO, 1997). Esse contexto ocorreu a partir de um amplo debate coletivo da categoria visando à construção de um projeto profissional crítico, político na defesa do fortalecimento da formação e da qualidade do ensino (GROPPO, 1998).

Ao analisar-se o contexto atual da formação profissional, identificou-se que as Diretrizes Curriculares foram implementadas no âmbito da contra reforma do Estado que, conseqüentemente, acarretou rebatimentos no ensino superior. Vivenciou-se um quadro de reformas que ocasionaram o sucateamento e a mercantilização da educação superior brasileira (ABEPSS/CFESS, 2011). Como resultado teve-se a questão da precarização da formação em Serviço Social. Isto pode-se dizer que com a avalanche da criação de cursos de Educação a Distância

(EAD), e conseqüentemente a ampliação de assistentes sociais formados nessa modalidade, como um elemento utilizado pelo Estado para legitimar a expansão e democratização do acesso ao ensino superior. Entretanto, tal instrumento vem sendo efetivado sem o atendimento necessário aos princípios que associam o ensino, a pesquisa e a extensão necessários na formação superior. Nessa direção:

A dimensão do ensino requer desenvolver suas potencialidades através da atitude investigativa e da prática da pesquisa; da produção de conhecimento, da apropriação dos princípios éticos; do empenho teórico-prático à aproximação aos crescimentos das classes trabalhadoras; da formação qualificada, dos processos formativos de forma que o ensino superior não seja fetichizado tecnologicamente. (KOIKE, 2007, p. 89)

Observa-se que, a operacionalização da Educação à Distância, no âmbito da graduação, traz a tona a precarização da formação como expressão máxima de deformação profissional em Serviço Social, trazendo um discurso falacioso de democratização de acesso à educação superior de baixo custo, essa situação legitima a educação como mercadoria. Nesse sentido, Iamamoto (2007) discorre que os assistentes sociais formados nessa modalidade poderão constituir-se em um exército assistencial de reserva caritativa, reforçando práticas do voluntariado e da precarização da formação.

Nesse contexto, a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social em articulação com as Unidades de Formação Acadêmica em Serviço Social, o conjunto Conselho Federal de Serviço Social e Conselho Regional de Serviço Social, instâncias de regulamentação e fiscalização da profissão, e a Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social, que articula o movimento estudantil, desenvolvem discussões relacionadas à questão junto ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Este Ministério, enquanto responsável pela autorização dos cursos de Educação à Distância em Serviço Social. Nessa direção, Koike (2007) ressalta que esse conjunto de entidades propõe ao MEC ampliar os cursos presenciais, público e de qualidade de forma a melhorar o ensino superior e assim, implantar novas universidades públicas em cidades que ainda não existe.

Sob uma renovada capacidade intelectual, ético-política e organizativa, a categoria, e as entidades representativas apresentam um amplo debate no sentido de repensar coletivo e democraticamente os rumos da profissão de Assistente Social. Com esse posicionamento, o Conselho Federal de Serviço Social apresenta a resolução nº 273/93 que institui o Código de Ética Profissional como instrumento de normatização e diretrizes que trazem no seu bojo a direção social da profissão. Tal direção regulamentada no princípio da liberdade como valor central comprometida com o projeto societário que defende a profissão como anteriormente referenciada na sociedade como um guia para formação do profissional (IAMAMOTO, 2002).

Supervisão de Estágio: tensões e desafios

A Supervisão de Estágio em Serviço Social está inserida na dinâmica do processo de formação profissional explícito na Lei que regulamenta a profissão. Isto é possível de observar-se quando no Art. 5º uma atribuição privativa. Atribuição que como tal ao Assistente Social sobre a supervisão de alunos nos estágios em Serviço Social, aproximando permanentemente o processo de formação ao exercício profissional, haja vista que no Projeto Ético Político da categoria a formação acadêmica representa uma ação inerente à prática profissional.

Dessa forma, processar a supervisão de estágio numa perspectiva formativa, pressupõe: concepção; objetivos; estratégias pedagógicas e metodológicas; conhecimento das expressões da questão social e da realidade dos campos de estágio; conhecimento dos saberes profissionais das áreas trabalhadas; incentivo à investigação; interlocução com outras áreas e saberes; e articulação constante entre os sujeitos do processo: alunos, professores, supervisores acadêmicos e de campo e a coordenação de estágio.

Porém, o estágio supervisionado é um componente curricular obrigatório no processo de formação que vem sendo degradado com ampliação de demandas de irregularidade constatada cotidianamente nos campos de estágio o que revela a

precarização do processo de formação. No tocante às demandas destacam-se: carga horária de supervisão de estágio reduzida e diferenciada na modalidade Educação à Distância; quantidade de estagiários por profissional acima do estabelecido pela Resolução nº 533/2008 (máximo de um estagiário para cada 10h de trabalho); realização da supervisão acadêmica em ambiente virtual por profissionais de outra jurisdição; e supervisão de estagiários por assistentes sociais em desvio de função. Essa realidade apresenta-se como um desmonte, ou seja, como deformação do processo de formação.

Nessa direção, os documentos da ABESS/CEDEPSS (1997) discorrem sobre o estágio. Termo que como tal é um processo didático-pedagógico consubstanciado através da não dissociabilidade entre o estágio e a supervisão acadêmica e profissional. Na Política Nacional de Estágio (PNE, 2009), esse percurso pode ser visto como uma atividade tipo teórico-prática, cuja concretização encontra-se inserida nos espaços sócio-institucionais onde atuam os assistentes sociais, sob uma capacitação cujas dimensões giza-se teórico-metodológica, ético-política e técnico operativo. E isto, quando pois:

Além dos valores ético-políticos profissionais, outros princípios devem nortear a realização do estágio no Serviço Social, na perspectiva de preservar importantes dimensões do processo formativo. Um desses princípios refere-se à indissociabilidade entre as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, que deve ser garantida na experiência de estágio, evitando a tendência de autonomização da dimensão operativa em detrimento das demais, especialmente quando se trata da vivência no campo ou da supervisão de campo. A garantia da ética como elemento transversal a formação do(a) assistente social deve ser observada com relevância e prioridade no processo do estágio supervisionado. (PNE, 2009, p.13)

No cotidiano de trabalho e formação profissional relacionado ao Serviço Social, há necessidade de fomentar a interlocução e a aproximação entre os dois espaços formação e ação profissional, requerendo espaços de debates e aprofundamentos quando da intenção de elaborar propostas capazes de responder às tensões e aos desafios da formação profissional.

De forma geral, o estágio proporciona aos supervisores e alunos oportunidade educativa de reflexão sobre o pensar e o agir profissional, convertendo a reflexão em ação. Contudo, o processo de supervisão não é algo predeterminado, mas dinâmico, lugar e tempo de concretização do ensino-aprendizagem. Espaço de contradições e conflitos, mas também de conquistas, de superação, de criatividade e liberdade.

O Conselho Regional de Serviço Social/Piauí e a atuação do grupo de trabalho em formação e capacitação profissional

O Conselho Regional de Serviço Social/CRESS 22ª Região, através do Fórum Permanente de Supervisão de Estágio em Serviço Social, dentre seus objetivos de trabalho, priorizou a continuidade das discussões sobre estágio e supervisão acadêmica e de campo a partir do aparato da Política Nacional de Estágio aprovada em 2010, como instrumento de fortalecimento e consolidação das discussões permanentes em estágio e supervisão, a fim de fortalecer o projeto de formação profissional.

Tendo em vista a mobilização do conjunto CFESS/CRESS e da ABEPSS em torno das discussões sobre a formação profissional e da supervisão de estágio empreendida como elemento indissociável do processo de formação, esta visa atuar no sentido de garantir, mecanismos de desenvolvimento. Mecanismos tais a apresentar-se com capacidade de produzir conhecimentos sobre a realidade com a qual é possível defrontar-se nos campos de estágio.

Nessa perspectiva, o Grupo de Trabalho em Formação e Capacitação Profissional do CRESS/PI, em 2011 implementou o Fórum Permanente de Supervisão de Estágio com vistas a agregar docentes, estudantes e profissionais, como uma estratégia política de fortalecimento e permanência do debate sobre as questões de estágio supervisionado, na perspectiva de fomentar as discussões em torno da formação profissional.

Nesse período, o grupo passou a se articular objetivando a realização do I Fórum Estadual sediado na Universidade Federal do Piauí, evento esse que marcou a adesão do CRESS/PI ao processo de discussões retomadas pelo conjunto CFESS/CRESS. O fórum teve sua segunda edição ampliada em 2012, com objetivo de fortalecer as estratégias política de enfrentamento a precarização do ensino superior, visando à ampliação dos princípios, conteúdos e desafios postos para a consolidação das diretrizes curriculares como instrumento fundamental na formação profissional.

As ações têm caráter permanente e são planejadas conforme demandas apresentadas pela categoria profissional, entre 2013 e 2015 as ações visou debater e combater situações relacionadas à precarização da formação profissional. Ações que como tais com foco na supervisão de estágio, descentralização das discussões do Fórum de Estágio para os municípios do estado e a realização de seminários para supervisores, alunos e profissionais.

Assim, as discussões do fórum têm ocorrido de forma contínua com encontros, roda de conversa, momento em que a categoria vem traçando estratégias contra a precarização da formação, com a finalidade de consolidar o projeto de formação profissional.

Conclusão

O conjunto CFESS/CRESS dentre suas bandeiras de trabalho vem fortalecendo a luta contra a precarização da formação profissional, com a realização de ações que envolvem a formação e capacitação permanente de supervisores, articulação de fóruns de estágio objetivando traçar mecanismos de enfrentamento à precarização do ensino superior.

O Fórum Permanente de Supervisores de Estágio do CRESS/PI vem gradativamente empreendendo esforços significativos, no que se refere à emancipação da categoria. Nesse sentido, a mobilização e a organização dos

assistentes sociais piauienses em torno das discussões no fórum, têm favorecido a construção de parcerias estratégicas com instituições públicas e privadas que têm participado ativamente das discussões de enfrentamento a precarização do ensino e conseqüentemente das falácias dos estágios.

Assim, o trabalho desenvolvido pelo Fórum apresenta-se como espaço de resistência e de luta em defesa da consolidação e da qualificação do Estágio Supervisionado. Espaço este privilegiado quando próprio da formação profissional, além de se constituir um espaço propício para fomentar as trocas de experiências e discussões que perpassam o estágio e a formação profissional. Esse é o cenário que o Serviço Social brasileiro vem percorrendo nos tempos atuais, “Tempo em que constrói o seu ser e vir a ser, Tempo do enfrentamento aos desafios da pesquisa; Tempo de repensar a formação e prática profissional, esse é o tempo que queremos para o serviço social”. (SETUBAL, 2007).

Referências

ABEPSS. Política Nacional de Estágio (PNE) da ABEPSS. Estágio, Ética e Pesquisa: Desafios para Formação Profissional. **Revista Temporalis**, n 17, Editora ABEPSS, 2009.

ABESS/CEDEPSS. Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social. **Cadernos**, nº 7. São Paulo: Cortez, 1997.

Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social e Conselho Federal de Serviço Social-CFESS. **As entidades do Serviço Social Brasileiro na defesa da formação profissional e do projeto ético-político**. Revista Serviço Social e Sociedade de nº 108. São Paulo: Cortez, 2011.

CFESS. **Revista Inscrita nº 19**. Brasília (DF): CFESS, 2007.

GROPPO, L. A. Da Universidade Autônoma ao Ensino Superior Operacional: Considerações sobre a Crise da Universidade e a Crise do Estado Nacional. **Série-Estudos (UCDB)**, v. 28, p. 37-52, 1998.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo (SP): Cortez, 2002.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. São Paulo (SP): Cortez, 1997.

KOIKE, M. As novas exigências teóricas e operacionais da formação profissional na contemporaneidade. **Reprodução social, trabalho e serviço social. Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília (DF): CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 2007.

SETUBAL, A. A. Desafios à pesquisa no Serviço Social: da formação acadêmica à prática profissional. **Revista Katálysis**, v. 10, número especial, Florianópolis (SC), 2007.



DEMOCRACIA, CIDADANIA E QUESTÃO SOCIAL NA PAUTA DISCURSIVA DO TERCEIRO SETOR E DO VOLUNTARIADO BRASILEIROS

DEMOCRACY, CITIZENSHIP AND SOCIAL QUESTION ON DISCURSIVE AGENDA OF THE THIRD SECTOR AND BRAZILIAN'S VOLUNTEERING

Lourdes Karoline Almeida Silva

Graduada em Ciências Sociais, mestre e doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí e professora adjunta nível I de Sociologia da Universidade Estadual do Piauí, *Campus* de Parnaíba. Áreas de atuação: voluntariado, políticas públicas, identidades sociais, câncer de mama, Estado e terceiro setor.

Resumo

Este artigo embasa-se em uma investigação de natureza qualitativa, pautada no diálogo entre a teoria metodológica histórico-estrutural e a epistemologia da interdisciplinaridade, a partir de pesquisas teóricas, documentais e midiáticas, de dados estatísticos fornecidos pelos órgãos governamentais e não governamentais, da observação participante e de entrevistas estruturadas com representantes da Fundação Maria Carvalho Santos, o principal campo de observação deste estudo. Os dados obtidos comprovaram que, ao passo que entidades como a Femama e a Fundação Maria Carvalho Santos, que são atores políticos, politizados e politizantes que reivindicam a aplicação e inclusão de direitos sociais, mediante a advocacia em saúde da mama, retrocessos significativos são impostos pelas instituições governamentais como o caso da Lei dos 60 dias, que resulta no tratamento desigual das pessoas com câncer de mama, em uma área em que o tempo é fator prioritário para a obtenção da cura.

Palavras-chave

Câncer de mama. Voluntariado. Cidadania. Democratização. Questão social.

Abstract

This article underlies in a qualitative research, based on dialogue between the historical-structural methodological theory and epistemology of interdisciplinarity, from theoretical, documentary and media research, statistical data provided by governmental and non-governmental organizations, the participant observation and structured interviews with representatives of the Maria Carvalho Santos Foundation, the main field of observation of this study. The data showed that, while entities like Femama and the Maria Carvalho Santos Foundation, who are politicians, politicized and “politizantes” actors who claim the application and inclusion of social rights by health advocacy breast, significant setbacks are imposed by governmental institutions such as the case of the Law of 60 days, which results in unequal treatment of people with breast cancer, in an area where time is a priority factor for obtaining a cure.

Keywords

Breast Cancer. Volunteering. Citizenship. Democratization. Social issues

Introdução

A cidadania no Brasil é permeada por contradições e ambiguidades e manuseada segundo os interesses das elites dirigentes na resolução das demandas sociais, políticas e econômicas, que permanecem as mesmas: saúde, emprego, educação, moradia, saneamento, entre outras. Ao aliciar grupos específicos para implantação de determinadas políticas sociais, o que ainda hoje acontece, como é o caso do voluntariado da saúde das mamas, o Estado brasileiro mantém, à parte, uma considerável parcela da população, que pela própria conjuntura estrutural da sociedade, não consegue adentrar aos limites do ser cidadão.

Portanto, neste artigo, apresentaremos uma discussão acerca das democracia, cidadania e questão social relacionadas ao voluntariado e ao terceiro setor brasileiros, manipulados pelos empresariados nacional e internacional, com foco no voluntariado da saúde das mamas que, numa contracorrente, tornou-se político, politizado e politizante. Para melhor clareza da proposta pretendida, o artigo será apresentado num diálogo predominantemente empírico, mas com substrato teórico, frutos de uma tese de doutorado.

A contracorrente do voluntariado da saúde das mamas no Brasil e no Piauí

O empresariado move-se ambigualmente em relação às delimitações entre interesse privado e ação pública. De um lado, tem-se o potencial inovador que a mobilização responsável empresarial dirige ao transbordamento da pobreza e das oportunidades de vida da população carente. De outro lado, o ocultamento por parte desta mobilização das políticas que aprofundam a exclusão social e desorientam politicamente a própria sociedade brasileira, além da ocupação em termos de interesses particularistas do espaço que abre como ação civil para um público. O atual

cenário do empresariado socialmente responsável é uma consequência da base relacional dialética entre voluntariado brasileiro e Estado, este último representado pelas políticas públicas.

Por exemplo, no panorama do voluntariado da saúde das mamas, tem-se a atuação do Instituto Avon, que iniciou seus trabalhos no Brasil, em 2003, e que pertence à empresa norte-americana Avon Cosméticos. É uma organização da sociedade civil de interesse público, cujo objetivo principal é promover o cuidado da mulher e, por conseguinte sua qualidade de vida. O direcionamento de suas atividades coaduna-se com a *Avon Foundation*, organização não governamental sediada na cidade de Nova York, nos Estados Unidos. Os focos de ação do Instituto Avon são o câncer de mama e o fortalecimento da mulher contra a violência doméstica (AVON, 2014).

No contexto do voluntariado da saúde das mamas, no Piauí, o Instituto Avon financiou dois projetos sociais da Fundação Maria Carvalho Santos, “Na palma da mama” e “Entrando de peito na mama”, escolhidos em concurso nacional, respectivamente em 2003 e 2007 (Livro de atas da Fundação Maria Carvalho Santos). Em 2014, em sua Campanha “Avon Contra o Câncer de Mama”, o Instituto Avon trabalhou o lema “Todos juntos neste #giropelavida”. Como parceiro da Femama, ele confeccionou e distribuiu materiais educativos e leques com informações para conscientização do câncer de mama.

Os materiais produzidos pelo Instituto Avon foram entregues às instituições associadas da Femama, dentre elas a Fundação Maria Carvalho Santos, no Fórum de Combate ao Câncer da Mulher, em outubro de 2014, no fortalecimento das ações locais das entidades. Além disso, as representantes das entidades associadas da Femama, ao chegarem aos seus quartos no hotel, onde ficaram hospedadas durante o referido evento, receberam um batom da Avon como brinde. Isso é o reflexo de que a responsabilidade social de uma empresa é uma ação político-econômica e propagandística. Através de sua atuação no processo de educação em saúde da mama, o Instituto Avon foca o duplo papel desempenhado pelos indivíduos

consumidores e cidadãos, aliás, dois papéis e duas relações diametralmente opostas quanto à questão social e aos direitos sociais.

Mas, pela lógica capitalista financeira, os papéis e as relações de consumidores e cidadãos desenvolvem-se aglutinados em um híbrido que oculta as inúmeras relações presentes no ser consumidor e no ser cidadão e que são mantidas sob os holofotes da relação cidadão-consumidor. Ou seja, nas entrelinhas dessas campanhas, o/a cidadão/ã consciente ao comprar produtos de empresas socialmente responsáveis como a Avon colaboram com a diminuição do índice de mulheres e homens diagnosticados com câncer de mama, com a diminuição do índice de mortes por câncer mamário e conseqüentemente com a melhoria da qualidade de vida da população em geral.

O indivíduo, ao ser capitaneado pelas campanhas educativas e pelas ações sociais do Instituto Avon, mais do que ser informado sobre os cuidados com a saúde das mamas, é apresentado à Empresa Avon Cosméticos, considerada pelo médico mastologista, Dr. Ruffo de Freitas Júnior (2014), presidente da Sociedade Brasileira de Mastologia, como “um dos grandes parceiros” no combate ao câncer de mama. Esta, portanto, sutaliza o seu principal objetivo de aumentar o leque de consumidores/as e o faturamento com a venda de seus produtos, por meio de uma imagem de empresa cidadã socialmente responsável pela saúde e o bem-estar da mulher.

Nos exemplos dados acima do *banner* da Campanha “Avon Contra o Câncer de Mama 2014” – “Todos juntos neste #giropelavida” e do *folder* educativo “O que toda mulher precisa saber sobre o câncer de mama”, podemos observar como a referida empresa é eficaz no ocultamento de pelo menos duas relações diretamente proporcionais e indispensáveis na discussão das problemáticas inerentes às políticas públicas brasileiras na área da saúde: a desresponsabilização do Estado mediante redução de sua resposta às demandas sociais, como é o caso da subutilização dos mamógrafos, e a responsabilização da sociedade civil pelo trato da questão social, como é o caso da Femama. Esta atua na elaboração e na implementação de políticas

públicas de detecção precoce e tratamento contra o câncer de mama, ao considerar a saúde da mama, como componente da integralidade da saúde, conforme Seção II, art. 5º, incisos I a VI do seu Estatuto:

a FEMAMA tem como missão ‘articular, propor, conscientizar e defender políticas públicas de atenção à saúde da mama’, atuando de acordo com as seguintes finalidades: busca do máximo de bem-estar físico, social e mental; superação das barreiras econômicas; atuação preventiva; atuação precoce; consideração da saúde da mama como parte da saúde de um ser integral; promover ambiente adequado para o convívio humano.

É importante destacar que, no Brasil, as organizações da sociedade civil de interesse público, como o Instituto Avon, são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que têm seus requisitos, objetivos sociais e normas estabelecidas na Lei Federal nº 9790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s), regulamentada pelo Decreto nº 3100, de 30 de junho de 1999 e alterada pela Lei nº 10.539/02. Por não explorarem atividade econômica, mas exercerem atividades de interesse público fomentadas pelo Estado, através dos Termos de Parcerias, as OSCIP’s são imunes a impostos e contribuições sociais, de acordo com os arts. 150, inciso VI, alínea “a” e 195, parágrafo 7º da Constituição Federal (SZAZI, 2006).

O Instituto Avon não explora diretamente atividades econômicas como preconiza a Lei Federal nº 9790/1999, mas o faz indiretamente por meio da propaganda da marca Avon inclusa no nome da instituição. Dessa forma, ao exercer atividades de interesse público tanto na área da saúde das mamas como na área de enfrentamento à violência doméstica, o Estado fomenta o Instituto Avon na dedução de impostos e contribuições sociais e a Avon Cosméticos na ampliação de seu mercado consumidor através da roupagem da responsabilidade social.

Dessarte, a face mais conservadora da solidariedade privada, contraditoriamente, apresenta-se na instituição filantrópica empresarial, na retirada da arena política e pública dos conflitos distributivos e da demanda coletiva por cidadania e igualdade, no rompimento com a medida pública ampliada entre

necessidades e direitos, e na não criação do cidadão politicamente participativo. Assim, não basta ser inovadora e tecnicamente competente uma proposta de investimento sistemático empresarial privado na redução das carências mais básicas de parcelas da população pobre brasileira – como a necessidade de detecção precoce do câncer de mama, especialmente na rede pública de saúde, para em decorrência favorecer a redução da mortalidade por esta doença.

Pois, segundo o Dr. Ruffo de Freitas Júnior, em palestra durante o Fórum de Combate ao Câncer da Mulher em 2014, as mulheres pobres atendidas e tratadas pelo Sistema Único de Saúde têm mais chances de morrerem durante o tratamento do que as mulheres atendidas e tratadas pela rede particular de saúde. Nas palavras do referido médico,

[..] foi falado também pela presidente de vocês, a diferença entre dois cidadãos ou de duas cidadãs: a que tem dinheiro e a que não tem dinheiro. Nós temos dois grandes trabalhos que mostram isso. [...] não ter dinheiro nesse país é igual a ter maior possibilidade de morte por câncer de mama. [...] Em outras palavras, ser pobre nesse país significa ter o dobro de chances das mulheres, além do infortúnio de terem câncer de mama, terem uma lesão detectada em estágio mais avançado. É triste, não é pessoal? São duas realidades e isso significa também, por isso, se vocês observarem no gráfico da direita a diferença de 10% a mais de chance das mulheres, que tem dinheiro e são tratadas no sistema privado, estarem vivas. Ou seja, uma em cada dez brasileiras que apresentam tumores mais avançados estarem vivas, quando são tratadas, quando tem dinheiro e são tratadas no sistema privado de saúde do que no sistema público. É desigual. Isso a gente precisa corrigir de alguma forma. Não vamos corrigir de um dia para o outro. Mas, nós temos que continuar lutando.

A referida fala expõe duas armadilhas inseridas no contexto da crise estrutural do capital e de difícil resolução a curto e médio prazos, por serem fortemente ancoradas na corrente ideológica, sociocultural, econômica e política neoliberal de que o Estado não deve assumir a questão social, e são: a tênue relação entre direitos da maioria e indivíduo e políticas públicas setoriais que excluem grupos não focados pelas mesmas. Em outras palavras, a parcela significativa da população feminina brasileira que tanto não tem condições financeiras, geográficas de deslocamento para realização de consultas, exames e tratamentos e educacionais acerca da saúde



das mamas quanto a que não está inclusa na faixa etária de 50 a 69 anos, conforme a Portaria nº 1.253/13, para o procedimento da mamografia bilateral de rastreamento, processo eficaz de diagnóstico precoce, possui o dobro de probabilidade de ter câncer de mama e de ser diagnosticada em estágio avançado, contrariamente à parcela que dispõe de um amplo rol de recursos favorecedor de 10% a mais de oportunidades de sobrevida com qualidade.

Neste sentido, o voluntariado da saúde das mamas é um exemplo da nova cidadania quanto à participação efetiva na definição do sistema político ao colaborar na elaboração e especialmente na reivindicação da concretização das leis e de novos direitos surgidos de novas demandas sociais surgidas da alta prevalência do câncer de mama em sociedades como a brasileira, a qual completou a transição epidemiológica. Em carta direcionada às secretarias estaduais de saúde sobre a não efetivação da Lei nº 12.732/12 ou Lei dos 60 dias, a presidência da Femama discute que:

Passados um ano da vigência da Lei 12.732/12, a contabilidade dos avanços e o cenário do câncer não são promissores. A Lei é um marco institucional sobre a atenção integral ao paciente de câncer e a necessidade da rede garantir operabilidade ao acesso do paciente no SUS. Ao contrário, uma série de equívocos nos textos normativos e regulamentos e a falta de investimentos para que houvesse aplicação eficaz tornou a Lei dos 60 dias um sonho ainda distante. Ações de Advocacy, as quais a Femama foi fiadora, conquistaram vitórias como ocorreu em junho de 2014. Após pressão no Congresso Nacional e intenso engajamento da sociedade, o Ministério da Saúde revogou o Art. 3º da Portaria 876/13, restabelecendo o início do prazo até o diagnóstico. O texto anterior causava insegurança no cumprimento do atendimento oncológico, ao estabelecer início da contagem após a inscrição do laudo patológico do paciente e, não da descoberta da doença (CALEFFI, 2014a).

Conforme a Lei dos 60 dias ou Lei 12.732/2012, que estabelece o início do tratamento em até 60 (sessenta) dias após o diagnóstico pelo Sistema Único de Saúde, o prazo será considerado cumprido quando o tratamento for iniciado, seja por meio de cirurgia, radioterapia, quimioterapia ou transplante de medula óssea (BRASIL, 2012). Segundo a médica mastologista e presidente voluntária da Femama, Dr^a Maira Caleffi, durante a apresentação dos dados obtidos na Pesquisa sobre a

implementação da Lei dos 60 dias, no Fórum de Combate ao Câncer da Mulher em 2014b, “a Lei 12.732 fala... pela primeira vez no SUS, uma doença tem um prazo limite de começar um tratamento. Não existe isso pra nenhuma outra doença, mas isso é uma batalha da sociedade civil”. Em consonância com esse discurso, em sua página da rede social *Facebook*, o Dr. Luiz Ayrton Santos Júnior, em uma publicação do dia 26 de maio de 2013, escreveu:

AGORA É LEI: todo brasileiro ao receber o diagnóstico de câncer terá garantido seu tratamento em 60 dias. Se isso não ocorrer ALGUÉM SERÁ PUNIDO... Um avanço a mais do trabalho que a Fundação Maria Carvalho Santos de Terezina e a FEMAMA fazem. Para uma doença que tem pressa [...]

No entanto, a Portaria 876/2013, que trata sobre o primeiro tratamento do/a paciente com neoplasia maligna comprovada, no âmbito do SUS, alterou a forma de contagem determinada na lei. Isso porque estabelece que a contagem deva ser iniciada a partir do registro do laudo do/a paciente no Sistema de Informação do Câncer da Mulher (SISCAM), que é um *software* disponibilizado para as hierarquias federal, estadual, municipal e para o prestador de serviços de saúde. A função do SISCAM é reunir o histórico dos/as pacientes e do tratamento, para possibilitar o acompanhamento do panorama da doença. Porém, somente 34% das unidades básicas de saúde têm acesso à *internet*. Segundo informações disponibilizadas sobre a implementação da referida lei no Fórum de Combate ao Câncer da Mulher, de junho de 2013 a julho de 2014, apenas 59,7% de pacientes oncológicos em todo o Brasil iniciaram o tratamento no prazo máximo estabelecido em lei de até 60 dias. Destacamos que a estimativa de incidência é muito maior do que os casos de neoplasias registradas no SISCAM. Isto é, até maio de 2014, o SISCAM havia registrado 3.105 casos contra a estimativa de 576 mil casos novos de câncer e esses registros são de apenas 1546 municípios de um total de 5564 municípios brasileiros.

Portanto, a Portaria 876/13, apesar de ser um avanço por estimular o desenvolvimento de um sistema nacional de acompanhamento do panorama do

câncer, contradiz a Lei 12.732/12. Quer dizer, enquanto esta lei estabelece o prazo máximo de até 60 dias para o início do primeiro tratamento a partir da assinatura do laudo do paciente, a Portaria 876/13 estabelece o início do primeiro tratamento a partir do registro do diagnóstico no prontuário do/a mesmo/a, o que aumenta o tempo de espera do/a paciente ao mudar a forma de contagem do prazo. A reivindicação original do voluntariado da saúde das mamas, pautada em evidências científicas, era o estabelecimento de um prazo máximo de 30 dias, como ocorre no Chile. Por causa deste retrocesso, a Femama articulou um Projeto de Decreto Legislativo nº 1293/2013 para garantir o estabelecido na Lei e participou de audiências públicas sobre um ano de vigência da Lei nº 12.732/12. Como resultado da pressão social, o Ministério da Saúde lançou a Portaria 1220, de 04 de junho de 2014, que alterou a Portaria 876/13, sobre a contagem do prazo de 60 dias para o início do tratamento do câncer na rede pública de saúde. Assim, a Portaria nº 1220/14, fruto da mobilização das organizações da sociedade civil, voltou a estabelecer o prazo de contagem a partir do laudo patológico conforme preconizado na Lei 12.732/12.

No XI Curso de Voluntariado da Fundação Maria Carvalho Santos, em 2013, o Dr. Luiz Ayrton Santos Júnior ressaltou a necessidade de compartilhamento de conhecimento, cidadania e solidariedade na causa anticâncer. Isso por meio do empoderamento ou capacitação dos sujeitos sociais para o desenvolvimento de demandantes e atuação na área social, mobilização social como o Outubro Rosa, práticas pessoais e socialização do conhecimento. Para a psicóloga Waldheluze Campos, na palestra “Papel da sociedade no trabalho voluntário”, durante o II Encontro Nordestino de Instituições Filantrópicas pela Saúde da Mama, em Natal-RN, ocorrido em agosto de 2014, o/a voluntário/a visa o respeito ao próximo, a cidadania, a vida e o compartilhamento de êxitos. Em sua opinião, o serviço voluntário não é um substituto do Estado, “pois o Estado somos todos nós”, expressão que, de forma simplista, minimiza o conflito entre os diferentes projetos da relação sociedade política/sociedade civil.

A cidadania associada a voluntariado e a *advocacy* nas falas apresentadas nos

parágrafos anteriores é o resultado da prática concreta do discurso e do modo de vida capitalista que desestrutura as diferenças ideológicas entre os conceitos envolvidos. Enquanto a prática do voluntariado e de *advocacy* relacionam-se a valores como compaixão e amor ao próximo e ao chamamento de sujeitos no desenvolvimento de projetos sociais, a cidadania e sua prática relacionam-se a direitos sociais, políticos e civis e a lutas sociopolíticas históricas dos/as trabalhadores/as por melhores condições de trabalho, salário e de vida. Isso foge do escopo discursivo do terceiro setor, que prima pela focalização e pontualização dos problemas inerentes à questão social, mas que, em contrapartida como discutido anteriormente, é o reflexo da nova cidadania quanto à criação e concretização de novos direitos, em uma configuração ambígua em que o voluntariado brasileiro da saúde das mamas fortalece-se como um voluntariado sociopoliticamente educador.

Esse processo trata da revalorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade. No âmbito desse processo, há diversos projetos políticos subjacentes que se apresentam em um discurso aparentemente homogêneo: vão desde a participação como modo de assegurar a governabilidade ao apelo do predomínio do técnico-gerencial e da despolitização. Através da chamada “confluência perversa”, origina-se uma crise discursiva que obscurece as diferenças existentes entre esses projetos e que ajuda a construir canais por onde avançam as concepções neoliberais. Há uma crescente identificação entre “sociedade civil”, ONG’s, terceiro setor e voluntariado. Assim, o significado da expressão “sociedade civil” restringe-se cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de terceiro setor. A participação, no contexto neoliberal, significa assumir a execução eficiente das políticas sociais em nome da solidariedade que é despida de seu significado político e coletivo, e apoiar-se no terreno do privado e da moral (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Nesse sentido, a ética do voluntariado enquanto ideologia contém em si implicações práticas diversas por realçar a ideia de assistência como prática individual/privatista e não considerar a Assistência Social como política, um direito

constitucional a ser exercido de forma sistemática, imperativa e universal. Ao contrário, nessa perspectiva, a Assistência Social é motivada por princípios humanitários. O voluntariado é usado como uma alternativa de ocupação diante do crescente desemprego estrutural e subemprego, o que promove um sentimento de utilidade e inclusão aos indivíduos voluntários e como uma esperança de retorno ao mercado de trabalho. A “cultura do voluntariado” tanto expressa quanto reforça a fusão público/privado nas formas de enfrentamento das manifestações da “questão social” (BONFIM, 2010).

A discussão travada neste artigo permite-nos observar que a sociedade é perpassada por dilemas que ora a enfraquecem, ora a transformam, em um contínuo e constante fluir de concepções que amadurecem e envelhecem, constroem e reconstroem os pilares constitutivos da sociedade, do Estado e do mercado. No caso brasileiro recente, tem-se uma democracia que tanto pode ser social, cultural, educacional e politicamente participativa como uma falsa democracia em que a participação é um instrumento que solapa as lutas das classes sociais e alavanca o poderio econômico do capital financeiro.

Considerações Finais

O voluntariado da saúde das mamas relaciona-se, incentivado política, jurídica e ideologicamente pelo Estado, com as políticas públicas. Pois, este voluntariado político, politizado e politizante participa de todo o percurso do ciclo das políticas públicas, desde a elaboração da agenda política até a avaliação das políticas, o que o caracteriza especificamente como um voluntariado sociopoliticamente educador, no sentido de dar consciência política, social, educacional e cultural sobre os cuidados, o controle e os tratamentos voltados para a saúde da mulher. Igualmente também podemos chama-lo de voluntariado sociopolítico e cultural modificador por ser uma contracorrente do voluntariado brasileiro atual. Este último é tendente a responder às demandas sociais sem o devido questionamento das políticas públicas

governamentais. Portanto, o voluntariado da saúde das mamas preenche politicamente lacunas discursivas, ideológicas e de políticas públicas de saúde na área da oncologia das mamas.

Assim, contesta decisões governamentais, reivindica melhorias nas políticas e serviços de saúde, pressiona sociopoliticamente as instâncias administrativas e legislativas mediante a advocacia pela saúde das mamas com vistas à construção de novos direitos surgidos de novas demandas. A relação dialética entre voluntariado da saúde das mamas e Estado dar-se pela simultânea e concomitante resposta do primeiro à interpelação estatal no âmbito do processo de publicização, e questionamento e oposição ao Estado quando este retrocede e precariza os direitos historicamente conquistados.

Referências

AVON. **Instituto Avon**. Disponível em: <http://www.avon.com.br/aavon/instituto-avon>. Acesso em: 10/10/2014.

BONFIM, P. **A cultura do voluntariado no Brasil**: determinações econômicas e ideológicas na atualidade. São Paulo: Cortez, 2010 (Coleção questões da nossa época; v. 5).

BRASIL. **Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012**. Dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início.

CALEFFI, M. Carta – Lei dos 60 dias. In: Material distribuído às entidades pertencentes à FEMAMA durante o **Fórum de Combate ao Câncer da Mulher**, em outubro de 2014a.

_____. Palestra sobre a implementação da Lei dos 60 dias. In: **Fórum de Combate ao Câncer da Mulher**, São Paulo, 2014b.

CAMPOS, W. Palestra: Papel da sociedade no trabalho voluntário. In: **II Encontro Nordestino de Instituições Filantrópicas pela Saúde da Mama**, Natal-RN, agosto de 2014.

DAGNINO; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2006.

Estatuto da Federação Brasileira de Instituições Filantrópicas de Apoio à Saúde da Mama – Femama. Disponível em: <http://www.femama.com.br/novo/Estatuto-FEMAMA.pdf>. Acesso em: 13/02/2014.

FREITAS JÚNIOR, R. Palestra: Entendendo o câncer de mama em todas as suas fases. In: **Fórum de Combate ao Câncer da Mulher**, São Paulo, 2014.

LIVRO DE ATAS DA FUNDAÇÃO MARIA CARVALHO SANTOS, Teresina-PI, 1998-?.

SANTOS JÚNIOR, L. A. Agora é Lei. Texto sobre a Lei dos 60 dias publicado no dia 26 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=382887548486344&set=a.141668505941584.26831.100002953066047&type=3&theater>. Acesso em: 14/04/2015.

_____. **XI Curso de Voluntariado da Fundação Maria Carvalho Santos**. Teresina-PI, 2013.

SZAZI, E. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

QUESTÃO SOCIAL E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Território comum num Brasil Plural.

SOCIAL ISSUES AND SOCIAL ASSISTANCE POLICY MANAGEMENT: common ground in a plural brazil.

Luciana Evangelista Fernandes Franco

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (1997). Pós-graduação pela Universidade de São Paulo - USP na área de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes. Atualmente, é extensionista rural do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Piauí - EMATER/ PI à disposição da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania - SASC/ PI na função de Gerente de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. É presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar os desafios propostos à gestão da Política de Assistência Social após um estudo da formação da sociedade brasileira e da compreensão da Questão Social tendo em vista que o enfrentamento da mesma passa necessariamente pela potencialização das políticas sociais e do controle social. Através de uma revisão de bibliografia percebemos os avanços da Política de Assistência Social no Brasil no que tange à normatização e organização dos serviços, programas, projetos e benefícios ao tempo que o Estado administra os rumos de sua materialização sob a influência da mão forte do capital.

Palavras-chave

Questão Social. Gestão. Política de Assistência Social.

Abstract

This article aims to analyze the challenges posed to the management of the Social Assistance Policy after a study of the formation of Brazilian society and understanding of the social issue with a view to coping with the same necessarily involves the enhancement of social policies and social control . Through a literature review we see advances in social assistance policy in Brazil with regard to the regulation and organization of services , programs, projects and benefits for the time that the State administers the course of its materialization under the influence of the strong hand of capital .

Keywords

Social Issues. Management. Social Welfare Policy.

Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar os desafios postos à Gestão da Política de Assistência Social tendo como pano de fundo a questão social historicamente lapidada no cenário brasileiro.

A partir de uma revisão bibliográfica fez-se a reconstituição da formação inicial da sociedade brasileira – período colonial; a exposição de entendimentos sobre a questão social, que clama por políticas sociais e pela intervenção da sociedade civil, dos movimentos sociais no intuito de enfrentar os desmandos do capital e em seguida problematiza limites impostos pela política econômica nos anos de neoliberalismo, exatamente após as conquistas garantidas através da Constituição de 1988 que insere a Assistência Social no âmbito da Seguridade Social e que se inicia toda regulamentação desta política e de sua implementação em meio a um turbilhão de demandas inovadoras tanto por parte da economia quanto, no outro extremo, por parte das novas expressões da questão social.

A falta de acesso às condições mínimas de sobrevivência dada pela desigualdade na forma de distribuição de renda à população é inerente ao modo de produção capitalista em que estamos submersos desde a colonização. A cena é espantosa, desafiadora e nos leva a refletir: há saídas?

A questão social no cenário brasileiro

Trabalhando o fenômeno da cidadania, José Murilo de Carvalho (2003) traz um relato histórico que proporciona o entendimento da formação do atual cenário que circunda a questão social. Após três séculos de colonização (1500 a 1822) herdamos sérias consequências da escravidão, da grande concentração de terras nas mãos de poucos e um Estado comprometido com o poder privado.

Nesse período da história do Brasil as perspectivas eram ceifadas tendo em vista a ausência da garantia de direitos, pois os escravos não eram cidadãos, a

população legalmente livre também não tinha acesso aos direitos civis (educação, por exemplo) e os senhores, apesar de serem livres, de poder votar e serem votados faltava-lhes a compreensão da cidadania. A justiça do rei não alcançava a todos, restava à população recorrer à proteção dos grandes proprietários ou depender da boa vontade dos mais fortes. Vê-se que não existia nessa época um poder público que pudesse garantir a igualdade de todos perante a lei, que assegurasse direitos civis; os direitos políticos eram para uma parcela muito pequena da população e os direitos sociais não eram considerados, pois somente a Igreja e particulares se dedicavam à assistência social (CARVALHO, 2003).

A situação de pobreza estava instalada, a exploração proporcionada pela metrópole, a própria falta de condições desta em administrar território tão vasto, repleto de especificidades regionais e os rumos dados à população: dizimaram os índios, importaram escravos, pouco interesse em educação, miscigenação; geraram ambiente desfavorável ao desenvolvimento salutar de uma nação. Constata-se, sem sombra de dúvidas, uma questão social.

Desde então as manifestações sociais como revoltas escravas, conflitos entre setores dominantes ou reações de brasileiros contra o domínio colonial, foram surgindo. No século XVIII três revoltas políticas chamaram atenção por protestarem contra a política metropolitana e a favor da independência: a Inconfidência Mineira (1789), a Revolta dos Alfaiates (a mais popular de todas que envolveu militares de baixa patente, artesãos e escravos – em 1798) e a Revolução Pernambucana (em 1817), nesta ficou um pouco mais perceptível uma tímida consciência dos direitos sociais e políticos; mas de fato o período colonial findou com um grande número de excluídos dos direitos civis e políticos, ou seja, uma população sem cidadania (CARVALHO, 2003).

O século seguinte (1822 a 1920), após a independência, mesmo com uma Constituição liberal e com a regulamentação dos direitos políticos, foi marcado pela escravidão, pelo coronelismo, pelas oligarquias. As conquistas legais não se materializavam num prazo razoável, como ainda hoje acontece, mas a passos lentos

foram desenhando outro cenário. O Brasil, um país agrícola, começou a urbanizar-se e com a entrada dos imigrantes (1884 a 1920) a indústria e o comércio veio a se fortalecer. A primeira lei de assistência social data de 1923 com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários. Vale ressaltar que o alcance das mudanças se limitava ao meio urbano, no campo era o paternalismo dos coronéis que garantia segurança e assistência social (CARVALHO, 2003).

Uma valiosa contribuição apresenta-nos Gisálio Filho (1982, p.30) ao analisar o pensamento político brasileiro (pensamento dominante e dominado) e “o favor aparece como nossa mediação universal”. Nesse caso o favor nega e esconde a violência contida na esfera da produção. E a discussão em torno da questão social, que já estava consolidada, mas não recebia a devida atenção, torna-se palpável, necessária, indispensável.

[...] ‘questão social’ [...] é o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim a “questão social” está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho (FILHO; GISÁLIO, 1982, p.21).

Percebe-se que a categoria questão social é inerente ao modo de produção capitalista e está enraizada na contradição capital x trabalho. Conforme o autor supramencionado, as formas do pensamento político se dão em torno de questões políticas, entre elas está a “questão social” que é produzida por práticas sociais e discursos contraditórios, no entanto, Santos (2012, p. 133) acrescenta que “as lutas sociais protagonizadas pelos trabalhadores organizados em face desta premissa central à produção e reprodução do capitalismo” é a outra face desta moeda. Pontua ainda que pensar a “questão social” a partir da “formação social” faz toda diferença, pois as especificidades do modo de produção capitalista são historicamente construídas.

Detalhando mais ainda esse entendimento temos:

[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia



da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação (TELLES; VERA, 1996, p.85).

Em sendo assim, a questão social expressa a contradição fundamental do modo capitalista de produção, embasada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente: os trabalhadores produzem a riqueza, os capitalistas se apropriam dela e desse modo o trabalhador não usufrui das riquezas por ele produzidas.

Como consequência dessa apropriação desigual do produto social temos as expressões da questão social: forte desigualdade, o analfabetismo, o desemprego, a violência, a favelização, a fome, doenças, entre outras.

A “questão social” torna-se visível no Brasil desde o final do século XIX, conforme Filho (1982), sendo ainda dissimulada pelo processo de industrialização com o auxílio dos importadores e exportadores vinculados ao capital internacional. Permaneceu por várias décadas na ilegalidade e por esta razão foi pensada como desordem, criminalizando o sujeito e sofrendo repressão dos aparelhos do Estado. Após 1930, a “questão social” passa a ser reconhecida como questão política ou de política.

Ianni (1992, p. 109-110) situa-nos nessa história com a reflexão sobre o Brasil moderno e afirma que a partir de 1930 houve um grande investimento na expansão da economia e “as atividades produtivas passam a subordinar-se direta e indiretamente aos movimentos do capital nacional e estrangeiro”. Por outro lado, há um enorme fosso no que tange à situação da sociedade frente a essa modernização econômica.

As desigualdades sociais não se reduzem; ao contrário, reiteram-se ou agravam-se [...] questão social, problema de polícia ou problema político. Uma história que revela a escassa “modernização” alcançadas em determinadas esferas da sociedade, enquanto nas principais esferas da economia tudo parece muito próspero, diversificado e moderno. A fábrica do progresso fabrica a questão social (IANNI; OCTAVIO, 1992, p.111).



A partir do momento em que se evidenciam as diferenças entre trabalhadores e capitalistas, no acesso a direitos e nas condições de vida, faz-se uma análise das desigualdades e, conseqüentemente, procura maneiras para superá-las, conhecendo as causas das desigualdades e o que elas produzem na sociedade e na subjetividade dos homens.

Entre os mecanismos de enfrentamento a essa questão temos, além dos movimentos sociais, as políticas sociais e por meio delas a materialização dos direitos sociais. Neste sentido, buscando estreitar laços com o objeto deste estudo, trouxe-se uma reflexão sobre a gestão da Política de Assistência Social que ainda trava diversos debates e desafios para sua efetivação, embora já tenha percorrido um processo de grandes conquistas.

A questão social e os desafios da gestão da política de assistência social na contemporaneidade.

O cenário anteriormente apresentado é o solo onde a Política de Assistência Social constituiu-se no Brasil. O tratamento dado à questão social no Brasil, ao longo da história, corrobora na compreensão dos rumos dados à Política de Assistência Social.

Após o período ditatorial (1985), a situação social brasileira era crítica. Ianni (1992, p.89) afirma que “enquanto a economia cresce e o poder estatal se fortalece, a massa dos trabalhadores padece.” O referido autor faz alusão aos aspectos fundamentais da questão social no Brasil:

A sociedade brasileira caracteriza-se pela maior discrepância existente no mundo entre seus indicadores econômicos e seus indicadores sociais. Aqueles, situando o Brasil como a oitava potência econômica do mundo ocidental, se aproximam dos níveis dos países industrializados da Europa, enquanto os indicadores sociais se aproximam do nível dos países menos desenvolvidos do mundo afro-asiático (JAGUARIBE, 1986, p.187, apud IANNI, 1992, p.90).

Essa característica da sociedade brasileira, de um lado a sociedade industrial do outro a sociedade primitiva vivendo em condições miseráveis, desafiam a

democracia vindoura e instiga um estudo sobre a situação da Assistência Social antes de 1988.

Até 1930, no Brasil, não se percebia a pobreza enquanto expressão da questão social, mas sim como uma disfunção pessoal dos indivíduos, com o Movimento de 1930, que culminou com Getúlio Vargas no governo, embora não tenha sido a Revolução Burguesa no Brasil, foi sem dúvida “um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 105).

Vargas iniciou um processo de regulamentação das relações de trabalho no país, visando, conforme Filho (1982, p.75) a “desmobilização/despolitização da classe operária”. A primeira referência em legislação federal com respeito a Serviços Sociais, conforme Carvalho e Yamamoto (1990, p.255), “consta na Carta Constitucional de 1934, onde o Estado fica obrigado a assegurar o amparo dos desvalidos e se fixa a destinação de 1% das rendas tributáveis à maternidade e infância.” Em 1938 por meio do decreto-lei nº 525/1938 se estabeleceu a organização nacional do Serviço Social, e foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social, junto ao Ministério da Educação e Saúde. Em 1942 foi criada a primeira instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores como entidade civil de finalidades não econômicas.

Em 1946 foi criada a Fundação Leão XIII pelo governo federal com o objetivo de atuar especificamente junto aos moradores de favelas, concentrados nos grandes centros urbanos, resultado da parceria entre o Estado e a Igreja Católica. No mesmo ano surge o Serviço Social da Indústria (SESI) visando atuar no bem-estar do trabalhador na indústria. Nos anos 50 com a modernização do aparelho do Estado, no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, as instituições de assistência são instrumentos de veiculação de políticas sociais com aspectos claramente assistencialistas. Com a mudança do regime político no ano de 1964, em consequência da ditadura militar, os recursos para as instituições são reduzidos conforme a ideologia vigente, no entanto, conforme trabalhado anteriormente com

auxílio de Ianni (1992), permanece o contexto de crescimento econômico e de empobrecimento crescente da classe trabalhadora.

O cenário nos anos 1970 apontava para instituições influenciadas pela política desenvolvimentista, burocrática e “modernizada”, que visava obter maior controle sobre a sociedade. Já na década de 80, como consequência do fracasso do milagre econômico, houve um crescimento do nível de pauperização da fatia da população excluída do processo produtivo, sendo registrados níveis expressivos de miséria absoluta, altos índices de mortalidade infantil e desnutrição. Nesse contexto potencializam-se nas instituições diversos programas, constituídos de ações fragmentadas, que buscam atender as exigências dessa parcela da população cada vez mais dependente de “benefícios” (PEREIRA, 2007).

Percebe-se que com o passar dos anos e com as mudanças políticas do país, a assistência social manteve práticas clientelistas, de caráter focalizado, assistemáticas e com traços conservadores, sendo operada por sujeitos institucionais desarticulados, com programas sociais estruturados na lógica da concessão, da dádiva, do favor contrapondo-se ao direito (COUTO, 2006).

Seguindo essa linha de atuação, constata-se que até 1988 a assistência social não era prevista constitucionalmente como um direito. Era o trabalho que dava à população acesso a maioria dos direitos sociais. À assistência restavam as ações residuais ligadas à saúde ou previdência social.

A Constituição Federal de 1988 conferiu à Política de Assistência Social no Brasil um novo *status*, passa a ser política pública, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, de caráter democrático, com gestão descentralizada e participativa.

É importante lembrar que os movimentos sociais, a sociedade civil, contribuíram sobremaneira para a confecção deste texto constitucional, o que nos leva a atribuir a esta participação os destaques dados à descentralização e à necessária participação popular como expedientes da ação política, a partir desta Constituição.

No entanto, nos anos de 1990 a 1992, no governo de Fernando Collor de Melo, se iniciou o desmonte do padrão de proteção social. A LBA entra em decadência devido aos desmandos políticos e em 1995 o então presidente Fernando Henrique Cardoso extingue a LBA por decreto, sendo que nenhuma outra instituição foi criada com o objetivo de substituí-la (PEREIRA, 2007).

Neste cenário, após a normalização pela Constituição Federal de 1988, a Assistência Social no Brasil foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742 de 07 de setembro de 1993. Em 1996 a LOAS começa a ser implantada, de acordo com Pereira (2007), a partir da concessão de benefício para idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes. Neste mesmo período foi implementado o processo de descentralização, delegando aos estados e municípios a execução e responsabilidade das ações da Política de Assistência Social.

Com relação a descentralização das ações vale ressaltar, conforme Pereira (2007), que esta foi concebida enquanto um método voltado para a implementação de uma ideologia da “eficiência e da eficácia” e deste modo as três esferas de governos assumem funções bem definidas, no entanto, seguindo a lógica do capital, os recursos destinados à Assistência Social são incompatíveis com a demanda por serviços, benefícios, programas e projetos.

Passados dez anos, em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou pela implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), requisito essencial para materializar a LOAS e a gestão da assistência social como política pública em todo o território nacional. Após a deliberação em Conferência e um período de aprimoramento da gestão (que permanece até os dias atuais), o SUAS foi regulamentado em julho de 2011 pela Lei nº 12.435.

Como consequência de uma deliberação de Conferência, espaço democrático de avaliação, proposição e reformulação da Política de Assistência Social, onde a sociedade civil participa de forma decisiva, novos rumos foram imprimidos à Política de Assistência Social no Brasil. Fez-se necessário reescrever marcos legais como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/ 2004) bem como uma outra Norma

Operacional Básica – NOB SUAS/ 2005 que criaram e iniciaram a operacionalização do SUAS. O Brasil inaugurava um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

O que muda? Quais os ganhos para todos os envolvidos?

No que concerne à gestão financeira, a Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social garantiu o repasse de recursos por piso de proteção (básica e especial) o que deve garantir a oferta permanente dos serviços socioassistenciais, tendo como base a capacidade de atendimento. Outra inovação foi a transferência automática de recursos fundo a fundo (do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais, do Distrito Federal e dos estados) acompanhada da simplificação dos instrumentos de repasse e prestação de contas do cofinanciamento federal. E constata-se o importante papel dos fundos nas três esferas de governo, pois caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizada de recursos que contribuem para o fortalecimento e a visibilidade da Assistência Social (BRASIL, 2005).

Outros pontos importantes a serem destacados na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social são: 1- as responsabilidades dos gestores da Política de Assistência Social em cada esfera de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios); 2- a instituição da informação através do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS, instrumento que orienta o processo de planejamento e de tomada de decisão; 3- a implantação da vigilância socioassistencial, estratégia que viabiliza o reconhecimento e localização das vulnerabilidades, riscos e violações de direitos nos territórios; 4- o monitoramento, função inerente à gestão e ao controle social, e a avaliação, com possibilidade de contratação de serviços de órgãos e instituições de pesquisa objetivando à produção de conhecimento sobre a política e 5- a gestão do trabalho no SUAS que diz respeito à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, impactando diretamente na qualidade dos serviços e benefícios ofertados (BRASIL, 2005).



Na sequência dos avanços que auxiliam a materialização de algumas das ações supramencionadas temos, em termos de publicações, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (2006); a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), que traz um detalhamento de todos os serviços da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade e o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS (2009) que é um marco no que tange ao reconhecimento do impacto e alcance da transferência de renda no território nacional.

E por falar em impacto, merece destaque o crescimento da cobertura dos benefícios na modalidade transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) conforme dados da Controladoria Geral da União apresentados por Schmidt e Silva (2015, p. 92) no ano de 2013 dos R\$ 64,6 bilhões aplicados na Assistência Social, R\$ 62,1 bilhões foram destinados ao PBF e ao BPC restando apenas R\$ 2,5 bilhões para os demais gastos dentro da Política de Assistência Social.

E este é um imbróglio a ser estudado e resolvido dentro da gestão da Política de Assistência Social, pois, conforme discussão feita por Schimidt e Silva (2015, p.89)

[...] é preciso esclarecer que os programas de transferência de renda, sobretudo o Bolsa Família, são uma necessidade objetiva, dado o atual contexto de desemprego estrutural. Mas seus benefícios de valores irrisórios, sua estratégia de condicionalidade, bem como sua ainda frágil estrutura de controle social demandam, cada vez mais, estudos que o desmistifiquem do aparato ideológico de que é revestido como um programa com impacto efetivo na condição de vida da população.

Os Programas de Transferência de Renda são uma resposta às demandas sociais, no entanto, conforme Raichelis (2006, p.27), são pontuais e transitórios tendo em vista a questão estrutural, ou seja, persistente, se caracteriza como programas voltados para o presente, pois atende a necessidades mais imediatas, enxergam a pobreza sob uma perspectiva reducionista, como expressão monetária, e dessa forma não atacam os seus determinantes estruturais, principalmente aqueles

relacionados à política econômica e ao modelo de desenvolvimento, daí mantém inalterado os índices de desigualdade social no Brasil.

Percebe-se que há um padrão de intervenção estatal que visa não comprometer as necessidades de acumulação do capital. Dessa forma à medida que se amplia quantitativamente o Programa Bolsa Família, em detrimento do próprio SUAS é evidenciado o comprometimento de ações, por falta de recursos, como a construção de equipamentos públicos estruturados, aprimoramento da gestão, capacitação dos trabalhadores do SUAS e salários dignos, entre outros. Outra consequência dessa intervenção estatal se traduz na falta de articulação da Política de Assistência Social com as demais políticas que compõem a Seguridade Social e em sendo assim, o ideário de universalização de direitos postulados pela Constituição Federal de 1988 bem como as metas de redução das desigualdades sociais não avança.

Considerações Finais

A Política de Assistência Social tem avançado a passos largos no que tange à normatização, organização dos marcos legais, no entanto, conforme Bobbio (2004) o desafio da contemporaneidade não é a legitimação, mas a concretização de direitos.

O neoliberalismo desde a década de 1990 foi determinante para que o Estado se colocasse enquanto protetor dos interesses do capital em detrimento do sucateamento das políticas sociais, ou seja, a política econômica se sobressai em relação à política social, nesse sentido, as conquistas sociais acumuladas têm sido compreendidas como causa de “gastos sociais excedentes”, que alimentariam a crise fiscal dos estados.

Daí a Seguridade Social brasileira vê-se submetida à lógica da mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, enquanto a assistência social se amplia, transformando-se no principal mecanismo de enfrentamento às desigualdades sociais, sendo que a proteção social é essa via de mão dupla onde os

sentidos da via dão a ela sua completude e possibilitam o alcance real da seguridade almejada.

Os desafios impostos à gestão da Política de Assistência Social situam-se em um cenário de precarização do trabalho, de serviços públicos de baixa qualidade, de políticas pobres, focalizadas e residuais, de transferência da responsabilidade estatal para o Terceiro Setor, fora toda realidade exposta anteriormente que alimenta cotidianamente a sobrevivência da Questão Social e que, em comunhão com diversos teóricos não chega a ser uma nova questão social, existem novas expressões desta questão, novas demandas, mas a mola mestra motivadora continua sendo o conflito entre o capital e o trabalho, bem como a questão cultural que envolve a relação entre dominantes e dominados.

Nesse sentido, a gestão da Política de Assistência Social requer o fortalecimento dos espaços democráticos tais como Conferências, os Conselhos e as Comissões Intergestoras (Bipartite e Tripartite); e é chamada a viabilizar concretamente o cofinanciamento, de forma a potencializar os serviços, programas, projetos e benefícios, não só os de transferência de renda e necessita estreitar o diálogo com as outras políticas sociais a fim de promover a emancipação da classe dominada, oprimida pela imposição do capital.

Referências

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. 213 p.

BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. tradução Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. Rio de Janeiro. 4 ed. Civilização Brasileira, 2003.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006. 198 p.

FILHO, Gisálio Cerqueira. **A “Questão Social” no Brasil: crítica do discurso político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982: Coleção Retratos do Brasil; volume 162.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico- metodológica.** 7 ed. São Paulo, Cortez, 1990. 383 p.

IANNI, Octavio. **A Ideia de Brasil Moderno.** São Paulo: Brasiliense, 1992.

PEREIRA, Cristiane de Barros. **Assistência social em territórios estigmatizados: um estudo da atuação da Fundação Leão XIII em Vila Ipiranga, Niterói** – Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007 (p. 33 a 37)

RAICHELIS, Raquel. **Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade.** *Lua Nova Revista de Cultura e Política* n. 69, São Paulo, 2006.

SANTOS, Josiane Soares. **Particularidades da “questão social” no Brasil.** São Paulo: Cortez. 2012. p. 133-179.

SCHMIDT, Janaína A. de Camargo. e SILVA, Mossicléia Mendes. **A Assistência Social na Contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público.** *Revista Katálysis*, Florianópolis, v.18 n.1, p.86-94, jan/jun. 2015.

TELLES, Vera da S. **Questão Social: afinal do que se trata?** In: *Perspectiva*, Vol. 10, n 4, São Paulo: SEADE. 1996.

POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA: uma análise da fase de implementação pela Defensoria Pública

POLICY OF FREE LEGAL ASSISTANCE: an analysis of the implementation phase by Defensoria Pública

Laryssa Saraiva Queiroz

Graduada em Direito pela UFPI e Mestrado em andamento em Ciência Política na mesma IES

Resumo

O presente trabalho é fruto de uma pesquisa em andamento que tem como propósito investigar como o Estado democrático de direito brasileiro promove o acesso à justiça aos pobres. Para tanto, promove uma análise da política pública de assistência jurídica gratuita, investigando especificamente o papel da burocracia de nível de rua responsável por sua implementação: a Defensoria Pública, prevista na Constituição Federal de 1988 e instituída em nível estadual e federal. A partir da revisão da literatura de políticas públicas, mormente a referente à fase de implementação por burocracia de nível de rua, construiu-se uma relevante discussão em tempos de crise, estabelecendo uma relação entre democracia, acesso à justiça, questão social e coesão social. Conclui que é por meio da Defensoria Pública que se garante o acesso à justiça aos pobres, mas sua estrutura de execução ainda é insuficiente frente à missão institucional e situação socioeconômica do Brasil.

Palavras-chave

Política pública de assistência jurídica gratuita; implementação; burocracia de nível de rua; Defensoria Pública.

Abstract

This work is the result of a research in progress which aims to investigate how the Brazilian democratic state promotes access to justice for poor people. For this purpose, was made an analysis of the policy of free legal assistance, specifically investigating the role of street-level bureaucracy responsible for its implementation: the Defensoria Pública, provided in 1988 Brazil's Federal Constitution and instituted at the state and federal level. Through a review of policy literature, especially regarding the implementation phase by street-level bureaucracy, it promotes a relevant discussion in this times of crisis, establishing a relationship between democracy, access to justice, social issues and social cohesion. It concludes that it is through the Defensoria Pública that the access to justice for poor people is guaranteed, but its implementation structure is still insufficient front of the institutional mission and socioeconomic status in Brazil.

Keywords

policy of free legal assistance; implementation; street-level bureaucracy; Defensoria Pública.

Introdução

Diante do cenário brasileiro, redemocratizado e marcado por desigualdades sociais e econômicas, urge questionamentos acerca de um tema que pouco se discute, mas que constitui um sustentáculo essencial em um regime que se diz democrático e plural. Trata-se do acesso à justiça, principalmente aos pobres.

Necessário que se atente para a relevância de se concretizar essa garantia assegurada constitucionalmente no Estado democrático de direito brasileiro, se não pelo espírito cidadão, ao menos pela preocupação para com a manutenção do equilíbrio social. Isso porque o acesso à justiça revela-se uma condição para o exercício de outros direitos, cuja ausência representa verdadeira ameaça de ruptura da coesão social.

Dessa forma, convém o seguinte questionamento: como o Estado promove o acesso à justiça aos que não tem condição de constituir um advogado que os represente em juízo? A resposta imediata seria através da política de assistência jurídica gratuita, mas uma resposta mais adequada impõe uma análise mais atenta a esta, aparentemente, sutil questão. Isso porque as políticas públicas, por si só, já abarcam uma complexidade imensa, mas mais ainda demanda atenção o estudo específico das burocracias responsáveis pelo seu implemento, que é onde, de fato, se pode inferir como uma política é executada.

Assim, o presente trabalho, que é fruto de uma pesquisa ainda em andamento, tem como propósito investigar a forma como a Defensoria Pública, que é a burocracia responsável pela implementação da política de assistência jurídica gratuita no Brasil, executa sua função. Para tanto se promoveu uma revisão da literatura de políticas públicas, mormente a referente à fase de implementação por burocracia de nível de rua, integrando-a numa rica discussão sobre temas relevantes, sobretudo nos tempos de crise que o Brasil enfrenta.

A pesquisa valeu-se ainda de pesquisa documental, que oportuniza observar o processo de maturação ou de evolução de, por exemplo, indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, mentalidades, práticas (CELLARD, 2008); a fim de conhecer melhor a política em estudo, a burocracia implementadora, as alterações sofridas ao longo do tempo e os motivos da mudança. Ademais, deve-se atentar para a autenticidade e confiabilidade do material consultado (POUPART *et al.*, 2008), razão pela qual as legislações consultadas foram acessadas a partir do domínio oficial do Palácio do Planalto: <<http://www.planalto.gov.br>>.

Acesso à justiça em um cenário democrático

De um modo geral, a evolução da assistência remonta as noções de *sociabilidade primária e secundária*⁹. Na fase de *sociabilidade primária* as necessidades de toda ordem eram supridas pelos membros de um grupo, seja de natureza familiar, de vizinhança ou de trabalho; importando que não houvesse mediação de instituições específicas. Mas sucedeu-se uma falha nestas assistências não especializadas ou primárias, em decorrência de um afrouxamento nos laços da *sociabilidade primária*.

Com o desenvolvimento das cidades sobreveio uma estrutura social mais complexa, que contou ainda com o advento do pensamento cristão, caritativo e instituidor da noção de salvação. Evoluiu-se, assim, para a *sociabilidade secundária*, caracterizada pela institucionalização e especialização da assistência, inaugurada pela Igreja e, posteriormente, assumida pelo Estado.

A partir de então, tem-se que o Estado passa a suprir as necessidades sociais, o que faz não por benevolência, mas para gerenciar a questão social e manter a coesão social. Pelo menos é o que se extrai da obra de Robert Castel (1998), para

⁹ Conceitos de Alain Caillé, em 1986, eleitos por Castel (1998) em seu estudo sobre o desenvolvimento da lógica da assistência.

quem é tão cara a manutenção do equilíbrio social, o que justificaria a necessidade de auxílios assistenciais, não importando, entretanto, sua qualidade e suficiência:

Tal assistência pode representar problemas financeiros, institucionais e técnicos difíceis. Não cria problemas a princípio. Desde que consiga fazer reconhecer sua incapacidade, o indigente pode ser assistido, ainda que, na prática e amiúde, esse tratamento se revele insuficiente, inadequado, condescendente e até mesmo humilhante. Porém, se sempre é fonte de embaraços, a existência desse tipo de população não questiona, de modo fundamental, a organização social. (CASTEL, 1998, p. 42)

Tendo em vista que, no atual cenário brasileiro redemocratizado, vigem princípios ligados à cidadania e justiça social, necessária a criação de instrumentos que garantam sua concretização, ou que ao menos demonstrem uma preocupação nesse sentido. Dessa forma, o acesso à justiça revela-se como um requisito para o exercício da cidadania, concretização de outros direitos e promoção da justiça social (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Nesse esteio:

Normalmente, o enfrentamento desta questão [desigualdades socioeconômicas no Brasil] é pensado a partir de políticas voltadas para aspectos diretamente relacionados às esferas econômica e social. [...] o acesso à justiça se constitui na porta de entrada para a participação nos bens e serviços de uma sociedade. Quaisquer iniciativas que tenham por meta o combate à exclusão estarão fadadas ao fracasso se não levarem em conta garantias e direitos individuais e coletivos. Pois, não há possibilidade real de inclusão se, de fato, não houver condições efetivas de acesso à justiça. Sem o direito de recorrer à justiça, todos os demais direitos são letras mortas, garantias idealizadas e sem possibilidades de concretização. Não se pretende aqui diminuir a importância de políticas que visem melhorar a distribuição de renda ou a escolaridade, por exemplo. O que este argumento sublinha é que, caso não se considere como prioritário o acesso à justiça, todos os demais esforços correm o risco de não perdurar e se desfazer. (SADEK, 2009, p. 170)

Daí se extrai a relevância de uma política pública que promova acesso à justiça, sobretudo aos pobres, em nome ainda de outros princípios que regem o Estado democrático de direito brasileiro, tais como a igualdade e a inclusão social. Portanto, essencial a garantir de acesso à justiça aos necessitados, sobretudo no bojo da conjuntura socioeconômica do Brasil, marcada pela desigualdade.

Implementação da política pública de assistência jurídica gratuita

Hodiernamente vivencia-se um ressurgimento da importância dos estudos de políticas públicas, bem como das instituições que regem seus momentos decisórios, elaboração, implementação e avaliação. Celina Souza (2006) atribui à maior visibilidade desta área nos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, o fato de que, na maioria deles, ainda não se tenha conseguido equacionar a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Talvez porque ainda não se tenha atentado para o papel exercido por políticas voltadas para as parcelas desprivilegiadas na manutenção da coesão social.

Diante deste desafio, nota-se a relevância das pesquisas neste sentido, sobretudo em países que compõem a América Latina. Entretanto, o campo das políticas públicas nesta região ainda é tímido e toma por base principalmente a literatura estrangeira, o que ainda representa um empecilho para o desenvolvimento dos estudos locais. Ademais, tal literatura advém, em sua larga maioria, de países desenvolvidos cujas conjunturas políticas, econômicas e sociais são bastante diversas da realidade latina.

Especificamente no Brasil, o campo do estudo de políticas públicas ainda é bastante incipiente (MELO, 1999; LOTTA, 2012). Portanto, válidas e necessárias as pesquisas nesta área, o que representa a imersão em um amplo universo de indefinições e formas de abordagens distintas. Esta realidade impõe às análises de políticas a eleição de definições, modelos e formas de abordagem que melhor se adequem aos seus objetivos e às características da política objeto do estudo.

Inicialmente, cabe uma diferenciação de ordem conceitual entre “política” e “política pública”. A confusão entre esses termos pode ser atribuída exatamente à importação dos estudos sobre políticas públicas e ao fato de a língua portuguesa

utilizar a mesma palavra para se referir a duas coisas distintas: *política* e *política pública*. Recorre-se à língua inglesa para estabelecer a diferença e evitar confusões.

Como explica Klaus Frey (2000), a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política, a *polity*, *politics* e *policy*. *Polity* é a expressão utilizada para denominar as instituições políticas, portanto refere-se à dimensão institucional, à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Já *politics* é utilizada para os processos políticos, no quadro da dimensão processual, apresentando, frequentemente, caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Ao passo que *policy*, ou *policies*, compõe a dimensão material e diz respeito aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Feitos esses esclarecimentos terminológicos, cabe ainda eleger uma dentre as várias acepções de políticas públicas existentes. A que embasa o presente trabalho provém das lições de Enrique Saravia, que considera política pública “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28).

Nesse processo dinâmico, Saravia (2006) identifica como orientadoras das ações que compõe determinada políticas, finalidades tais como a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas. Dessa forma, define operacionalmente política pública como sendo:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários atores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29)

Dito isso, convém conhecer a política objeto do presente estudo, para que depois se possa analisar sua execução por parte da burocracia responsável por

implementá-la. Trata-se da política de assistência jurídica gratuita, que foi adotada pela Constituição Federal de 1988¹⁰, que trouxe a previsão de que o Estado deve prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, e institucionalizar a Defensoria Pública para sua execução.

A partir desse momento passou a existir uma instituição especificamente voltada à concretização do acesso à justiça aos que não possuem condições de arcar com os custos dos serviços de advogados privados. A Defensoria passa a dispor de um corpo especializado de agentes, com estrutura própria, remunerados pelo Estado e dedicados exclusivamente a prestar assistência jurídica aos necessitados. (LIMA, 2015)

Desde sua criação, foram editadas algumas leis que promoveram regulamentação institucional e alterações significativas em sua estrutura e amplitude. Sua organização foi determinada pela Lei Complementar nº 80/1994, que posteriormente foi alterada pela Lei Complementar nº 132/2009. Sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária foi garantida, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 45/2004, 69/2012 e 74/2013. Por fim, determinando, dentre outras coisas, a criação de Defensorias em todas as comarcas brasileiras e garantindo igualdade de condições entre a instituição, o Poder Judiciário e Ministério Público, foi recentemente editada a Emenda Constitucional 80/2014.

Não obstante Mori Madeira (2014) já tenha assinalado uma incongruência entre as previsões legais de independência e autonomia defensorial e o que realmente acontece na prática, o desenho institucional da Defensoria garante que esta não integre quaisquer dos poderes. Portanto, ao contrário do que se pode pensar, cabe esclarecer que, formalmente, a Defensoria Pública não está vinculada ao Poder Executivo, tampouco faz parte do Poder Judiciário.

¹⁰ Todas as legislações citadas podem ser acessadas no domínio oficial: <<http://www.planalto.gov.br>>

Existindo tanto em âmbito estadual quanto federal, a Defensoria Pública é a burocracia responsável por efetivamente prestar o serviço de assistência em juízo aos cidadãos necessitados, razão pela qual constitui uma *burocracia de nível de rua*.

Para melhor compreensão do termo, deve-se fazer referência ao trabalho de Michael Lipsky (1969; 1983), por ser ele o baluarte da literatura que trata deste tipo de burocracia. Em 1969, Lipsky produziu um esboço de uma teoria sobre o que ele convencionou chamar de *street-level bureaucracy*.

O autor atentou para um setor público que, não obstante sua importância, pouco recebia atenção por parte dos cientistas políticos em seus estudos, o que ainda é uma realidade na literatura. Este setor corresponde ao atendimento propriamente dito às pessoas, ao encontro face a face dos cidadãos com os representantes do governo na execução de alguma política, a etapa em que os funcionários do governo efetivamente interagem com os seus *clientes*, que é a terminologia por ele adotada para referir-se aos cidadãos usuários do serviço desse tipo de burocracia.

O autor cita como exemplos os burocratas que serviram de base para este ensaio de sua teoria, quais sejam, a polícia, professores e juizes de tribunais inferiores. Cujos clientes seriam, respectivamente, criminosos e suspeitos, alunos, e a pessoas apresentadas em juízo na corte. (LIPSKY, 1969)

Fazendo ainda questão de destacar o contexto em que estava inserido como explicação para seu interesse pela temática, Lipsky (1969) conta dos conflitos urbanos na América do Norte, que denunciavam as estruturas da prestação de serviços para os pobres. O autor ressalta que, embora os aspectos teóricos do seu estudo fossem extensíveis aos clientes de todos os tipos de burocracias de nível de rua, observa que seriam mais aplicáveis aos grupos minoritários e de baixa renda. Isso porque estes setores sociais são exatamente os mais dependentes de estruturas burocráticas governamentais destinadas à prestação de serviços básicos. (LIPSKY, 1969)

Lipsky (1969) estava disposto a explorar, dentre outras questões, a falta de organização e recursos pessoais dos indivíduos que exercem essas funções

burocráticas, e investigar quais os mecanismos desenvolvidos por esses burocratas para lidar com estes problemas. Desse modo, põe-se a desenvolver as bases do que, anos mais tarde, se tornaria sua memorável teoria sobre as burocracias nível de rua.

Como ressalta Lotta (2012), para se compreender a ação efetiva do Estado, é necessário entender justamente a ação e a interação realizada por esses implementadores. Tal análise permite a compreensão de como questões institucionais e de contexto interferem na ação do implementador e, por conseguinte, na própria política pública.

Finalmente, em *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* Lipsky (1983) expande e consolida sua teoria. Na obra, o autor explora, dentre outros pontos, o exercício da discricionariedade por parte destas burocracias e fatores que influenciam suas ações, elementos que se tornam relevantes na medida em que, como conclui, a ação individual dos implementadores acaba por tornar-se o comportamento da agência pela qual respondem e representam.

Uma análise a partir desta perspectiva inclusive exige o modelo de análise *bottom-up*, dispensando o modelo *top-down*¹¹. Pois descarta a própria concepção do *policy cycle* ou ciclo da política, concebendo que as políticas públicas acontecem não em fases distintas e separadas de formulação e implementação, mas numa implementação em constante reformulação. Esta forma de abordagem, com enfoque na implementação, inclusive serviria para explicar as alterações institucionais sofridas pela Defensoria Pública desde sua criação, na medida em que todas foram promovidas em atenção a uma melhor adaptação da execução da política às demandas sociais.

Ademais, esta forma de abordagem demanda fundamentação junto à literatura do neoinstitucionalismo, oportunizando uma análise que revela o papel do

¹¹ O modelo *top down* entende a implementação como um processo em que as ações dos atores são dirigidas ao cumprimento de objetivos previamente definidos em decisões políticas anteriores tomadas pelos *policy makers*. Em contrapartida, para o modelo *bottom up* a implementação é uma continuação da formulação, havendo um processo interativo entre os que buscam colocar a política em prática, que são aqueles que de fato executam a política, os burocratas. (DAGNINO,2002)

Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais, enfatizando o papel exercido pela burocracia, bem como os fatores que influenciam suas ações (ROCHA, 2005).

Nesse esteio, vale mencionar a proposta de Hjern e Porter (1981) de que, para o entendimento da implementação, é essencial observar como a instituição se organiza e identificar os múltiplos atores envolvidos na prestação do serviço. Dessa forma, seria possível investigar como a burocracia resolve os problemas que surgem na execução de uma política pública. Para tanto, exige-se uma análise que tome como base exatamente a rede de atores e agências envolvidas na implementação, não se adequando essa proposta, portanto, à abordagem *top-down*.

Assim, tem-se como relevantes estudos tais como os diagnósticos da Defensoria Pública, que demonstram a realidade das instituições nos diversos locais do território brasileiro em que mantém unidades. Em síntese, o diagnóstico publicado no ano de 2015 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015) revela que ainda faltam defensores públicos em 63% das comarcas brasileiras, sendo mais comuns em capitais e regiões mais desenvolvidas, que nas cidades mais carentes dos interiores brasileiros.

A pesquisa contou ainda com um questionário de respostas livres que foi respondido por 3.051 dos 5.528 do total de defensores públicos estaduais e federais em atuação. Em suma, as respostas apontam entre as prioridades dos burocratas: ampliação do quadro de defensores; servidores de apoio e estagiários; a garantia de autonomia administrativa, funcional e financeira da instituição e o fortalecimento institucional. Além disso, citam a criação do Conselho Nacional da Defensoria Pública e a presença da Defensoria na Lei de Responsabilidade Fiscal. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015)

Portanto, nota-se uma preocupação quanto a dilemas intercorrentes na execução de política pelas burocracias de nível de rua¹², que merecem uma análise

¹² Como exemplo de dilemas pode-se citar as expectativas dos clientes (LIPSKY, 1969; 1983), exigência de *accountability* e *responsiveness* (LUIA; MCCUBBINS, 2000; LOTTA, 2012) diante da discricionariedade de que dispõe os burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1983; LOTTA, 2012).

que observe a atuação da burocracia considerando todos os atores da estrutura institucional que se envolvem na execução da política (HJERN, PORTER; 1981). Dessa forma será possível conhecer como, de fato, uma política é posta em prática, para além do que dizem as estruturas formais de idealização da política, identificando-se os problemas que surgem na implementação e a forma como a burocracia enfrenta esses problemas.

Conclusão

Do exposto, conclui-se que o acesso à justiça constitui uma condição para o atendimento dos pressupostos democráticos de exercício da cidadania e inclusão social, revelando-se mais relevante ainda entre as parcelas em situação de pobreza, considerando-se o cenário brasileiro marcado por desigualdades.

Se por um lado é louvável a existência de uma instituição especialmente criada para prestar assistência jurídica às pessoas carentes em juízo, por outro a realidade revela dificuldades de ordem estrutural na concretização deste mister. Isso porque a missão institucional da Defensoria Pública esbarra na conjuntura socioeconômica brasileira e na capacidade do Estado. Ademais, ao que tudo indica, não fosse pela capacidade organizacional interna da instituição, mal conseguiria atender parcialmente tal missão.

A burocracia ainda sofre com um quadro pequeno de defensores frente à demanda, e desdobra-se com os servidores de apoio e estagiários de que dispõe. Reivindicam ainda a autonomia administrativa, funcional e financeira que estão previstas formalmente, sem deixar de preocupar-se com a criação de instrumentos que ao mesmo tempo aumentem sua *responsiveness* e tornem mais rígida sua *accountability*.

Portanto, muito além de conhecer a estrutura formal de uma instituição, para descobrir como, de fato, uma política pública é implementada, faz-se necessário

investigar sua estrutura organizacional, saber dos problemas que surgem na execução e a forma como estes são enfrentados.

Referências

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1999.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (orgs). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 295-316.

DAGNINO, Renato. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, R. et al. **Gestão Estratégica da Inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa nº 82, Campinas: NEPP/Unicamp, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

HJERN Benny; PORTER David O. Implementation Structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, v. 2, n. 3, p. 211-227, jul. 1981.

LIMA, Frederico R. V. de. **Defensoria Pública**. 4 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

LIPSKY, Michael. Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy. Institute for Research on Poverty, **Discussion Papers**. Madison (August), WI: The University of Wisconsin Press, 1969.

_____. **Street-Level Bureaucracy**: the dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1983.

LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 20-49.

MADEIRA, Lígia M. Institutionalisation, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 48-69, Sept. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000200048&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 Nov. 2015.

MCCUBBINS, Mathew D. **Abdication or Delegation?** Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma, 22 *Regulation* 30-37 (1999). Disponível em: <http://mccubbins.us/mccubbins_files/ARTE5.PDF>. Acesso em: 17 Jan. 2016.

MELO, Marcus A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (org). **O que ler na ciência social brasileira** (1970 – 1995). São Paulo: Editora Sumaré; ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999, p. 59-99.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. In: GONÇALVES, G. V. O. [et al.] (Orgs.). **Diálogos sobre Justiça**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario/biblioteca/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

POUPART, J. A. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. (orgs). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2010, 215-253.

ROCHA, Carlos V. *Neoinstitucionalismo* como modelo de análise para as Políticas Públicas. **Civitas**, vol. 5, n. 1, 2005, p. 11-28.

SADEK, Maria T. A. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In LIVIANU, R., (Coord). **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009, p. 170-180.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 07 jan. 2016.

PRONATEC: A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO GOVERNO DILMA EM 2015

PRONATEC: NATIONAL POLICY OF VOCATIONAL EDUCATION IN GOVERNMENT DILMA IN 2015

Ravena Pereira Leite

Pós-Graduação em Elaboração de Projetos & Captação de Recursos – ETHOS (em andamento) e Faculdade CET (2016); desenvolve pesquisas relacionadas a trabalho & políticas sociais e também gênero e raça; Pós-Graduação *lato sensu* em PROEJA - IFPI (EAD) (2015) Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Piauí (2008) Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (2012).

Resumo

Este artigo é resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre os programas voltados a concretizar a política de educação profissional no Brasil desde o governo FHC em 1996, quando fora implementada a LDB até o governo Dilma em 2015. Objetivando compreender qual a dimensão cidadã desses programas bem como caracterizar a concepção de trabalho, ambas variáveis envolvidas nesse processo. Para tanto, procurar-se-á pontuar os programas adotados na política de educação profissional desde o governo Lula até os dias atuais, buscando compreender seus objetivos e resultados. Enfocando o PRONATEC que se apresenta como a proposta governista atual de educação profissional a juventude e trabalhadores brasileiros.

Palavras-chave

Pronatec. Política Nacional de Educação Profissional. Trabalho. Cidadania.

Abstract

This article is the result of a bibliographical and documentary research on programs aimed at achieving professional education policy in Brazil since the Cardoso government in 1996, when not implemented the LDB to the Dilma government in 2015. In order to understand what the civic dimension of these programs and to determine the design work, both variables involved in this process. This shall be made to score the programs adopted in education policy since the Lula government to the present day, seeking to understand their goals and results. Focusing on the PRONATEC which is presented as the current government's proposal for vocational education to youth and Brazilian workers.

Keywords

Pronatec. National Vocational Education Policy. Job. Citizenship.

Introdução

A política nacional de Educação Profissional tem seu início a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, portanto a partir do segundo período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e durante o primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, embora pautadas no discurso da inclusão dos trabalhadores no mundo do trabalho por meio da qualificação profissional, além de não lograrem resultados esperados ainda tornaram mais precárias a oferta de políticas sócio-educativas.

Na atual conjuntura social e econômica no Brasil as demandas no mundo do trabalho têm-se refletido na educação com a expansão da oferta de cursos de qualificação e formação profissional, em especial no nível técnico. A modalidade atual de educação profissional visa à formação do trabalhador através de curso que ofereça conhecimentos profissionalizantes para exercício de profissões técnicas. Atualmente, esse tipo de ensino se encontra dissociado da educação básica. O que nos faz supor que os investimentos maciços nos programas de qualificação profissional são voltados a qualificar jovens trabalhadores para tornar mais viável à absorção dessa mão de obra para o mercado.

De forma que constitui um equívoco pensar que a educação profissional nos parâmetros em que é oferecido desde o governo FHC e concretizada pelo atual governo Dilma, constitui singular relevância para requisito de entrada no mercado de trabalho. Pois, entende-se que a qualificação profissional não representa o fator único de empregabilidade, uma vez que, no Brasil temos um quadro de desemprego estrutural onde muitos possuem qualificações profissionais variadas e ainda assim formam o quadro dos desempregados no país.

Podemos sentir a intenção desses programas na fala da presidenta Dilma Roosself onde ela afirmou quando assumiu em janeiro: “O PRONATEC oferecerá, até 2018, 12 milhões de vagas para que nossos jovens, trabalhadores e trabalhadoras, tenham mais oportunidades de conquistar melhores empregos e possam contribuir ainda mais para o aumento da competitividade da economia brasileira”¹³.

Essa afirmação da presidenta instiga questionamentos, quais sejam: o Pronatec oferece maiores e/ou melhores oportunidades de empregos? Torna a juventude brasileira competitiva? E a concepção de trabalho repassada para esses jovens? Como ficam as outras modalidades educativas (educação básica, média, propedêutica)? O que de fato seria oferecido ao trabalhador brasileiro levando em consideração a intenção e a validação desses cursos de qualificação profissional como política pública ambiciosa frente os desafios do mundo do trabalho? Tentar-se-á responder a tais questões no decorrer desse artigo.

Para tanto, será exposta uma breve trajetória da política de educação profissional baseada nos programas de qualificação oferecidos para concretização de tal política. Trata-se de descrever as características dos programas visando qualificação profissional numa perspectiva temporal-política-histórica do governo Lula até o governo Dilma dando enfoque principal ao Pronatec. Objetiva-se discutir qual a concepção cidadã desses programas bem como a dimensão da categoria trabalho inserida nesse processo. Pontuando quais foram os programas adotados desde o governo Lula até os dias atuais, buscando compreender seus objetivos e resultados.

¹³ Dados extraídos da Folha de São Paulo, acesso em 04/09/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/231813-dilma-corta-metade-das-vagas-no-pronatec.shtml>

Referencial Teórico

Como bem coloca Kerstenetzky (2011), o EBES (Estado de Bem-Estar Social) brasileiro possui altos índices de pobreza e desigualdade, o mercado de trabalho sem dinamismo aliadas as altas taxas de desemprego e informalidade. Alguma melhora está relacionada às transferências de renda e as políticas de regulamentação de mercado. Esta configuração sócio-econômica, política e social brasileira, será o cenário que se dará as bases para a demanda de uma qualificação profissional urgente instalada por diversas escolas e instituições públicas e privadas. Visando proporcionar ao trabalhador e/ou o (a)s jovens uma preparação de acordo com as necessidades do mercado. Nesse contexto, vejamos o que relata Pereira (2012) sobre a intervenção estatal na política de educação profissional.

A intervenção do governo na educação profissional, após a restauração democrática de 1985, iniciada em 1989, deu-se com a transformação da escola técnica do Maranhão, estado natal do então presidente da República, em Centro de Educação Tecnológica (CEFET), tendo por base a legislação do período ditatorial (Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978). A medida ainda seria adotada, em 1993, na Escola da Bahia, onde governava um dos principais artífices da derrota do regime militar, e, posteriormente, inspiraria a Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Esta além de criar o Sistema Nacional de Educação Tecnológica vinculadas ao Ministério da Educação e sistemas congêneres dos estados, municípios e Distrito Federal, transformava todas as Escolas Técnicas Federais em Centros de Educação Tecnológica (PEREIRA, 2012, p. 53).

Ainda segundo Pereira (2012, p.53) o modelo só seria generalizado ao final dos anos noventa, após a aprovação da LDB, e mesmo da reforma da educação profissional dela decorrente. Assim, conforme a LDB em seu o Art. 35 quando se refere ao ensino médio como etapa final da educação básica relata suas finalidades,

- I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
- II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;



IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, 2015)

A última etapa da educação básica assumia, então, a função de preparar para o prosseguimento dos estudos, para o trabalho e para a cidadania. Com isso, aponta Pereira (2012, p.54) apud Mello (1999, p.163), “pela primeira vez uma lei de educação não diz que o ensino profissional vincula-se ao trabalho, mas que toda a educação escolar será vinculada ao trabalho e à prática social [...]”.

Percebe-se com isso que a educação profissional não mais estará atrelada ao ensino secundário, podendo se articular a ele ou a qualquer uma das etapas de escolarização. Tendo por finalidade, como expressa o art 39, é conduzir “ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva” sendo acessível aos matriculados ou egressos da educação básica ou superior bem como ao trabalhador em geral (BRASIL, 1996).

A educação profissional é um conceito de ensino abordado pela LDB de 1996, complementada pelo Decreto 2.208/97 e reformada pelo Decreto 5.154/2004. Seu objetivo é criar cursos direcionados à qualificação, reprofissionalização e atualização de jovens e adultos, com qualquer nível de escolaridade, visando à inserção e melhor desempenho no mercado de trabalho. Gaudêncio Frigotto, ao fazer uma análise sobre a relação entre educação profissional e educação básica e sua universalização faz uma colocação relevante que permitirá identificar as contradições dessa modalidade educativa em busca de uma prática cidadã.

[...] Os clássicos do pensamento social, político e econômico brasileiro nos permitem apreender as forças que disputaram os projetos societários e entender o que nos trouxe até aqui e suas determinações. Permitem-nos entender, por outro lado, por que o projeto da classe burguesa brasileira não necessita da universalização da escola básica e reproduz, por diferentes mecanismos, a escola dual e uma educação profissional e tecnológica restrita (que adentra as mãos e aguça os olhos) para formar o “cidadão produtivo” submisso e adaptado às necessidades do capital e do mercado. (FRIGOTTO, 2007, p.1131).

Discorramos então acerca dos pressupostos nos quais estão pautados o conceito de cidadania, para em seguida mostrar sua definição. Tais pressupostos são

para Martins (2000, p.56-57), “a participação, a igualdade, o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, o preparo para a discussão dos problemas comuns à comunidade, o acesso à informação, à cultura letrada e aos bens materiais, fundamentais à sobrevivência digna”. Deve haver, portanto, uma articulação entre esses pressupostos, nos levando a entender que, “cidadania é uma prática e não simplesmente compreensão passível da realidade, estando de posse de elementos que possibilitem a decodificação do mundo [...]. como prática, a cidadania deve estar sujeita a reformulações teóricas no sentido da práxis marxista”. (Ibidem, p. 57).

Assim, compreende-se a cidadania utilizada para a discussão da política nacional de educação profissional como a efetivação de um direito social dos trabalhadores e/ou juventude, cidadãos brasileiros será pautado na articulação entre os pressupostos descritos. Ou seja, cidadania é a participação dos indivíduos de uma comunidade em busca da igualdade nos campos que compõe a realidade humana, mediante a luta pela conquista e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, objetivando a posse dos bens materiais, simbólicos e sociais, contrapondo-se à hegemonia dominante na sociedade de classes. (MARTINS, 2000, p.58)

Tomando emprestado o entendimento do termo cidadania, torna-se relevante agora descrever alguns dos programas que vem efetivando a política nacional de educação profissional, a fim de buscar a ressonância dos meios necessários a pratica cidadã consoantes ao intento da política nos parâmetros preconizados pela Lei das Diretrizes Básicas da educação.

Em busca do atendimento às necessidades do mercado de trabalho e dos trabalhadores, na última década diversos Programas e Projetos foram criados referentes à educação profissional: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) (1995-1998/1999-2002) implementado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, tinha por objetivo articular políticas públicas de emprego, trabalho e renda. O PLANFOR deu origem ao Serviço Civil Voluntário (Governo FHC) e estruturou o Juventude Cidadã (Governo Lula). O Decreto nº 2.208/97 deu suporte para a implantação do PLANFOR e também apresentou concepções e normas que deram

subsídios à criação do Programa de Expansão de Educação Profissional (PROEP), vinculado ao Ministério da Educação.

A partir da avaliação do PLANFOR foi criado o Programa Nacional de Qualificação (PNQ) (2003-2007), com os objetivos de promover a inclusão social e reduzir as desigualdades sociais; proporcionar o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, através da sustentabilidade e reduzindo as desigualdades regionais e promover a expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Esta proposta do PNQ promove uma integração entre educação básica e profissional e entre as Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda com as políticas Públicas de Educação.

No que se refere à reforma da educação profissional, técnica e tecnológica é importante visualizar que a Lei 11.892/08 integrou um conjunto de medidas normativas visando à concretização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo Lula, que o tinha como um dos mais importantes componentes educacionais do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PROEJA foi criado em 2006, pelo Decreto 5.840, visando à retomada da oferta pública do ensino médio integrado à educação profissional técnica, dentro do “contexto de valorização e ampliação da Educação de Jovens e Adultos (EJA), com garantia do direito à educação básica” (LIMA FILHO, 2010, p. 142). Seu objetivo era o de instituir uma política estável de EJA com a elevação da escolaridade e da qualificação, na tentativa de integrar esses dois espaços distintos que quase não se articulavam. No entanto, a integração entre EJA e educação profissional não tem sido tarefa fácil e já demonstrou que não pode ser alcançada em curto espaço de tempo, uma vez que se constituem em duas modalidades distintas de educação, com realidades e campos bem delimitados, como destacaram Machado e Oliveira (2010, p. 8).

Enquanto a EP [Educação Profissional] se preocupava com a qualificação de trabalhadores para as constantes alterações no mundo do trabalho, a EJA procurava atender aos que não tiveram acesso à EB [Educação Básica] na “idade própria” ou mesmo que não chegaram a se alfabetizar, muitas vezes por meio de práticas equivocadas e que **pouco** (grifo meu) contribuiu



para uma formação cidadã. Assim, era como se a elevação da escolarização por meio da EJA, não dissesse respeito à elevação da qualificação de jovens e adultos trabalhadores.

A possibilidade de formação profissional integrada à educação básica, sem dúvida favoreceu o movimento de criação do Programa, como vem favorecendo sua operacionalização. No entanto, sabemos que integrar vai muito além, pois exige uma nova concepção no processo formativo. Saviani (1987, p. 19) defende que essa integração somente se concretizará dentro da concepção de politécnica que, para ele,

[...] envolve a articulação entre trabalho intelectual e trabalho manual e envolve uma formação a partir do próprio trabalho social, que desenvolve os fundamentos, os princípios, que estão na base da organização do trabalho de nossa sociedade e que, portanto, nos permite compreender o seu funcionamento

Para o autor acima citado, à medida que o processo escolar se desenvolve, surge a exigência de que as relações entre educação e trabalho sejam explicitadas e a necessidade da compreensão do modo como o trabalho se desenvolve e está organizado na sociedade. É nesse momento que a questão da politécnica se impõe para colocar em prática a defendida integração entre educação profissional e educação geral, pois “A noção de politécnica se encaminha na direção da superação da dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual, entre instrução profissional e instrução geral” (SAVIANI, 1987, p. 13).

O Programa Brasil Profissionalizado (Decreto 6.302, de 12 de dezembro de 2007) integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), da mesma forma que outras iniciativas voltadas à educação profissional, formando um complexo de ações integradas, que merecem ser analisadas em conjunto. O programa visava repassar recursos para os estados a fim de incentivá-los a retomar o oferecimento da educação profissional gratuita de nível médio na rede de educação pública estadual, através de assistência técnica e financeira para obras, gestão, formação de professores, práticas pedagógicas, infraestrutura, etc.



Ciavatta (2010) declara reconhecer o mérito da iniciativa, mas chama atenção para a presença, apoio e defesa reiterada dos propósitos do Programa que são feitos na imprensa, por empresários e Organizações não Governamentais (ONGs),

Se nossa interpretação é correta, primeiro, não se trata de política pública, de ensino médio obrigatório e gratuito, como é, por lei, o ensino fundamental, mas de programas com expressivo apoio do setor privado, ONGs e empresários. Seria apenas um louvável trabalho comunitário se não tivéssemos, na educação brasileira, o viés da privatização e da prevalência da formação voltada para as empresas e/ou o mercado a partir da educação profissional, em detrimento da formação geral (CIAVATTA, 2010, p. 166).

É relevante frisar os interesses conflitantes entre os âmbitos, o empresarial e educacional. O primeiro tem como ponto de partida as finalidades produtivas, enquanto ao segundo cumpre formar para o exercício da cidadania que envolve a aquisição dos meios indispensáveis a uma vida digna, respeitando as normas sociais, os direitos e deveres dos cidadãos. O conflito acontece, principalmente, porque a lógica capitalista difere da lógica da educação. Onde esta é voltada para a formação do indivíduo para garantir-lhe, dentre outras, a possibilidade de se livrar de mecanismos opressores, de reconhecer as necessidades do outro e participar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. E aquela se revele como a lógica da produção, do lucro, da exploração do trabalhador, da competitividade e do individualismo.

Durante o governo Lula, preparou-se o terreno da candidatura de Dilma em torno do tema da educação profissional. As comparações nas eleições, tanto do primeiro como do segundo turno da Campanha Presidencial de 2010, deram destaque à posição de cada um dos candidatos em relação ao tema da educação profissional. Tanto Dilma quanto o candidato Serra tinham a educação profissional como uma de suas bandeiras. O Governo (Dilma Rousseff) voltou sua preocupação para a formação profissional (técnico e FIC) em nível médio e também em nível fundamental. Neste sentido, foi aprovada em 26 de outubro de 2011, a Lei nº 12.513, a qual institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Este

Programa tem como objetivos a expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) à população brasileira, bem como melhorar a qualidade do ensino médio.

Se posicionando contra essa oferta expressa acima vemos, o pensamento de Gramsci(1995) interpretado por Nosella (2012) torna-se de extrema relevância, pois,

Questiona a dualidade do sistema escolar, ou seja, a existência de dois tipos de escola para dois tipos de classes de cidadãos: a escola desinteressada-do-trabalho, para a elite, com um programa humanista, de vasta e moderna cultura universal, destinada àqueles que não precisam se submeter ao imediatismo do mercado profissional; e a escola interessada-do-trabalho, [...] profissionalizante, com um pragmático e pobre currículo, destinada à parcela majoritária da população, com o intuito de formar jovens para o imediatismo do mercado, sem preocupações com os valores universais. (NOSELLA e AZEVEDO, 2012, p. 27)

O Pronatec é destinado a estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da Educação de Jovens e Adultos (EJA); trabalhadores, entre os quais agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; beneficiários titulares e dependentes dos programas federais de transferência de renda (ex.: Bolsa-Família, Seguro-desemprego); pessoas com deficiência; povos indígenas, comunidades quilombolas; adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas; pessoas que cumprem pena de privação de liberdade; praças do Exército e da Aeronáutica com baixa do Serviço Militar ou atiradores; e públicos prioritários dos programas do governo federal que se associem à Bolsa-Formação do Pronatec.

O programa reproduz o que o Planfor (Plano Nacional de Educação Profissional), o PNQs (Plano Nacional de Qualificação setorial) e o Sistema S já fazem há décadas: uma qualificação profissional dissociada da elevação de escolaridade e da Educação Básica. Grabowski (2014, p.2) ¹⁴ pontua "Os cursos rápidos têm baixa

¹⁴ Extraído da Revista Educação, reportagem “**Apesar de números positivos, Pronatec ainda enfrenta dificuldades**” por Daniella Grinbergas. Pronatec, Ed 210, 2014. Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/210/>

articulação com as políticas de desenvolvimento, trabalho e renda, bem como dos próprios projetos de vida dos jovens".

Pressupõe-se que quanto maior escolaridade e acesso a certificado ou diploma de educação profissional aumentam as chances no mercado de trabalho, mas, não necessariamente garantem a entrada do profissional no mercado. Oyama (2014)¹⁵ aponta que o emprego está relacionado com o nível de atividade econômica e de saturação das áreas de trabalho. Assim, mesmo que a formação decorrente do programa seja boa, a inserção dos alunos no mercado depende de outras variáveis, não somente relacionadas à qualificação profissional. Como por exemplo, o fator 'empregabilidade',

Enfocado sob a perspectiva do mercado de trabalho e como um dos elementos centrais das ações de educação profissional, é entendido 'não apenas como capacidade de obter um emprego, mas sobretudo de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação'. Apresentada como condição moderna de aptidão para o trabalho, a 'empregabilidade' tem sido apontada com o objetivo a ser atingindo junto ao trabalhador pelas ações da política nacional de educação profissional, reservando a ela, portanto, papel decisivo na **conformação** (grifo meu) do novo perfil do trabalhador. (MARTINS, 2000, p. 39)

Como bem aponta Martins (2000), ações cidadãs serão aquelas cujo objetivo fundamental é a contraposição à direção e dominação imposta pela sociedade de classes, os cidadãos conscientes e organizados devem buscar a transformação das estruturas que produzem e reproduzem a desigualdade entre as classes sociais. Assim, não pode haver por parte dos trabalhadores uma postura de conformidade perante a práxis, e sim, agir para transformá-la. Diante disso, entende-se que a educação libertadora de Paulo Freire (1987), em que o jovem não é visto apenas como um depósito de conteúdos e sim cidadãos empoderados munidos de uma consciência libertadora.

¹⁵ Ibid

Considerações Finais

Podemos concluir que os programas, projetos e ações desenvolvidos no âmbito da educação e trabalho têm assumido um caráter fragmentado, assistencialista e compensatório, sofrendo muitas críticas derivadas de avaliações anteriores de programas voltados para qualificação bem como por meio de análises através de estudos e pesquisas, os quais reivindicam uma política de Estado pautada em fins democráticos que levem os jovens a exercerem cidadania. No início deste artigo, houve uma atenção em relatar sucintamente o percurso que tiveram as políticas sociais devido à formação de um EBES (Estado de Bem-Estar Social) brasileiro que não brotou no seio das lutas dos trabalhadores, mas, sim tidas com benemerências de governistas ditatoriais para conter a população e adapta-la aos ditames da produção e acumulação capitalista.

O Pronatec acaba não sendo efetivo, pois, os índices de empregabilidade dependem de outros fatores que não somente a qualificação profissional. Uma política que visa a tornar a juventude competitiva (nos ditos da presidenta) expressa no início deste artigo está visivelmente inclinada a dirigir suas ações baseadas em pressupostos neoliberais. O mercado produtivo em constante mutação incapaz de abarcar até mesmo profissionais gabaritados em termos de qualificação, quanto mais advindos de cursos técnicos incongruentes com a realidade mercadológica e os avanços conquistados com a globalização.

O trabalho encerra seu significado para boa parte desses jovens e trabalhadores apenas como um meio de sobrevivência perante as urgências do capitalismo, logo, totalmente mecanizado desvinculado do âmbito educativo. Soma-se a essas consequências, o fato de precarizar as demais modalidades de ensino, pois, toda a educação regulamentada pela LDB torna-se sujeita ao aprendizado de habilidades para formar o cidadão produtivo e não questionador da realidade vivida, alienado e alheio a reivindicações pela descontinuidade do sistema, conformado perante os ditames do modo de produção capitalista.

Referências

BRASIL. (1996). **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Institui as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Institui as diretrizes e bases da educação nacional. 11 ed, Brasília 2015, Edições. Câmara.

ClAVATTA, M. “Universidades Tecnológicas: horizonte dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFETS)?” In: MOLL, J. et al. **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed: 2010.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**, 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A Relação da Educação Profissional e Tecnológica com a universalização da Educação Básica **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1129-1152, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro**. Texto para Discussão nº. 34 – Março, 2011.

LIMA FILHO, D. L. “Universidade tecnológica e redefinição das institucionalidades”. In:

MARTINS, Marcos Francisco. **Ensino Técnico e Globalização**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

MACHADO, M. M.; OLIVEIRA, J. F. de. “A educação de jovens e adultos integrada à educação profissional: embates, experiências e perspectivas de um campo em construção”. In: **A formação integrada do trabalhador: desafios de um campo em construção**: São Paulo Xamã, 2010, p. 7-19.

NOSELLA, Paolo; AZEVEDO, Mário Luiz Neves. **A educação em Gramsci**. Organizador por Organizador por FALCO, Aparecida Meire Calegari. 2. Ed. Maringá: EDUEM, 2009. Disponível em:

<http://eduem.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/20180>

PEREIRA, Samara Cristina Silva. **A Política de Educação Profissional Média Integrada: entre o legal e o ‘real’**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). UFPI/PPGPP. PI, 2012.

SAVIANI, Demerval. **Sobre a concepção de politécnica**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
Politécnico da Saúde Joaquim Venâncio, 1987.



REFLEXÕES SOBRE A POBREZA DO TRABALHO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

REFLECTIONS ON POVERTY WORK IN BRAZIL CONTEMPORARY

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa | E-mail: salvi200@globocom.com

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), professora Titular do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e membro do Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP)

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira | E-mail: eunicepereira.ufma@gmail.com

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, pós-doutorado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professora do Departamento de Serviço Social da e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza).

Resumo

Artigo apresentado ao I Simpósio Internacional Estado, Sociedade e Políticas Públicas promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Trata-se de uma reflexão sobre o empobrecimento do trabalho, nas suas diferentes dimensões, no contexto contemporâneo e no âmbito das inovações adotadas pelo atual modo de regulação capitalista. Toma como referência, estudos bibliográficos e documentais relacionados à particularidade dos trabalhadores situados no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. Conclui que a precarização vivenciada pelos trabalhadores dessa área se dá tanto no processo de inserção e alocação como no próprio conteúdo do trabalho.

Palavras-chave

Trabalho. Pobreza. Direitos. Seguridade Social. Estado.

Abstract

Paper presented at the First International Symposium "State, Society and Public Policy" organized by the Postgraduate Program in Public Policies of the Federal University of Piauí. It is a reflection on the impoverishment of the work, in its various dimensions, in the contemporary context and within the framework of the innovations adopted by the current adjustment mode of capitalist regulation. Take as a reference, bibliographic and documentary studies related to the particularity of workers in the context of the Unified Social Assistance System (SUAS) in Brazil. Concludes that the precarious situation experienced by workers in this area takes place both in the process of inserting and allocation, as in the actual content of the work.

Keywords

Work. Poverty. Rights. Social security. State.

Introdução

O presente artigo é apresentado ao I Simpósio Internacional Estado, Sociedade e Políticas Públicas promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Situa-se no eixo temático Trabalho Questão Social e Políticas Públicas. Traz uma reflexão sobre o empobrecimento do trabalho no Brasil, no âmbito das inovações que conformam o atual modo de regulação capitalista. Resulta de pesquisa nacional que tomou como suporte empírico o espaço laboral constituído pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na investigação foram utilizados como procedimentos metodológicos: análise bibliográfica, documental, observação, entrevistas e grupos focais.

Parte-se do pressuposto de que a conjuntura ideopolítica que empresta substrato à configuração do trabalho, em quase todos os países do quadrante capitalista, tem como peculiaridade um movimento de tensão que se manifesta, para a maioria dos trabalhadores, de um lado, mediante a incerteza em relação à possibilidade de inserção e insegurança quanto à garantia de permanência no mercado de trabalho competitivo¹⁶. De outro lado, através de salários incompatíveis com as demandas do cotidiano e por meio de relações de trabalho precarizadas, minimizando-se direitos, no mesmo movimento em que se pleiteia trabalho superqualificado, polivalente, compatível com a capacidade de deliberação exigida pelas novas tecnologias disponíveis.

Carvalho (2014, p.228) recorda que o sistema do capital, “ao apropriar-se das conquistas da Revolução Técnico-Científico-Informacional, efetiva o revolucionamento do homem-e-da-técnica, ou, o revolucionamento da própria

¹⁶ Carvalho (2014) lembra que com a crise estrutural, o proletariado circunscreve uma “coletividade de despojados”, sendo identificados, no caso da “Geração à Rasca” de Portugal, como a “Geração Sem-Sem”: sem trabalho, sem casa, sem acesso a direitos... ou, então, como na condição dos “Indignados”, na Espanha, como a “Geração Ni-Ni”: ni estuda, ni trabaja

relação homem-técnica”. Circunscreve assim novo (e precário) mundo do trabalho dentro de um novo padrão de precarização da força humana que trabalha. Desse modo, “com a maquinafatura repõe-se, num plano virtual, a máquina como instrumento e o homem como vigia da máquina”.

Diante da atual crise sistêmica de natureza global, exacerba-se, portanto, o que Santos (2002), denomina de fascismo contratual, materializado através de dois critérios de inclusão/exclusão. O primeiro é a elevação, por parte das empresas, das requisições de qualificação para admissão dos novos contratados, uma forma de prevenção ante as sucessivas inovações tecnológicas característica dos dois últimos séculos. O segundo é a sistemática comprovação de competências no próprio exercício laboral.

São movimentos que tendem a se acentuar em países de capitalismo tardio, como o Brasil, agravando e expandindo a situação de pobreza dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que empobrece o próprio conteúdo do trabalho em si que, se realizado como ato consciente, concretiza o processo de humanização e de emancipação, no contexto do qual as diferentes expressões da vida ganham sentido, tornando possível o exercício da liberdade.

Em situações de carência material acentuada e de competição extremada por vaga no espaço laboral, como o tempo presente, o trabalho, que, de acordo com Antunes (1999) e Mészáros (1987), constitui-se na expressão metabólica entre o homem e a natureza, o elemento mediador entre a esfera da necessidade e de sua realização, como adverte Santos (1999, p 97), em vez de referência ética de sustentação da autonomia e da autoestima, pode se reduzir “à penosidade da existência, quer quando existe, quer quando falta”. Provoca, assim, ansiedade sistemática “em relação ao presente e ao futuro, o desgoverno iminente de expectativas, o caos permanente nos atos mais simples de sobrevivência e de convivência”. Ou, ainda, como sustenta Carvalho (2014):

Assim, a precarização do trabalho que ocorre hoje, no século XXI, sob o capitalismo global, seria não apenas “precarização do trabalho”, no sentido da força-de-trabalho como mercadoria, mas seria também a

“precarização do homem-que-trabalha”, no sentido de precarização existencial, atingindo o homem como ser genérico (CARVALHO, 2014, p.228)¹⁷.

No Brasil, em face da atual configuração societal, de crise sistêmica, de pobreza e de redução de postos de trabalho, as estratégias de intervenção do governo têm sido a formulação de políticas sociais materializadas, principalmente em programas de natureza compensatória. Tais formas se concretizam mediante o deslocamento do trabalho garantido para ações que, em curto prazo, asseguram o consumo básico mediante o acesso uma renda mínima. Em médio prazo, porém, empobrecem o conteúdo do trabalho e transferem para as políticas assistenciais a “função integradora da ordem social, antes pertencente ao trabalho assalariado” (SITCOVSKY, 2006, p.97), enquanto mecanismo garantidor de direitos.

A pobreza do trabalho no Brasil

O Brasil, como todos os países balizados pela lógica do capital, orienta seu processo de produção com base em um padrão flexível no contexto do qual a empresa é estimulada a ganhar mobilidade nos seus pólos produtivos, ao mesmo tempo em que são hipertrofiadas as atividades de natureza financeira¹⁸. Nesse contexto, a própria conexão que orienta o desenvolvimento é “a lógica da concorrência do mercado, do produtivismo que se impõe, cada vez mais, como ideologia dominante” (CARVALHO, 2014, p.227).

Uma das características desse novo momento é aparecimento de modalidades originais tanto nas formas de contratação, quanto na alocação da força-de-trabalho. A primeira inovação se presentifica nas exigências colocadas ao trabalho vivo o qual deve ser superqualificado e polivalente. Aliada a esta, são implementadas estratégias de reordenamento do processo organizacional para fazer face à

¹⁷ Sobre a questão da precarização do trabalho e suas dimensões, conferir também Alves (2013).

¹⁸ Conferir Netto (1996) e Harvey (2011).

exigência da polivalência e multifuncionalidade, e assim, reduzir o contingente de trabalho vivo necessário¹⁹.

Tais medidas reforçam e intensificam a precarização e o grau de exploração da força de trabalho, pois, em tal movimento, como lembra Netto (1996), os trabalhadores perdem grandeza estatística e suportam diferenciações, cortes, divisões e recomposições. Apartam-se do movimento sindical, dos partidos políticos operários e dos movimentos sociais que reivindicam novos direitos, emancipação humana e, até mesmo, a ampliação do estatuto da cidadania. Behring (2008) reforça esse argumento ao mencionar que se trata de um processo que implica na recomposição da superpopulação relativa, acarretando o rebaixamento dos salários e a desmobilização política dos sujeitos coletivos.

No que diz respeito ao papel do Estado sucede uma arrefecimento da sua ação reguladora, especialmente de suas funções legitimadoras ao consentir com a redução de direitos e coberturas sociais públicas.

Nesse sentido, embora alguns segmentos de trabalhadores no país tenham tido certo incremento no nível de oferta ou de oportunidades de trabalho, na maioria das vezes, tais oportunidades se efetivam através de contratos de prestação de serviços sem garantias de direitos sociais, concretizando formas de inserção precarizadas no mundo do trabalho.

Tais mudanças se refletem no crescimento das demandas e no aumento da pobreza, levando a uma redução da noção de Seguridade Social como totalidade reconhecida na Constituição de 1988, com crescente priorização da Assistência Social, o que é compatível com a elaboração de Yazbek quando lembra que a instabilidade do trabalho provoca:

Ruptura entre trabalho e proteção social, condição que vai redefinir as bases dos sistemas de proteção social e as intervenções do Estado no âmbito das políticas sociais, pois com a nova hegemonia liberal financeira redefine-se a intervenção do Estado no âmbito do processo de reprodução das relações sociais, principalmente nos países da periferia (YAZBEK, 2014, p.667).

¹⁹ Sobre a questão da riqueza e da miséria do trabalho no Brasil, analisar (Antunes, 2013)

No caso de trabalhadores recrutados para o atendimento das demandas referidas ao amplo campo do SUAS, exige-se a configuração de novas competências sociopolíticas e teórico-instrumentais que requerem conhecimento sobre a realidade social, atitude investigativa e criação de novas fronteiras profissionais. No entanto, a precarização que se expressa e rebate, tanto nas formas de inserção quanto de alocação da força de trabalho, como no próprio processo de trabalho vem reduzindo esses trabalhadores a meros executores de programas minimalistas e compensatórios²⁰.

Esse quadro se mostra mais evidente a partir dos anos de 1990 quando o Estado passou a adotar medidas de reformas e de redução de custos, limitando gastos referentes à contratação de pessoal, posicionamento que vem sendo seguido pelas diferentes esferas governativas. Ao mesmo tempo, impõem-se ainda os limites orçamentário-financeiros colocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, condicionante que impacta, particularmente, os municípios.

Como a política é implementada de modo descentralizado, o município é a esfera governamental que mais possui trabalhadores com vínculos precários, já que não são realizados concursos públicos de forma sistemática. E, quando realizados, as vagas oferecidas são insuficientes para as necessidades demandadas pela política. Sendo assim, as contratações, em geral, se fazem através de contratos de prestação de serviços, com salários baixos e sem os direitos trabalhistas assegurados. Tal fragilidade dos vínculos trabalhistas, além de aviltar os próprios trabalhadores no tocante aos seus direitos, eleva a rotatividade de pessoal acarretando efeitos negativos também para a gestão do trabalho, além de afetar a qualidade dos serviços socioassistenciais e o processo de mediação dos direitos.

Essa situação de fragilidade de vínculos empregatícios, ou até mesmo ausência deles, parece se constituir em dado inquestionável, ainda que o Ministério

²⁰ Para uma discussão mais elaborada sobre o tema, consultar COUTO et al (2014).

de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) continue defendendo a necessidade de imprimir qualidade aos serviços prestados pela Política através do SUAS. Essa busca de qualidade é perseguida, agora, não mais por meio da perspectiva de uma carreira estável para os trabalhadores e sim pela via da capacitação. Ainda que a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos/SUAS – NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006), quando aprovada, já colocasse a necessidade de uma Política Nacional de Capacitação dos trabalhadores da Assistência Social, em uma perspectiva de educação permanente, o que se percebe é que a instabilidade dos vínculos empregatícios também compromete os esquemas de capacitação previstos. Isto porque os esforços e recursos empregados nem sempre são expressos em resultados concretos considerando que as equipes profissionais estão em permanente alteração.

Ainda assim, o MDS estruturou o Programa Nacional de Capacitação do SUAS “CAPACITASUAS²¹” que está sendo implementado em todo o país através de uma Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS. Com esse Projeto o MDS parece dar seguimento à tendência atual que vê a Educação profissional como a principal estratégia para melhoria do desempenho e da produtividade dos trabalhadores.

É importante recordar que essa ênfase encontra suporte na denominada Teoria do Capital Humano, no contexto da qual a educação é vista como motor de desenvolvimento econômico e social, fator de progresso, uma vez que aumenta a capacidade produtiva dos trabalhadores e promove a modernização dos setores produtivos (SILVA 2015, SOUSA, 2015.).

²¹ O Programa Nacional de Capacitação do SUAS tem como objetivos: a) garantir oferta de formação permanente para qualificar profissionais do SUAS no provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; b) capacitar técnicos e gestores do SUAS para a implementação das ações dos Planos Estratégicos do governo brasileiro; c) induzir o compromisso e responsabilidade do pacto federativo do SUAS com a Educação Permanente junto às Secretarias Estaduais e do Distrito Federal; e d) aprimorar a gestão do SUAS nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Conclusão

As reflexões desenvolvidas no presente texto tratam do empobrecimento do trabalho no Brasil, no âmbito das inovações que conformam o atual modo de regulação capitalista. Têm como referência o espaço de trabalho situado no contexto do SUAS e as medidas socioassistenciais desenvolvidas no âmbito da PNAS.

A implementação do SUAS vem se dando em um contexto de mudanças e de crise sistêmica que contribui para agravar a situação de pobreza histórica no país. Tal situação, além de aumentar a quantidade de demandantes dos serviços da política, impacta também na própria situação dos trabalhadores que fazem a mediação entre os demandantes e os serviços oferecidos. Na medida em que a forma de inserção e o processo de trabalho se fazem de forma precarizadas, empobrece o próprio conteúdo do trabalho realizado.

De fato, as alternativas postas pelo governo para enfrentar os dois lados da questão enfatizam ações de capacitação continuada que, conquanto relevantes e se constituam direitos do trabalhador, para que seu resultado se torne efetivo há que sejam garantidas condições adequadas ao exercício profissional que incluem: relações de trabalho estáveis, remuneração salarial compatível com sua formação.

Em caso contrário, as atuais dificuldades vivenciadas pelos municípios no que diz respeito ao desenvolvimento da política permanecerão acentuando as questões estruturais, postas pelo atual modo de regulação capitalista, particularmente aquelas ligadas à gestão do trabalho no contexto das Suas.

Referências

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização: ensaios de sociologia do trabalho**. Bauru: Canal 6 Editora/Projeto Editorial Praxis, 2013

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo. 1999.

_____. A nova morfologia do Trabalho e suas principais tendências. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOB-RH/SUAS**. Brasília. Dezembro de 2006. Acesso em 13 de julho de 2014. Disponível em: www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/nob/norma_operacional_de_rh_suas.pdf;

_____. **CAPACITASUAS**. Acesso em 25 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>.

BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de, (Orgs.). **Trabalho e Segurança Social: perspectivas e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. A precarização estrutural do trabalho na civilização do capital em crise: o precariado como enigma contemporâneo. **Revista de Políticas Públicas**, Edição Especial. São Luís, 2014, p.225-239.

COUTO, Berenice et al (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4ª ed. São Paulo: Cortez. 2014.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, I. **A necessidade do controle social**. São Paulo: Editora Ensaio, 1987.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº 50. Ano XVII. abril 1996. p. 87a 128.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. São Paulo: FAPESP./Vozes. 1999.

_____. e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Aportes teóricos de fundamentação dos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe: pobreza, focalização, capital humano e capital social** (Texto parte da Mesa Temática Coordenada: A Pobreza em

Foco nos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 27-30 de maio de 2015). Disponível em <https://lasa.international.pitt.edu/por/congress/presenters.asp>. Acesso em 10 de junho de 2015.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil, In. MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

SOUSA, Salviana. M. P. Santos. **Dimensões qualificadoras dos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. (Texto parte da Mesa Temática Coordenada: A Pobreza em Foco nos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 27-30 de maio de 2015). Disponível em <https://lasa.international.pitt.edu/por/congress/presenters.asp>. Acesso em 10 de junho de 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 120, p. 677-693, dez. 2014. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 26 jun. 2015.