

SERVIÇO SOCIAL:

Aplicação da ciência e seus antagonismos

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti
(Organizadora)



2

Atena
Editora
Ano 2022

SERVIÇO SOCIAL:

Aplicação da ciência e seus antagonismos

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti
(Organizadora)



2

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof^ª Dr^ª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^ª Dr^ª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^ª Dr^ª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



Serviço social: aplicação da ciência e seus antagonismos 2

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Yaiddy Paola Martinez
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizadora: Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S491 Serviço social: aplicação da ciência e seus antagonismos 2 / Organizadora Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-939-1

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.391221802>

1. Serviço social. 2. Questão social. I. Cavalcanti, Soraya Araujo Uchoa (Organizadora). II. Título.

CDD 360

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br



DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



APRESENTAÇÃO

A coletânea *Serviço Social: Aplicação da ciência e seus antagonismos 2* apresenta 11 (onze) artigos decorrentes de ensaio teórico, revisão crítica de literatura, pesquisas, dentre outros.

O primeiro artigo discute o conceito de *Questão Social* e suas diversas variações. Assim, utilizando-se da perspectiva crítica desenvolve uma análise marxista dos diversos conceitos de *Questão Social*. O texto seguinte, discute as influências teóricas na produção do Serviço Social elaborando a crítica às expressões contemporâneas do conservadorismo.

O terceiro texto apresenta o produto da análise acerca das mudanças no mundo do trabalho e seus rebatimentos para a atuação do Assistente Social no contexto da sociedade capitalista na contemporaneidade. O artigo seguinte, traz elementos importantes para a discussão da política de saúde no contexto da sociedade capitalista frente aos impactos da pandemia do Covid-19.

O quinto artigo discute Programa Bolsa Família na política de assistência social no contexto do avanço de medidas neoliberais e os desafios ao Serviço Social nessa conjuntura. O texto seguinte apresenta as análises vinculadas a atuação do Assistente Social na política de questão agrária, seus fundamentos e desafios contemporâneos.

O sétimo texto apresenta os resultados da atuação profissional junto à equipe multiprofissional em Unidade Básica de Saúde no atendimento às pessoas dependência química. O oitavo apresenta os resultados da análise bibliográfica do processo de urbanização brasileira a partir do século XX.

O nono artigo apresenta os resultados da pesquisa junto aos motoristas de aplicativo acerca da precarização do trabalho no contexto da pandemia do Covid-19. O décimo texto apresenta os resultados de pesquisa acerca das representações dos alunos sobre o trabalho docente no âmbito universitário.

E finalmente o décimo primeiro artigo apresenta os resultados da pesquisa-ação acerca dos impactos de desastre ambiental e seus impactos na meio ambiente, saúde, economia e condições de trabalho.

Neste contexto, convidamos o leitor a acessar às discussões e análise acerca das singularidades na cena contemporânea e seus impactos na atuação dos profissionais das políticas sociais na sociedade do capital.

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

QUESTÃO SOCIAL: UMA CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

Herval de Souza Vieira Junior

Carla Isabel de Oliveira Marinho e Silva

Mara Rosange Acosta de Medeiros

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218021>

CAPÍTULO 2..... 13

POSITIVISMO, FENOMENOLOGIA E SERVIÇO SOCIAL: CRÍTICA ÀS EXPRESSÕES CONTEMPORÂNEAS DO CONSERVADORISMO

Jorge Vinícios Silva Gondim

Josinete de Carvalho Bezerra

Rafaela Ribeiro Saraiva da Costa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218022>

CAPÍTULO 3..... 26

AS MUDANÇAS NO TRABALHO E OS DILEMAS ACERCA DO FAZER PROFISSIONAL

Debora Holanda Leite Menezes

Mauricio Caetano Matias Soares

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218023>

CAPÍTULO 4..... 37

BRASIL: CENÁRIO DE CRISE *EX ANT* E O *EX POST* A PANDEMIA DO COVID-19 EM 2020

Rebel Zambrano Machado

Carlos Nelson dos Reis

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218024>

CAPÍTULO 5..... 45

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: APONTAMENTOS CRÍTICOS

Haidée de Caez Pedrosa Rodrigues

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218025>

CAPÍTULO 6..... 62

SERVIÇO SOCIAL E QUESTÃO AGRÁRIA: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS NA FETAEMA

Aylana Cristina Rabelo Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218026>

CAPÍTULO 7..... 73

A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA UNIDADE BÁSICA DISTRITAL DE SAÚDE COM PACIENTES DEPENDENTES QUÍMICOS: UMA EXPERIÊNCIA PRÁTICA NO MUNICÍPIO

DE RIBEIRÃO PRETO – SÃO PAULO

Marcia Maria Soares Batista

Karen Michelle Sgobbi

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218027>

CAPÍTULO 8..... 83

URBANIZAÇÃO E O DIREITO À MORADIA

Andressa Karina Pfeffer Gallio

Marize Rauber Engelbrecht

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218028>

CAPÍTULO 9..... 95

O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE DAS EXPRESSÕES DOS MOTORISTAS DE APLICATIVO UBER

Carlos Nelson dos Reis

Pedro Alberto Cardoso Samuel

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3912218029>

CAPÍTULO 10..... 103

ESTUDIANTES Y DOCENTES: MIRADAS SOBRE QUÉ DEFINE A UN BUEN PROFESOR UNIVERSITARIO

Monica Alejandra Gomez

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.39122180210>

CAPÍTULO 11 113

SAÚDE, RECONHECIMENTO E INDENIZAÇÕES: AS REIVINDICAÇÕES DOS ATINGIDOS EM TORNO DAS POLÍTICAS DE REPARAÇÃO

Marta Zorzal e Silva

Maria do Carmo Albuquerque

Monika Dowbor

Monnique Greice Malta Cardoso

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.39122180211>

SOBRE A ORGANIZADORA..... 131

ÍNDICE REMISSIVO..... 132

CAPÍTULO 1

QUESTÃO SOCIAL: UMA CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

Data de aceite: 01/02/2022

Data de submissão: 08/11/2021

Herval de Souza Vieira Junior

Universidade Federal de Santa Maria, Curso de
Serviço Social
Santa Maria - RS
<http://lattes.cnpq.br/4136315355601690>

Carla Isabel de Oliveira Marinho e Silva

Universidade Federal do Rio Grande,
Assistente Social
Rio Grande – RS
<http://lattes.cnpq.br/3280829590609463>

Mara Rosange Acosta de Medeiros

Universidade Católica de Pelotas, PPG em
Política Social e Direitos Humanos
Pelotas - RS
<http://lattes.cnpq.br/0884189877142984>

RESUMO: Este trabalho tem como o objetivo discutir o conceito de “questão social”. Percebe-se que a utilização do termo “questão social” muitas vezes é usada para designar todo e qualquer problema social do capitalismo. Partindo da análise de autores do serviço social, utilizando a análise marxista, questionamos aqui as diversas abordagens para o termo, as dificuldades da sua compreensão, os consensos da análise marxista, a sua origem e a apropriação deste termo que é positivista pela tradição dialética.

PALAVRAS-CHAVE: Questão Social; Serviço Social; Fundamentos.

SOCIAL ISSUE: A THEORETICAL AND CONCEPTUAL CONTRIBUTION

ABSTRACT: His paper aims to discuss the concept of “social question”. It is perceived that the use of the term “social question” is often used to designate any and all social problems of capitalism. From the analysis of social service authors, using Marxist analysis, we question here the various approaches to the term, the difficulties of its understanding, the consensus of Marxist analysis, its origin and the appropriation of this term that is positivist by dialectical tradition.

KEYWORDS: Social Issues; Social Work; Fundamentals.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa realizar a discussão teórica sobre a utilização da expressão “*questão social*” pelo Serviço Social brasileiro. A utilização originária deste termo foi empregada para separar os aspectos econômicos dos sociais, com o intuito de explicar o crescimento da pobreza, que ocorreu conjuntamente ao aumento da produção da riqueza no século XIX (MONTAÑOS, 2012).

De origem conservadora e positivista, o termo “questão social” passou a ser apropriado e resignificado pelos/as autores/as marxistas da América Latina (SOTO; BOTECA, 2018). Existem múltiplas conceituações para a “questão social”, tanto entre os/as autores/as conservadore/as quanto entre os/as marxistas,

como já observou Netto (2001, p. 41), “mas é fato que a expressão “questão social” não é semanticamente unívoca; ao contrário, registram-se em torno dela compreensões diferenciadas e atribuições de sentido muito diversas”.

Uma das complexidades apresentadas pelo termo “questão social” é relacionada aos diversos conceitos existentes, que podem gerar a falta de entendimento acerca da definição de “questão social”. Além do ecletismo, questiona-se o caráter abstrato, a sua origem positivista e se este termo pode dar conta de explicar a totalidade das contradições da sociedade capitalista (SOTO; BOTEGA, 2018).

A preocupação com o uso generalizado do termo, assim como a sua abstração e falta de compreensão pelos/as assistentes sociais, já foi levantada por diversos/as autores/as, como Faleiros (1999), Pereira (2001), Closs (2005). E também o reconhecimento, apesar da utilização, como Guerra *et al.* (2007).

Cabe observar que entendemos “questão social” não como uma categoria no sentido marxiano do termo, qual seja, como modo de ser, determinação de existência, mas como um termo, uma expressão que mais esconde do que permite elucidar seu conteúdo concreto como expressão da luta de classe, de resistência e organização dos trabalhadores. (GUERRA *et al.*, 2007, p. 252).

Castelo Branco (2006) aborda o problema do uso indiscriminado do termo questão social, inicialmente utilizado para criticar o pauperismo da classe trabalhadora. O autor diz que Marx, no livro *Crítica ao Programa de Gotha*, salienta “[...] que ela se refere a muitas coisas sem dizer nada”. (Ibid., p. 18-19).

Depois da “lei de bronze do salário” de Lassalle, temos agora a panaceia do profeta! E ela é “conduzida” de forma digna! **O lugar da luta de classes existente é tomado por uma fraseologia de escrevinhador de jornal – “a questão social”, a cuja “solução” se “conduz”.** (MARX, 2012, p. 40, grifo nosso).

Soto e Botega (2018) discorrem sobre as consequências epistemológicas da apropriação do termo “questão social”, visto que representa um termo positivista, utilizado pelos/as autores/as marxistas na América Latina. Os autores afirmam que na década de 1970, para a reorganização do padrão de acumulação do capital, para o desenvolvimento do neoliberalismo, da globalização e da financeirização, se fez necessário o aporte militar e ideológico, no sentido de fundamentar e ajustar esse novo padrão. Dentre as diferentes formas ideológicas, está a “[...] reciclagem e implementação de novos termos, que procuraram explicar de diferentes maneiras o que já havia sido essencialmente explicado” (Ibid., p. 447, *tradução nossa*). O que aparentemente se mostra como uma neutralidade é na essência uma ideologia, na qual está incluída o termo “*questão social*”.

Ainda conforme Soto e Botega (2018), as causas da denominada “*questão social*” podem ser explicadas por duas vertentes, assim resumidas: conservadora e marxista. A primeira considera que a causa da “questão social” é pluricausal, enquanto a marxista embasa a explicação nas contradições presentes no modo de produção capitalista, ou seja,

na relação capital/trabalho. Porém, na vertente marxista há diferentes tipos de análises. É consenso entre os marxistas que a “questão social” é polissêmica, é uma abstração, um fenômeno histórico e particular do capitalismo, não havendo uma “nova questão social” e que, pressupõe a presença do Estado (Idib). Em nível menos abstrato, explicam que a gênese da “questão social” reside na lei geral de acumulação capitalista, sendo as principais divergências presentes nos conceitos de Marilda Iamamoto e Potyara Pereira (Idid.), autoras que apontam o problema em se apropriar de um termo positivista, mesmo que tenha a sua potencialidade, e trazê-lo para a análise materialista dialética.

É tarefa do marxismo desmistificar as doutrinas por trás dessas construções terminológicas burguesas. Os termos não são neutros, responder a certas epistemologias e metodologias filosóficas lógicas, para o qual eles têm um fundo ideológico que não pode ser negligenciado; que tem a função de garantir a reprodução das relações sociais de produção do projeto societal para o que é subscrito, neste caso, dada a sua gênese, o capitalista. Por isso a apologia do capitalismo em face da impossibilidade de continuar a negar da teoria da realidade, começa a reconhecer a existência de a questão social e a necessidade de influenciá-la. O termo leva a marca do pensamento convencional para assumir estas tradições como problemas sociais, mas sem explicar que são problemas da sociedade capitalista. (SOTO; BOTEGA, 2018, p. 454, *tradução nossa*).

Embora seja do conhecimento dos/as marxistas que o termo é uma deturpação dos/as conservadores para explicar a pobreza e as desigualdades provenientes do capitalismo, continua sendo utilizado, o que gera, para as autoras, um problema epistemológico. Não basta criticar a origem burguesa do termo, é preciso abandoná-lo (SOTO; BOTEGA, 2018).

Exposto o problema, o desafio deste trabalho será responder ou avançar na discussão desses questionamentos: o termo “questão social” é apropriado para uma análise materialista dialética marxista? Ele mascara as verdadeiras causas das desigualdades no capitalismo? Existe a possibilidade de um conceito analítico que contemple a totalidade das contradições capitalistas? Quais são as implicações epistemológicas?

Assim, inicialmente será abordada a origem do termo, a sua utilização pelos/as defensores/as do capitalismo, bem como suas explicações para os problemas sociais no capitalismo, sendo um problema moral, redistributivo e político. Após, será feita a análise dos conceitos marxistas, com ênfase nas teorias de Iamamoto e Potyara. E, por fim, expostas as implicações para a análise marxista.

2 | VISÃO CONSERVADORA DA “QUESTÃO SOCIAL”

As concepções de “questão social” que objetivam a conservação da ordem capitalista e não a sua superação, serão denominadas no presente trabalho como pertencentes à “visão conservadora”, sendo as três principais, conforme (MONTAÑOS, 2012): a liberal clássica, a keynesiana e a neoliberal. A visão clássica tenta explicar a pobreza e as desigualdades não

como causas das relações econômicas, e sim como um problema individual, que podem ser derivadas da falta de conhecimento (déficit educacional), e/ou dos erros de planejamento familiar, e/ou de aspectos morais/comportamentais (MONTAÑOS, 2012).

Na teoria desenvolvida por Thomas Malthus, haveria uma tendência do aumento da população maior do que a capacidade de produção de alimentos. Caso nenhuma alternativa fosse realizada neste sentido, resultaria no aumento da pobreza e da fome (HUNT, 2013). Porém, existiam dois tipos de controles para resolver esta questão, o primeiro era o preventivo, que “[...] incluíam a esterilidade, a abstinência sexual e o controle de nascimentos” (HUNT, 2013, p. 122). E o segundo o controle positivo, nos quais “[...] incluíam a fome, a miséria, as pragas, a guerra e o controle final e inevitável da morte pela fome” (Ibid., p. 122). A solução para Malthus seria a contenção moral, já que a causa da pobreza seria proveniente de uma vida desregrada, na qual as pessoas pobres gastam o que ganham em bebidas, jogos e farras (HUNT, 2013).

No período pós-guerra, com o advento do pacto keynesiano e os Estados de bem estar social, a pobreza deixa de ser vista como algo individual e passa a ser entendida como um problema de redistribuição, que para a teoria keynesiana, a economia capitalista estava na insuficiência de demanda efetiva. Na lei geral de Keynes (1993) a variável mais importante é o investimento privado, que por sua vez, dentre outros fatores, depende da demanda esperada e de fatores psicológicos. Quando há diminuição no consumo e no investimento, o governo intervém na economia para restaurar o nível da demanda agregada que seja suficiente para o pleno emprego (KEYNES, 1983). Dessa forma, o desemprego e a pobreza são encarados como um resultado da insuficiência ou da má alocação de recursos na economia, sendo um ponto novo elencado, a influência do Estado nas variáveis reais da economia, como o nível de emprego.

Com o advento do neoliberalismo a pobreza passa a ser novamente considerada como responsabilidade individual, sendo o problema então na oferta, na qual o Estado “gastador” e “ineficiente” limita o aumento do mercado. Assim, o Estado deveria representar o mínimo e transferir a gestão da pobreza para a iniciativa privada (PERONI, 2015). O trato da questão social nessa nova fase do capitalismo passa a ser dividida com o setor privado e com as políticas sociais focalizadas e direcionadas ao combate da extrema pobreza (IAMAMOTO, 2010).

3 | A ANÁLISE MARXISTA

Diferente da visão conservadora, a análise marxista da “questão social” parte da sua gênese e tenta desvendar as suas determinações. A conceituação da “questão social” na tradição marxista tem como referência a autora Marilda Iamamoto, além das contribuições de Potyara Pereira (2001), José Paulo Netto (2001), Eliane Bering e Ivanete Boschetti (2006), Thaisa Closs (2015), dentre outros. Para fins analíticos deste trabalho,

iremos partir da construção teórica de Yamamoto nos livros *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*, *Serviço Social na Contemporaneidade*, e o livro *Serviço Social em tempo de capital fetiche*. E posteriormente o desenvolvimento a este conceito.

No livro *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*, cuja primeira edição foi no ano de 1982, o conceito de questão social está focado na luta de classes. “O surgimento e desenvolvimento dessa instituição [serviço social] são vistos a partir do prisma da “questão social”, isto é, do surgimento do proletariado com expressão política própria” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 19).

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2006, p. 77).

Já no livro *No Serviço Social na Contemporaneidade*, a autora trás o conceito de Cerqueira Filho e amplia o debate, explicitando que não é só a luta de classes na “fábrica”, mas há diversas formas de lutas e manifestações da luta de classes.

Por ‘questão social’, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho. (CERQUEIRA FILHO apud IAMAMOTO, 2000, p. 203).

Além das lutas sociais, começa a demonstrar que as desigualdades são expressões da “questão social”. Reforça a sua gênese oriunda das contradições do capitalismo, mas percebe-se que o conceito não é algo concreto, concreto são as múltiplas manifestações.

Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade [...] Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem [...] Assim, apreender a questão social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de re-invenção da vida construídas no cotidiano. (IAMAMOTO, 2000, p. 27-28).

Sendo a gênese da questão social o resultado da reprodução ampliada do capital, onde há o aumento da apropriação do trabalho alheio e isso se reflete de várias formas, esse movimento não acontece sem a organização e a luta dos sujeitos (coletivos ou individuais) no questionamento e na resistência. O conceito de “questão social”, ainda que abstrato, passa pelo entendimento da sua origem, das diversas formas que se manifesta, e a luta política.

A questão social é expressão do processo de produção e reprodução da vida social na sociedade burguesa, da totalidade histórica concreta. A perspectiva de análise da questão social aqui assumida recusa quaisquer reducionismos econômicos, políticos ou ideológicos. Ao contrário, o esforço orienta-se no sentido de captar as dimensões econômicas, políticas e ideológicas dos fenômenos que expressam a questão social, resguardando a fidelidade à história (IAMAMOTO, 2000, p.114).

No Serviço Social em tempo de capital fetiche, a autora aborda a “questão social” considerando o que denomina a fetichização do capital. De forma bem sucinta, a autora parte da gênese da questão social, explicitando a tendência da diminuição relativa do capital variável em relação ao capital constante. Seguindo essa tendência, no limite, a composição orgânica do capital tende a zero com a diminuição cada vez mais do capital variável. Como forma de resolver este problema, já que a reinversão de capital depende da mais-valia extraída do capital variável, o capital busca no mercado financeiro os recursos para ampliar a sua reprodução. O que antes as contradições da relação capital/trabalho eram alienantes, agora essa alienação se potencializa, produzindo efeitos nas manifestações da “questão social”.

Assim, a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais [...] as configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas [...] ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informado por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais. (IAMAMOTO, 2010, p. 156).

Assim como em outras passagens, Iamamoto (2010) faz o desenho teórico da “questão social”, considerando a gênese na lei geral da acumulação capitalista, as mudanças no padrão de acumulação, acrescenta o conceito de Estado ampliado de Gramsci, onde o Estado também é uma arena da luta de projetos societários, que vai além da luta meramente econômica, engloba as questões culturais, raciais, de gênero, entre outras.

Esta interlocução permite situá-la [a questão social] como indissociável da produção capitalista e da sociabilidade burguesa, a partir do aporte da teoria do valor trabalho, da lei geral de acumulação, da (re)produção das relações sociais, do debate da subalternidade, conformando uma abordagem totalizante que não segmenta estrutura e sujeito, uma vez que integra dimensões materiais e espirituais na análise das desigualdades e resistências sociais e suas refrações na vida dos sujeitos. (CLOSS, 2015, p. 217).

Um conceito considerado divergente é o de Potyara Pereira (2001). Para a autora, somente podemos dizer que existe uma questão social quando há um embate político entre atores na sociedade. Enfrentamento esse que pressupõe a presença de um Estado e de regras democráticas. Se não há a efetiva explicitação de um problema social, então

estamos diante de uma questão latente, e não de uma questão social.

Contudo, percebo também que para muitos de nós, assistentes sociais, a questão social não está clara. Ela é, no mais das vezes, vista, genericamente, como a representação das crises, tensões, desafios, riscos, vulnerabilidades, desconstruções, discriminações, aporias, que efetivamente existem e castigam grande parte da humanidade [...] Isso, coloca, a meu ver, desafios epistemológicos sérios para o serviço social porque, sendo a questão social o seu foco privilegiado de interesse científico e político, e em não estando esse foco teoricamente definido, corre-se o risco de toma-lo analiticamente como uma fato inespecífico, caindo-se no relativismo, ou de pensa-lo como um fenômeno desfalcado de protagonismo político. (PEREIRA, 2001, p. 57-58).

A autora ressalta que a questão social requer um questionamento consciente dos atores políticos envolvidos, como no caso dos/as trabalhadores/as no século XIX que entenderam a situação de exploração e reagiram contra ela.

Portanto, foi uma necessidade social problematizada por atores estratégicos – o pauperismo das massas trabalhadoras, no século XIX – que serviu de *leitmotiv* do processo de constituição da questão social, num quadro particular de relações entre classes antagônicas e de conscientização dos dominados das determinações sociais e políticas daquela sociedade. (PEREIRA, 2001, p. 60).

Para Pereira, P. (2001), nem todo problema social é uma questão social, “[...] como, por exemplo: pobreza absoluta, desemprego estrutural, violência urbana, etc.” (Ibid., p. 59). Esses problemas se transformam em questão social a partir do momento em que são explicitados e obrigam o Estado a efetivar medidas de intervenção.

Se acrescida do adjetivo *social*, a palavra *questão* ganha outro significado. Indica, como vimos, a existência de relações conflituosas entre portadores de interesses opostos ou antagônicos – dada a sua desigual posição da estrutura social – na qual os atores dominados conseguem impor-se como forças políticas estratégicas e problematizar efetivamente necessidades e demandas, obtendo ganhos sociais relativos. (PEREIRA, 2001, p. 59).

Para José Paulo Netto (2001), pobreza, desigualdade social e o antagonismo entre classes sociais não são algo inédito, mas no capitalismo assumem uma nova dinâmica que possui dois pontos centrais: i) o aumento do pauperismo junto com o aumento da riqueza e; ii) a atuação política da classe dominada frente aos interesses da classe dominante.

A designação do pauperismo pela expressão “questão social” relaciona-se diretamente aos seus desdobramentos sócio-políticos. Mantivessem-se os pauperizados na condição de cordata de vítimas do destino, revelassem eles a resignação que Comte considerava a grande virtude cívica e a história subsequente haveria sido outra. Lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram a sua situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista à constituição das *trade unions*, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como “questão social”. (NETTO, 2001, p. 43).

Em sua citação, Netto (2001) aponta que se as vítimas do pauperismo se mantivessem na condição de cordata, se aceitassem a sua situação social como um problema de virtude ou de moral, a história se configuraria de outra forma; porém, em contradição aos interesses da burguesia, não ocorreu dessa forma. O autor também coloca que a utilização da expressão questão social está relacionada aos desdobramentos sócio-políticos, ou seja, que há uma tomada de consciência, geradora de questionamentos e de conflitos com a ordem social vigente na época.

Conforme Behring; Boschetti (2009), a questão social pode ser definida como sendo um conflito oriundo das contradições do sistema capitalista, fruto da sua lei geral onde a produção da pobreza é condição para a acumulação de capital.

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializada e fragmentada – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. A questão social se expressa em suas refrações (Netto, 1992) e, por outro lado, os sujeitos históricos engendram formas de seu enfrentamento. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 51-52).

Segundo as autoras, as políticas sociais são desdobramentos da questão social que pressupõe um conflito e sujeitos. O produto final desse conflito pode ser materializado em políticas que atendam aos interesses dos/as trabalhadores/as ou grupos sociais, mas não interrompe a questão social, pois é a lei geral da acumulação capitalista que produz os elementos para sua existência e expressões.

Percebe-se com base da exposição dos autores marxista é que existem mais pontos em comum do que divergências, podendo ser até complementares. O importante destacar aqui é que ao contrário da visão conservadora, a tradição marxista busca na gênese a explicação para as desigualdades no capitalismo, na lei geral da acumulação capitalista.

Cabe ressaltar a atualidade destas leis como fundamentos na análise da questão social, tendo em vista que a essencialidade das mesmas encontra-se contida nos processos contemporâneos, como tendências universais que precisam ser enriquecidas pelas particularidades de cada formação sócio-histórica (CLOSS, 2015, p. 107).

Se é a lei geral da acumulação capitalista que origina a “questão social”, vamos analisa-la na tentativa de equacionar um conceito com base nas contribuições dos autores supracitados.

4 | GÊNESE DA “QUESTÃO SOCIAL”: A LEI GERAL DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

A Lei Geral da Acumulação Capitalista, desenvolvida por Karl Marx no capítulo XXIII do Livro I d’ *O Capital*, trata “[...] da influência que o crescimento do capital exerce sobre o destino da classe trabalhadora” (MARX, 1984, p. 187). Os fatores importantes

são a composição do capital e as modificações no curso do processo de acumulação. Em resumo, a composição técnica do capital corresponde à relação entre os meios de produção e a força de trabalho, na perspectiva da matéria, e a relação entre capital constante e capital variável na perspectiva do valor, ou composição orgânica. Enquanto processo de acumulação compreende a retransformação da mais-valia em capital (MARX, 1984).

Durante esse processo, existe a tendência da diminuição da parte variável (força de trabalho) em relação à parte constante (meios de produção). Isso se deve ao aumento da produtividade do trabalho e da centralização de capital, da concentração de capital nas mãos de poucos capitalistas. “[...] a centralização assim reforça e acelera os efeitos da acumulação, amplia e acelera simultaneamente as revoluções na composição técnica do capital, que aumentam sua parte constante à custa da sua parte variável” (MARX, 1984, p. 198). A consequência disto é a necessidade de uma massa menor de trabalho para movimentar uma massa maior de meios de produção, o que leva à produção de uma superpopulação de trabalhadores excedentes (Ibid., 1984).

Para os economistas políticos burgueses, essa superpopulação era decorrente do aumento populacional, que seria mais elevado do que a capacidade de absorção da indústria. Marx (1984) mostra que não, que essa superpopulação de trabalhadores excedentes é consequência da própria lei do capitalismo, pois o capital não pode ficar refém da flutuação natural da população disponível de trabalhadores; é preciso criá-la para estar sempre disponível. “Não basta à produção capitalista de modo algum o quantum de força de trabalho que o crescimento natural da população fornece. Ela precisa, para ter liberdade de ação, de um exército industrial de reserva independente dessa barreira natural” (1984, p. 202).

Devido a esse movimento é que, no capitalismo, a produção da riqueza aumenta ao mesmo tempo em que aumenta a pobreza. Então, o desemprego, o pauperismo e suas derivações são consequências do processo de acumulação capitalista.

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva, cresce, portanto, com as potências da riqueza. (MARX, 1984, p. 209).

E assim segue:

Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada larazenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei geral da acumulação capitalista. (MARX, 1984 p. 209).

Na citação acima, que sintetiza a lei geral da acumulação capitalista, podemos

observar que a produção do exército industrial de reserva (desemprego), do pauperismo (miséria) e a pressão que eles exercem sobre os trabalhadores, são consequências do progresso do sistema capitalista, mas não necessariamente provocam um questionamento e conflito, pois é preciso a tomada de consciência tanto dos trabalhadores ativos quanto dos desempregados.

Assim que, portanto, **os trabalhadores desvendam o segredo** de como pode acontecer que, na medida em que trabalham mais, produzem mais riqueza alheia, e que na medida em que a força produtiva de seu trabalho cresce, até mesmo sua função de meio de valorização do capital se torna mais precária para eles; **assim que descobrem** que o grau de intensidade da concorrência entre eles depende inteiramente da pressão da superpopulação relativa; assim que eles, então mediante *Trade's Unions* etc, **procuram organizar uma atuação conjunta planejada dos empregados com os desempregados para eliminar ou enfraquecer as ruinosas consequências daquela lei natural da produção capitalista sobre a sua classe**, o capital e seu sicofanta, o economista político, clamam contra a violação „eterna“ e, por assim dizer, „sagrada“ lei da demanda e da oferta. **É que toda solidariedade entre os empregados e desempregados perturba a ação “livre” daquela lei.** (MARX, 1984, p. 206, *grifo nosso*).

Dado o exposto, podemos dizer que Marx salienta para a organização conjunta dos trabalhadores, empregados e desempregados; no momento em que eles descobrem essa lei, tomam consciência e se organizam em uma ação conjunta, é que podem eliminar ou enfraquecer “as consequências daquela lei natural da produção capitalista sobre a sua classe”.

Dessa forma, o pauperismo e o desemprego são manifestações da lei geral que rege o capitalismo, mas não necessariamente são expressões da questão social.

5 | CONCLUSÃO: QUESTIONAMENTOS

A conclusão deste trabalho representa um questionamento e um chamamento para o avanço do debate, sendo alguns pontos, considerando a perspectiva marxista, podem ser considerados conclusivos. O primeiro é que a concepção conservadora esconde as causas das desigualdades e pobreza, ou seja, das expressões da “questão social”, e as medidas, são para a manutenção da mesma ordem que a produz. A segunda conclusão é que o termo “questão social” é abstrato, ele não existe em si, o que aparece são as suas expressões, da mesma forma que determinado sintoma físico pode representar a manifestação de uma doença no organismo.

Os questionamentos que ficam são os seguintes: existe mesmo uma divergência entre as definições de Lamamoto e Potyara Pereira? Ambas as duas concepções colocam a explicitação da luta de classes no centro do debate, o que Potyara Pereira sinaliza é para o grau de explicitação e tensão da “questão social” propriamente dita, o que na leitura não pressupõe um “período pré-revolucionário”, como colocou Lamamoto (2010). Outro ponto de

reflexão é as múltiplas definições para o termo. Como podemos observar, há um consenso que a “questão social” muitas vezes é utilizada de forma genérica e/ou os profissionais do serviço social não conseguem entender o seu significado. Será que o problema não está nesse ecletismo ao invés da não compreensão do método histórico-dialético, como apontou Ferreira (2010)? Por fim, retomando os questionamentos de Soto e Botega (2018), precisamos continuar adotando esse termo de origem positivista?

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Santos; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. **A “questão social” na origem do capitalismo: pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels**. 2006. 164 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

CLOSS, Thaisa Teixeira. **Fundamentos do Serviço Social: um estudo a partir da produção na área**. 2015. 253 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2015.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Questão Social. In: FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; HELMANN, Aline (Org.). **Dicionário Crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

Hunt, E. K. **História do pensamento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IANNI, Octávio. A Questão Social. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 05, n. 01, 1991. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v05n01/v05n01_01.pdf>. Acesso: 18 jan. 2018.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas), 1983.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas Vol. I), 1984.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seus enfrentamentos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, n.3, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, nº. 3, p.51-62, 2001.

PERONI, V.M.V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, V.M.V. (Org.), Diálogos sobre a redefinição do papel do Estado e na fronteira entre o público e o privado na educação. São Leopoldo, RS: Oikos, 2015.

QUESTÃO. In: DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em:

SOTO, Olga Péres; BORREGO, Arelys Esquenazi. Contradiccion Capital-Trabajo Y Cuestion Social en el Proyecto Neoliberal. **Revista de Políticas Públicas**, 2018.

CAPÍTULO 2

POSITIVISMO, FENOMENOLOGIA E SERVIÇO SOCIAL: CRÍTICA ÀS EXPRESSÕES CONTEMPORÂNEAS DO CONSERVADORISMO

Data de aceite: 01/02/2022

Jorge Vinícios Silva Gondim

Universidade Federal de Pernambuco
Recife

<http://lattes.cnpq.br/1349052980710724>

Josinete de Carvalho Bezerra

Universidade Federal de Pernambuco
Recife

<http://lattes.cnpq.br/7554734043616014>

Rafaela Ribeiro Saraiva da Costa

Universidade Federal de Pernambuco
Recife

<http://lattes.cnpq.br/6335542300205488>

RESUMO: O texto desenvolve uma análise com o objetivo de sistematizar as reflexões acerca da compreensão sócio-histórica sobre a Questão Social, sua relação com o ideário conservador tomando como base de reflexão as principais correntes em que o Serviço Social se apoiou no seu processo de constituição enquanto profissão: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo. A metodologia do estudo nutriu-se de uma revisão bibliográfica, em livros e artigos científicos, no Serviço Social e áreas correlatas, como a filosofia e a sociologia. Finda-se o texto abordando a dimensão conservadora das matrizes teóricas, alinhadas com o avanço das ideias neoliberais no país, enfatizando a emergência de estabelecer estratégias e análises críticas diante da cena contemporânea, com base nas ideias propostas pelo pensamento marxista.

PALAVRAS-CHAVE:

Positivismismo.

Fenomenologia.Serviço Social.Conservadorismo.

POSITIVISM, PHENOMENOLOGY AND SOCIAL WORK: CRITICISM OF CONTEMPORARY EXPRESSIONS OF CONSERVATISM

ABSTRACT: The text develops an analysis with the objective of systematizing the reflections about the socio-historical understanding about the Social Question, its relation with the conservative ideas taking as basis of reflection the main currents in which the Social Service was supported in its constitution process as profession: positivism, phenomenology and Marxism. The study methodology was based on a bibliographic review, in books and scientific articles, in Social Work and related areas, such as philosophy and sociology. The text ends by addressing the conservative dimension of theoretical matrices, aligned with the advancement of neoliberal ideas in the country, emphasizing the emergence of establishing strategies and critical analyzes in the contemporary scene, based on the ideas proposed by Marxist thought.

KEYWORDS: Positivism. Phenomenology. Social Service. Conservatism.

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas o Serviço social brasileiro passou por diversas mudanças nas suas bases, sejam teóricas, metodológicas, éticas, políticas ou mesmo operacionais, o que vem demandando de profissionais, acadêmicos e estudantes, um esforço para compreender o

conjunto de questões postas, com vista a mediar situações e refletir para além do imediato cotidiano.

Dessa forma, o objetivo do presente texto é sistematizar as reflexões acerca da compreensão sócio-histórica sobre a Questão Social, sua relação com o ideário conservador tomando, como base de análise, correntes importantes como: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo, ao longo do processo de consolidação da profissão e do seu exercício, influenciadas pelas dinâmicas de tais matrizes.

Outrossim, o debate acerca do Conservadorismo será resgatado, como subsídio para uma análise crítica das influências das matrizes teóricas na dinâmica do Serviço Social, mas também no debate da Questão Social. Essa recuperação histórica nos permite entender os traços conservadores no tratamento da Questão Social e suas expressões na atualidade. Bem como, compreender quais as implicações para a atuação do Serviço Social na conjuntura posta em que os direitos sociais dos trabalhadores estão sendo paulatinamente expropriados (MOTA, 2017).

O texto apresenta-se como uma revisão crítica de literatura, nutrindo-se de levantamentos bibliográficos e documentais, com base em artigos científicos, teses e dissertações, bem como dos debates travados em espaços acadêmicos de discussão e militância política, fazendo com que o artigo em tela, configure-se como um momento de permanente construção conjunta.

Visando abrandar a compreensão, mantendo uma cronologia histórica e teórica, o texto, segue dividido em três itens, além de introdução e considerações finais. A divisão possibilita uma apreensão mais completa das questões postas nos debates, além de delinear a elaboração da síntese em tela.

POSITIVISMO E FENOMENOLOGIA: ALGUNS APONTAMENTOS

De acordo com Netto (2001) a expressão: “Questão Social” emerge na terceira década do século XIX, para dar conta da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra. O referido momento vincula-se ao fenômeno do pauperismo que Netto (2001) entende como uma relação direta entre o crescimento da pobreza ao passo em que há o aumento da capacidade social de produzir riqueza. Essa contradição se mostra concreta, justamente, no período em que há um desenvolvimento das forças produtivas, a partir da industrialização, que tem o potencial de aumentar a produção de mercadorias ao mesmo tempo em que gera a pauperização da classe trabalhadora. Diante desse cenário de pauperismo podemos destacar dois entendimentos teóricos-metodológicos que emergem para a compreensão da Questão Social: 1) resignação, baseado no pensamento de Auguste Comte (1798 – 1857) - positivismo, e 2) a perspectiva supressão da ordem burguesa, baseado no pensamento de Karl Marx e Friedrich Engels.

Aliado ao conservadorismo, o positivismo emerge como autodesignação positiva

nos escritos de Auguste Comte, oferecido como uma “filosofia para acabar com todas as filosofias”. O positivismo tornou-se um termo de acusação polêmica, quando não insultuoso, na ciência social contemporânea. Assumiu uma multiplicidade de significados, de modo que existem quase tantas definições de positivismo quanto às críticas de que é alvo. Em seu mais amplo sentido filosófico, o positivismo refere-se à teoria do conhecimento proposta por Francis Bacon, John Locke e Isaac Newton, a qual afirma a primazia da observação e a busca da explicação causal por meio da generalização indutiva.

Três amplas tradições sucessivas do positivismo podem ser esquematicamente distinguidas: a francesa, a alemã e a americana. A linhagem francesa origina-se com Comte e o seu mentor Saint-Simon, e está exemplificada da melhor maneira, pela sociologia de Émile Durkheim. A ambição de Comte era fundar uma ciência naturalista da sociedade, capaz de explicar o passado da espécie humana e prever o seu futuro aplicando os mesmos métodos de investigação que tinham provado ser tão bem-sucedidos no estudo da natureza: observação; experimentação e comparação.

Comte criou o termo sociologia para designar a ciência que sintetizaria todo o conhecimento possível, desvendaria os mistérios da estática e da dinâmica da sociedade, e orientaria a formação do governo positivo. Já Emile Durkheim, abandonou a substância da filosofia de Comte, mas reteve o seu método, insistindo na continuidade lógica entre as ciências sociais e naturais e na aplicação à sociedade do princípio de causalidades naturais.

É possível verificar que o pensamento de Saint Simon e Auguste Comte estabelecem que a ordem seja a harmonia social. Eventos históricos como: a Revolução Francesa (1789) e a Comuna de Paris (1871) são compreendidos como períodos de desordem e que provocavam a desarmonia. Assim sendo, analisar o desenvolvimento destes respectivos eventos e suas particularidades é imprescindível na compreensão das especificidades deste período histórico por caracterizarem-se como momentos de ruptura da ordem.

A Revolução Francesa (1789), por exemplo, foi um importante divisor de águas entre o conhecimento teológico e o conhecimento positivo. Dessa forma, podemos compreender que o conhecimento positivo é o real que pode ser observado. Embora não nos vinculando a essa perspectiva teórica, não podemos deixar de destacar a importância do positivismo para que a explicação de mundo passasse a assumir traços científicos, e não mais tivesse balizado em preceitos metafísicos e religiosos, em um momento em que as revoltas e revoluções tomavam conta do mundo ocidental, reivindicando, sobremaneira, uma nova ordem social.

Pela perspectiva positivista, o conhecimento humano pode ser dividido em três estágios: *Estado teológico*: baseado na religião; *Estado metafísico*: busca o fenômeno; *Estado positivo*: o científico – fundamento das ciências naturais. O positivismo busca a harmonia e a ordem social a partir da razão, entendendo que: a fisiologia social deve estudar o homem nas suas relações sociais, que o conhecimento é estático e dinâmico,

como exemplo do lema ordem e progresso, estampando na bandeira do Brasil. Nessa direção, essa nova forma de conhecer e interpretar a “ordem social” tem como sustentação objetiva, a manutenção da harmonia social, promovendo o desenvolvimento do capitalismo nos seus vários momentos de desenvolvimento, sendo a indústria a máxima expansão da ciência e da tecnologia.

O saber positivo naturaliza a Questão Social e sugere a reforma para amenizar o sofrimento do proletariado. Essa compreensão arrefece a luta de classe e os movimentos sociais. Destaca o olhar para o fenômeno desvinculado do conflito de classe e fragmenta as expressões da luta de classe. Perde-se a visão de totalidade e passa-se a pensar em sistemas e fatos, apartados da totalidade da Questão Social e suas manifestações diretas na realidade.

Dessa forma, os intelectuais positivistas cumprem o papel de naturalizar as explicações em torno da Questão Social e suas expressões, tendo em vista, que a preocupação é a manutenção e defesa da ordem burguesa. A Questão Social é naturalizada, tanto pelo pensamento positivista/conservador laico, quanto pelo pensamento confessional. Em síntese, segundo Netto (2001) o pensamento social busca uma reforma moral do homem e da sociedade para preservar/ conservar a propriedade privada dos meios de produção.

Ao direcionarmos as análises para a segunda matriz teórica, a Fenomenologia, observamos elementos de ruptura e questionamentos da “ciência positiva”. Contudo, é válido lembrar, que as influências da fenomenologia no Serviço Social, também se articulavam com outros elementos filosóficos, sobremaneira o “Personalismo”, o “neotomismo” e o “Humanismo integral”, que embora não seja objeto desta análise, são centrais para a compreensão das mediações postas na discussão.

Como expõe Capalbo (1987), a subjetividade apresenta-se como objeto central de investigação (em essência), distanciando-se do modelo naturalista das ciências sociais e humanas. Ou seja, a fenomenologia, visa descrever os fenômenos tais como são vividos. Dessa forma, a fenomenologia é relativa, refletindo sobre o homem (o que importa é o sujeito social que vive a ação) e a compreensão e análise da consciência, no campo das ciências humanas.

Edmund Husserl, “pai” da fenomenologia e principal sistematizador da corrente teórica, afirmava que a redução fenomenológica era o resultado de uma síntese do (*NOEMA*), o que é vivido e do (*NOESA*), o que vivencia. Assim, nas Ciências Humanas, a corrente tem o compromisso com o significado do homem, representando uma renovação dos métodos de análise, ou uma nova abordagem e orientação, na busca da essência, através da análise da consciência (CAPALBO, 1987). Em suma, a fenomenologia almeja mostrar e descrever de forma rigorosa os fenômenos.

A articulação das correntes foi resgatada especialmente nos anos de 1970, na efervescência de criação dos programas de Pós-Graduação no Brasil, servindo de ponto de partida para teses e dissertações, preocupadas em responder as demandas profissionais e

na proposta de construir subsídios teóricos para o Serviço Social.

Portanto, embora a fenomenologia proponha para o Serviço Social o entendimento da Questão Social, sob uma nova perspectiva, as análises e a metodologia de intervenção das/dos assistentes sociais permaneceram centradas no sujeito e nas formas como ele pode, individualmente, mudar a o seu ponto de vista em relação à realidade vivida. O homem e a forma como observa o mundo é o objeto de intervenção, portanto, ambas as análises teóricas se comprometem com a manutenção da ordem vigente e a invalidação da Questão Social, enquanto, um processo socialmente produzido, político, histórico, econômico e ideológico.

INFLUÊNCIAS DAS CORRENTES NA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

A história do Serviço Social no Brasil nos remete a um passado não tão distante. Na ebulição dos anos de 1930, a primeira escola de Serviço Social se consolida no Brasil, vinculada ao ideário da Igreja Católica, buscando respostas às mazelas sociais em curso no período. Os fundamentos teóricos e sócio históricos não competiam atenção central, evidenciando um caráter ainda relacionado às protoformas da profissão no país, ligada ao receituário da caridade cristã, direcionada pela filosofia neotomista. Um detalhamento desse conjunto de informações pode ser encontrado em Iamamoto e Carvalho (2005), ao demarcarem, além do surgimento do Serviço Social, as características das escolas e das alunas que aí se inseriam, quase sempre oriundas das camadas abastardas da sociedade urbana da época.

Nesse contexto parece evidente que o debate sobre a Questão Social, em seu sentido crítico, não figurava preocupação por parte das escolas, muito embora, os “problemas” operários já tomassem pauta nas discussões, tendo em vista a influência das cartas encíclicas (*Rerum Novarum*, de Leão XIII e *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI), no processo formativo cristão.

Os processos interventivos foram ganhando feições distintas ao longo do tempo, agregando debates variados, seja no campo da sociologia, da filosofia e da política. As correntes teóricas que balizaram a intervenção do Serviço Social, ou melhor, dos/das assistentes sociais, fervilhavam nos planos de trabalho, requerendo um aprofundamento teórico e prático, nos diversos contextos históricos, seja com a importação de técnicas do *Social Work* (Serviço Social norte-americano), ou com o movimento de modernização, que embora não tenha acontecido de forma linear, guardou particularidades, seja na prática, ou nos fundamentos teóricos que balizavam a mesma.

Em relação ao positivismo, pergunta-se de que forma todos esses vetores, expostos na seção anterior, repercutem para o Serviço Social? A gênese do Serviço Social tem um entrelaçamento direto com a manutenção da ordem vigente. Na intenção de dar respostas as reivindicações das demandas da classe trabalhadora, sem que com isso perdesse a

hegemonia e direção dos processos sociais, a classe dominante alicerçou a criação de profissionais que trabalhassem como agentes de impulsão do desenvolvimento do indivíduo e da comunidade.

Essa intervenção, inicialmente se deu através da Ação Católica da Igreja e depois foi ganhando estatutos de uma profissão legitimada socialmente e participante da divisão social e técnica do trabalho. Nesse contexto, prevalecia na profissão o objetivo de manter e ajustar “*psicosocialmente*” aqueles e aquelas que estavam em “desordem”.

Nos anos 1940 e 1950 o Serviço Social brasileiro passa a receber as influências norte-americanas. Marcado pelo tecnicismo, com base na psicanálise, bem como na sociologia positivista e funcionalista/sistêmica. Sua ênfase está na ideia de ajustamento e de ajuda psicossocial. Nesse período há o início das práticas de Organização e Desenvolvimento de Comunidade, além do incremento das peculiares abordagens individuais e grupais. Com supervalorização da técnica, considerada autônoma e como um fim em si mesmo, e com base na defesa da neutralidade científica, como postulavam teóricos das correntes funcionalista/positivista, a profissão se desenvolveu através do “Serviço Social de Caso”, “Serviço Social de Grupo” e “Serviço Social de Comunidade”. Ou seja, a intervenção do/da assistente social se pautava pelo ajuste dos sujeitos para conservar a ordem, partindo do entendimento da Questão Social enquanto algo natural – o pobre deveria se conformar com a sua condição, pois é intrínseco ao sujeito o problema da pobreza e o potencial de saída dessa condição.

Com o passar das décadas, novas funções e espaços vão demandando a atuação direta dos/das assistentes sociais, e com isso, novas formas de interpretar os fenômenos sociais, seja do ponto de vista técnico ou teórico.

Por emergir vinculada ao projeto de reforma social da Igreja Católica, aonde a visão de homem e sociedade, era apresentada pelos fundamentos neotomistas, as influências, notadamente personalistas, na profissão fizeram-se presentes desde a formação até o período de modernização. Exemplo clássico é o seminário de Araxá, ocorrido em 1967, que apresentava como pano de fundo o receituário da doutrina social católica.

Vale recordar um momento em específico da história da profissão, onde a articulação entre Fenomenologia e Personalismo, esteve no centro do debate. Como lembra Netto (2011), o processo de reconceituação do Serviço Social no Brasil, esteve marcado por três grandes direções: 1) a *Modernização conservadora*; 2) a *Intenção de Ruptura*; e 3) a *Reatualização do Conservadorismo*.

Ao tratar do último “momento”, o autor pontua que uma das características dessa Reatualização, é o caráter acadêmico que esta apresenta – recordemos, que o avanço dos programas de pós-graduação em Serviço Social, inicia nas Pontifícias Universidades Católicas (PUC's), ainda nos anos de 1970, produzindo dissertações e teses de sumária relevância para o debate profissional – nesses espaços, alguns temas como autodeterminação, teorias de desenvolvimento social e novas práticas de trabalho com os sujeitos, indicam o esforço

dos autores e autoras para fomentar a produção de conhecimento técnico e científico para a profissão, em constante desenvolvimento.

Entre as teses em questão, estão os trabalhos de Ana Maria Braz Pavão (O princípio de Autodeterminação no Serviço Social) e a da professora Anna Augusta de Almeida (Possibilidades e Limites da Teoria do Serviço Social), que refletem o anseio de prosseguir com a modernização da profissão no país.

Em relação à tese de Almeida (1978), ao estabelecer um nexo entre a fenomenologia, o personalismo e neotomismo evidencia um dos argumentos centrais que justifica a classificação dada por Netto (2011), como Reatualização do Conservadorismo, a saber, o caráter incompleto e fragmentado de inserção da fenomenologia como técnica de análise, bem como a articulação com o “Neotomismo”, corrente filosófica que balizou a atuação das primeiras assistentes sociais, ainda nas décadas de 1930 e 1940.

No texto, a autora propõe uma metodologia para atendimento das demandas apresentadas pelos sujeitos. Esse caminho metodológico propõe que cada passo interventivo seja nutrido com uma concepção técnica que instrumentalizava o profissional na atuação com o seu “paciente” ou “cliente”. Todos esses elementos vão se conformando no diálogo, cabendo à/ao assistente social, estabelecer parâmetros avaliativos psicossociais, para compreender a situação do indivíduo atendido (ALMEIDA, 1978).

Dessa forma, a crítica feita ao positivismo lógico e a busca de uma nova proposta, que tivesse como centro de intervenção o indivíduo, fez com que a autora sistematizasse um esquema tático que priorizava três elementos centrais: *diálogo, pessoa e transformação social*. Como direção para essa “Nova Proposta”, Almeida (1978, p. 116) aponta que “[...] é uma metodologia genérica pensada a partir da descoberta, no processo de ajuda psicossocial, na consciência entre concepção de realidade ou de uma de suas partes e os projetos humanos e sociais na sua situação humana, histórica e concreta”.

AVANÇO DO CONSERVADORISMO E URGÊNCIA DA ANÁLISE CRÍTICA

A aproximação do Serviço Social com a teoria marxista se deu a partir do processo que se desenvolveu durante os anos 1960 – que abruptamente foi interrompido pelo golpe empresarial-militar (1964). Nesse sentido, Netto (2011, p. 251), aponta que:

(...) ao projeto de ruptura impunha-se um formidável trabalho teórico-metodológico. Tratava-se tanto da crítica aos substratos do tradicionalismo quanto da apropriação de um arcabouço diferente – e isto, recorde-se em uma profissão desprovida de acúmulo no domínio da elaboração e da investigação.

A perspectiva de mudança na profissão se deu em todos os seus âmbitos: teórico, prático, ético, metodológico, na concepção e intervenção profissional na realidade social, bem como no processo formativo e na sua autoimagem. As Universidades tiveram

importante papel nessa conjuntura, inclusive durante a vigência da ditadura militar no país. Esse papel de destaque da Universidade é pontuado, dentre outras coisas, por: a) resgatar os processos de ruptura em formulações latino-americanas e b) avançar em elaborações com uso de fontes originais.

O Método BH configurou a primeira elaboração cuidadosa, no país, sob a autocracia burguesa, de uma proposta profissional alternativa ao tradicionalismo e preocupada em atender a critérios teóricos, metodológicos e interventivos capazes de aportar ao Serviço Social uma fundamentação orgânica e sistemática, articulada a partir de uma angulação que pretendia expressar os interesses históricos das classes e camadas exploradas e subalternas (NETTO, 2011, p. 275). Esse método expressa um “Marxismo sem Marx”, por combinar:

O formalismo e o empirismo na sua redução epistemológica da práxis estabelece vínculos iluministas entre concepção teórica e intervenção profissional, deforma as efetivas relações entre teoria, método e prática profissional e simplifica indevidamente as mediações entre profissão e sociedade. (NETTO, 2011, p. 288).

Netto (2011) destaca o texto de Marilda Iamamoto “*Legitimidade e Crise do Serviço Social: um ensaio de interpretação sociológica da profissão*” como importante contribuição ao debate profissional, pois:

(...) ela consiste no primeiro tratamento rigoroso do Serviço Social, no interior da reflexão brasileira, que apreende a instituição profissional na perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética haurida a partir de um trabalho sistemático sobre a fonte marxiana; e mais: as resultantes dessa apreensão, pela sua natureza mesma, infletem os rumos do debate profissional, qualificando-o teórica e politicamente. Neste sentido é que se pode afirmar que, com a elaboração de Iamamoto, a vertente da intenção de ruptura se consolida no plano teórico-crítico (NETTO, 2011, p. 301).

A ruptura teórico-crítica se materializa através das Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social (1996) que trazem que o Serviço Social se particulariza nas relações sociais de produção e reprodução e como profissão interventiva no âmbito da Questão Social, expressa pelas contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Esse entendimento expõe a ruptura com a perspectiva conservadora da Questão Social.

A “questão social”, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando no capital. (NETTO, 2011, p. 46).

Atualmente, o desafio posto para o Serviço Social é o de enfrentar o entendimento de que há uma “nova questão social”. Essa compreensão tende a retirar a centralidade da análise do sistema capitalista e da geração de riqueza, e contraditoriamente, de miséria. Não podemos perder de vista que a questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo (NETTO, 2011, p. 45).

Teixeira e Braz (2009), afirmam que nos tempos atuais o projeto profissional do Serviço Social vem sendo fortemente tensionado pelos rumos neoliberais e pela reação conservadora que está se constituindo no interior da profissão.

Pode se localizar aí a gênese do projeto ético-político, na segunda metade da década de 1970. Esse mesmo projeto avançou nos anos 1980, consolidou-se nos 1990 e está em construção, fortemente tensionado pelos rumos neoliberais da sociedade e por uma nova reação conservadora no seio da profissão na década que transcorre. (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 13).

Para os autores citados, no decurso dos anos 2000, dois processos, inter-relacionados, apresentaram-se na dinâmica profissional: a) a continuidade da consolidação do projeto ético-político; b) as ameaças sofridas pelas políticas neoliberais e a repercussão para a categoria profissional a partir da reatualização de práticas conservadoras. Além desses processos, os autores destacam que prevalece no campo ideocultural a impossibilidade de superação do capitalismo e de alternativas viáveis para superá-lo.

Isso traz desdobramentos políticos, ideológicos e também teóricos. A pós-modernidade expressa esse caldo de cultura e pode ser considerada a base ideocultural, ou as “expressões ideoculturais da crise capitalista” na interpretação de Simionato (1999), sobre a qual a ordem burguesa se apoia para se manter dominante. (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 14).

Além desses determinantes superestruturais, Teixeira e Braz (2009) destacam que a crise estrutural do capitalismo, a partir dos anos de 1970, operaram importantes alterações no processo de produção, nas formas de extração de mais valia, nas formas de controle da força de trabalho. Essas mudanças exigem uma inovação político-institucional dos Estados e nas formas como respondem às demandas da classe trabalhadora. No que diz respeito ao Serviço Social os autores afirmam que essas mudanças recaíram de forma nefasta sobre os/as usuários/as das políticas sociais, sobre os direitos e sobre as precárias condições de trabalho dos/das assistentes sociais.

Assim sendo, os ideários neoliberais defendem a transformação do papel do aparelho estatal, reorganizando formas de intervenção e construção de respostas, tanto as demandas do mercado, como as demandas sociais. Para tanto, seria necessária uma restrição quanto à intervenção nas relações sociais e, portanto, na coisa pública. Tal conjuntura e novas configurações resultaram em uma fragilidade da crítica com reflexos na organização e consciência de classe, no mundo do trabalho e consequentemente nas expressões da Questão Social. De acordo com Antunes (2009, p.17):

A crise experimentada pelo capital, bem como suas respostas, das quais o neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível são expressão, tem acarretado entre tantas consequências, profundas mutações no interior do mundo do trabalho. Dentre elas podemos inicialmente mencionar o enorme desemprego estrutural, um contingente de trabalhadores em condições desempregadas, além de uma degradação que se amplia, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias e para a valorização

do capital.

A pobreza, diante disto tem sido uma das grandes preocupações, e os principais receptores dos programas de combate à pobreza são os países latino-americanos que estabelecem então, propostas de luta e campanhas de enfrentamento, com o discurso de que os indivíduos tenham acesso a um padrão de vida mínimo.

A solução para enfrentamento de tal realidade, segundo a perspectiva neoliberal seria investir no pobre para que este tenha rendimento, empoderá-lo e incentivá-lo ao empreendedorismo, por exemplo. Ou seja, seria primordial estimular o mercado para oferta de novas oportunidades, incentivar o empoderamento, descentralizando o poder e promover segurança. Ao Estado, nesta conjuntura caberia sair de cena e deixar o privado atuar.

No Brasil, a presença do neoliberalismo justifica-se com incentivo a transferência de renda, má governança e análise de políticas sociais por meio de relações interpessoais. Criam-se processos ideológicos para asseverar o pensamento neoliberal, mistificando assim, sua estrutura e a do capitalismo. Há um deslocamento na contemporaneidade para a questão da corrupção e culpabilização dos sujeitos. A realidade contemporânea é contraditória e difícil de ser desvelada. Há desconstrução do discurso de classe e da perspectiva marxista, retorno a questões que já eram tidas como superadas, como a análise da Questão Social como questão moral, mistificando as estratégias do sistema capitalista e dificultando o acesso às políticas sociais como direito, bem como da negação do conservadorismo, como base de sustentação para intervenções profissionais.

Portanto, o contexto exige a necessidade de criar formas de desvelar a verdade concreta dos fenômenos, a artimanha de articulação entre uma classe cada vez mais heterogênea com coerência de fundamentos. Enfrentar o Estado classista que vem atuando ideologicamente e coercitivamente é primordial, para tanto, deve-se desconstruir discursos, principalmente os neoliberais, conservadores e reacionários, e ainda, resgatar formas de lutas originais da classe trabalhadora para criar estratégias de defesa.

Apontamos ainda, a necessidade de reafirmar as posições do Código de Ética profissional, da lei que regulamenta a profissão e principalmente, das propostas das Diretrizes Curriculares, as quais apontam para a formação de um perfil profissional com “capacitação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa para a apreensão teórico-crítica do processo histórico como totalidade” (ABEPSS, 2014). Ressaltando que para tal feito, amadurecer o debate crítico marxista é imprescindível.

O que se percebe, portanto, é que no interior da profissão há uma constante disputa, no que se refere, ao entendimento e enfrentamento das expressões da Questão Social e que embora exista forte pressão para a negação de formas conservadoras, fragmentárias e pós-modernas, é inegável que tais perspectivas ainda não foram completamente superadas, pelo contrário, continuam sendo bases de atuação para muitos profissionais, que veem

nas perspectivas positivistas, funcionalistas, fenomenológicas e pós-modernas, um campo vasto de “possibilidades”, além de refletir para o conjunto da sociedade a ausência do entendimento coletivo do que de fato é atribuição e competência do/da assistente social que, por sua vez, gera uma crise de identidade do ponto de vista endógeno e exógeno da profissão.

É nosso dever, refletir, questionar e, sobretudo, sistematizar essas questões, estabelecendo mediações teóricas e práticas, que possibilitem o desvelamento dessas contradições que retornam e ganham corpo nos debates e nas formas de intervenção profissional na conjuntura atual, em especial, com o avanço das forças conservadoras no interior do Estado e que redefinem os protocolos e as formas de execução das políticas sociais públicas que são espaços privilegiados de atuação da categoria profissional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final, é válido pontuar que, conforme demonstrado no texto, a depender da matriz teórica, filosófica e sociológica que o entendimento sobre a Questão Social esteja vinculado à concepção e a intervenção irá percorrer diferentes caminhos. No caso do Serviço Social brasileiro, atualmente, a profissão se vincula ao entendimento que a gênese teórica da Questão Social é a desigualdade social e que não existe capitalismo sem Questão Social e vice e versa, ou seja, esse entendimento está centralizado na forma de sociabilidade vigente e nas suas consequências.

Para entender essa relação é necessário perceber o processo político, transformações econômicas e sociais, buscar superar nossa debilidade de acúmulo sobre a formação sócio-histórica brasileira, enfim, compreender heranças locais e regionais, com intuito de desvelar o contraditório.

A relação entre Serviço Social e Questão Social não se dá diretamente, mas pela articulação e organicidade com as lutas sociais, por meio da formulação de políticas sociais e pela capacidade de desvendar o real. A Questão Social não é senão reflexo do processo de formação e desenvolvimento da classe operária, e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte da burguesia e do Estado (IAMAMOTO E CARVALHO, 2005).

Nessa perspectiva, o/a assistente social pode contribuir no processo de socialização do poder, tendo papel político-ideológico, colaborando para o desenvolvimento de um pensamento crítico que tenha aderência com a realidade, mas também nos processos de organização e participação popular e de democratização do poder. Todavia, fugindo do messianismo, ressalta-se que uma profissão não pode ser agente de superação da Questão Social, pois essa tarefa pertence à luta da classe trabalhadora.

Porém, em meio a muitos avanços e retrocessos, a consolidação do neoliberalismo como direção política e econômica, o retorno das ideias neofascistas e neonazistas, deixam

um futuro sombrio para as classes trabalhadoras. Assim, na sociedade contemporânea acompanha-se a agudização e metamorfose das expressões da Questão Social, devido à reestruturação produtiva e seus impactos para a classe trabalhadora, as alterações na relação entre o Estado e o Capital e o cenário de intensificação na negação dos direitos sociais.

A retórica das privatizações, discursos de ódio, criminalização da pobreza e dos pobres, a barbárie socioambiental e humana, bem como, o avanço dos cortes de orçamento para o campo social, norteiam o cenário brasileiro. Agregam-se a isso, novas formas de pensar a Questão Social, sobremaneira na defesa da falaciosa existência de “nova” Questão Social.

Identificamos assim, que as dimensões conservadoras das matrizes teóricas, alinhadas com o avanço das ideais neoliberais no país são um empecilho para o aprofundamento de avanços no campo teórico e profissional do Serviço Social. Diante de tal fato, atentamos para a emergência do desenvolvimento de debates e análises críticas tomando por base a teoria marxista, que possibilitem afirmar o amadurecimento da compreensão do significado social da profissão adquirido com o processo de consolidação das Diretrizes Curriculares de 1996.

Findamos reafirmando que para o Serviço Social o entendimento de que a Questão Social está intrinsecamente relacionada à luta de classes, mas, também ao desenvolvimento do sistema capitalista, sendo esta a compreensão mais pertinente e que confere a profissão possibilidades de intervenção mais frutíferas e potentes para reflexão da realidade posta. Enfrentar a estrutura desse sistema é imprescindível. Seguiremos na luta!

REFERÊNCIAS

ABEPSS. **Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social**. Disponível em: <http://www.cressrs.org.br/docs/Lei_Diretrizes_Curriculares.pdf> Acesso em: 20 set. 2017.

ALMEIDA, A.A. de. **Possibilidades e limites da teoria do Serviço Social**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1978.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. 11^o. Ed. São Paulo, Boitempo, 2009.

CAPALBO, C. **Fenomenologia e Ciências Humanas**. São Paulo: Ed. Âmbito Cultural, 1987.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica, 17^o. ed. São Paulo, Cortez Editora, (Lima, Peru); CELATS, 2005.

MOTA, A. E. A regressão civilizatória e as expropriações de direitos e das políticas sociais. **Argum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 30-36, set./dez. 2017.

NETTO, J. P. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Temporalis**. Ano II, n^o 3. Brasília: ABEPSS, Grafline, 2001. pp 41-49.

_____. **Ditadura e Serviço social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64.** São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** São Paulo: Cortez, 1995.

TEIXEIRA, J. B; BRAZ, M. O projeto ético-político do Serviço Social. In **Direitos Sociais e competências profissionais.** Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2009.

AS MUDANÇAS NO TRABALHO E OS DILEMAS ACERCA DO FAZER PROFISSIONAL

Data de aceite: 01/02/2022

Debora Holanda Leite Menezes

Assistente Social, Doutora em Política Social da UFF e Professora Adjunta da ESS UFRJ, membro do NUPEQUESS

Mauricio Caetano Matias Soares

Assistente Social, doutorando em Serviço Social (UERJ) e membro do NUPEQUESS/ESS UFRJ

RESUMO: O assistente social vive dilemas contemporâneos propiciados pelo processo de reestruturação do capital, cujos reflexos atingem o Estado, a sociedade e o mundo do trabalho. Nesse cenário, os determinantes de ordem técnica e política vão afligir o profissional, levando-o a um dilema: submissão à ordem vigente do mercado de trabalho, garantindo a sua manutenção no emprego e, conseqüentemente, a sua sobrevivência; ou superação da ordem em defesa aos princípios éticos políticos, principalmente na assistência social, onde tais impactos são manifestos claramente.

PALAVRAS – CHAVE: Mundo do Trabalho, Serviço Social, prática profissional.

CHANGES IN WORK AND DILEMMAS ABOUT MAKING PROFESSIONAL

ABSTRACT: The social worker experiences contemporary dilemmas brought about the capital restructuring process, whose about by the capital restructuring process, whose reflexes affect

the State, society and the world of work. In this scenario, technical and political determinants will afflict the professional leading him to a dilemma: submission to the current order of the labor market, ensuring his maintenance in the job and, consequently, his survival; or overcoming order in defense of political ethical principles, especially in social assistance, where such impacts are clearly manifested.

KEYWORDS: World of work, social work, professional practice.

1 | INTRODUÇÃO

As intensas transformações societárias que assolam o mundo capitalista no século XXI expressam significativas mudanças em diferentes áreas sejam ela no âmbito coletivo ou no individual. Observa-se mutações na cultura, no Estado, na economia, na política, que redimensionam os papeis tanto do Estado como da sociedade civil em consonância as novas diretrizes determinadas pelo capital como recursos de saída da crise estrutural emergentes no cenário dos anos 1970. Isso reverbera na institucionalização de novas demandas e exigências para as profissões, que devem atender as requisições da população atendida, das instituições contratantes e do mercado de trabalho.

Segundo Netto (1996, p. 88), “as intensas transformações societárias constituem solo privilegiado para o processamento de alterações profissionais”, por isso, deixar de

explorar esse solo é se colocar a margem da reconfiguração sofrida pelas profissões em suas particularidades prático-social ao curso dessas últimas décadas. Portanto, pretende-se aqui resumir, com base nas fontes secundárias, iluminadas pelo materialismo histórico-dialético, o leque determinante da “nova” face do mercado de trabalho, no Brasil, com foco no Serviço Social.

O cenário brasileiro dos últimos cinco decênios apresenta uma dupla face, por vezes contraditórias, de euforia e luta por conquistas e de passividade e adaptação frente ao desmonte e perdas em todas as esferas da sociedade, resultante das transformações protagonizadas pelo desenvolvimento capitalista mundial. Há de destacar, as mudanças no mundo do trabalho e na organização e implementação das políticas sociais, fato que reflete tanto na execução como na compreensão desse “tsunami” no cerne do Serviço Social.

Nessa guisa, o debate, aqui, se funda no entendimento sobre o trabalho do assistente social, no âmbito de suas competências e habilidades, no sentido de desvelar a obscuridade dos desafios e dilemas profissionais, que colocam o assistente social circunvalado da necessidade de se manter como trabalhador no mercado de trabalho. O que lhe exige competir e assumir posições perigosas em relação aos princípios da profissão expressas na dualidade de seguir metodologias que engessam o seu fazer profissional retomando o perfil de mero executor de protocolos e padrões interventivos, negando a sua competência profissional; ou, de reagir ao processo de padronização, assumindo o papel social de trabalhador intelectual capacitado para analisar e propor a sua ação interventiva e com isso efetivar o projeto ético político da profissão.

Nesse sentido, a direção hipotetizada quer compreender o processo de “protocolização” e normatização do exercício profissional, imposto pelos novos padrões capitalistas a partir da reestruturação produtiva no final do século XX, que reorientou as profissões, configurando nova estrutura, que no caso do Serviço Social, não favorece as práticas interventivas mediadas pela desmistificação da realidade, mas oportuniza a efetivação de uma prática profissional a favor dos ideais neoliberais de desmobilização das lutas sociais e de seleção/minimização da operacionalização da garantia de cidadania.

2 | UM “NOVO” MUNDO DO TRABALHO E SEUS DILEMAS

As grandes transformações societárias produzidas pelo capitalismo no fim do século XX atingiu incisivamente a classe trabalhadora, principalmente, no que tange as suas atribuições no mundo do trabalho. Além da desmobilização política, a supervalorização do individualismo e a fragmentação dos trabalhadores como classe, as exigências do empregador no cumprimento de regras e submissão à padronização das atividades laborativas leva-nos a uma reflexão profícua e significativa do cenário emergente na contemporaneidade.

O ponto de largada é o cenário que fecunda a década de 1970, quando o padrão de

acumulação “rígida”¹ do capital, alimentado pelo “pacto de classes” fordista –keynesiano, apresenta indícios de seu esgotamento, levando os anos dourados do capital ao declínio operado por ondas longas de recessão, as quais expressavam “as contradições imanentes à lógica do capital, especialmente, aquelas postas pela tendência a queda da taxa média de lucro pela superacumulação” (MANDEL APUD NETTO, 1996, p. 90).

Cabe destacar que os “Trinta Anos Gloriosos” ou “Era de Ouro” ou “Anos Dourados” do capital foram proporcionados pela soma de condições que favoreceram a construção da experiência expressa no Welfare State e nos Estados de Estar Social europeu prosperados em meio ao cenário de Guerra Fria, de fundação do Plano Marshall e do desencadeamento de estratégias anticíclicas keynesianas combinadas aos ganhos da produtividade oriunda do fordismo. Esse cenário evidenciava a necessidade do capitalismo de fazer um contraponto civilizado ao ainda recente Estado Socialista. No mesmo mote de reconstrução da Europa por meio de uma integração maior dos trabalhadores no circuito do consumo, da capitulação de segmentos do movimento operário, produzindo a imagem de que o capitalismo dos países centrais havia descoberto a fórmula mágica para combinar padrões de acumulação e equidade. (BERHING; BOSCHETTI, 2006).

Em outras palavras, o capitalismo no Pós Segunda Guerra Mundial protagonizou uma corrida por superlucros. Para tal associou o desenvolvimento tecnológico - como um diferencial na produtividade do trabalho por meio da automação - às formas alternativas de enfrentamento da luta de classe em respostas as requisições dos trabalhadores - por meio das políticas sociais, que refletiram nas mudanças do modo de produção e do enfrentamento da questão social - revelando um grau de maturidade do capital em lidar com a contradição emergentes nas relações sociais de produção, que Mandel (1982) caracterizou como fase do capitalismo maduro.

Todavia, a maturidade não evitou que os investimentos em tecnologia e estratégias para manter os superlucros capitalistas culminassem em uma crise da qual o modelo keynesiano e semelhantes pudessem superar sem mexer na estrutura “protecionista” do Estado. A substituição de trabalho vivo pelo trabalho automatizado nas linhas de produção, a ampliou e a equalizou por um lado, entretanto, por outro gerou o aumento no número de desemprego e de dependentes dos programas de proteção social estatal, sobrecarregando os cofres públicos. Tal fato impacta na necessidade de criar propostas de saída da crise estrutural ao passo que se mantem ou amplifique os lucros.

Uma dessas propostas incidem na forma de produção, o qual passa de sua condição rígida e centralizada para uma condição flexível descentralizada. Tal mudança foi favorecida pela denominada Terceira Revolução Industrial, que operou a substituição da eletromecânica para a eletrônica e a ampliação da informatização do processo de automação. Segundo Berhing; Boschetti (2006, p. 118-119):

O período de acumulação flexível operam três condições necessárias do

¹ Sugere-se uma leitura aprofundada da obra de Harvey, David. Pós-modernidade. São Paulo: Loyola, 2006.

mundo do capital, apreendidas por Marx: o capitalismo orienta-se para o crescimento, condição para a acumulação, independente de consequências sociais, políticas, ecológicas e outras; esse crescimento em valores reais tem apoio na exploração do trabalho vivo, que tem a capacidade de criar valor, ou seja, o crescimento funda-se na relação capital/trabalho, que é uma relação de classe de controle e dominação; o capitalismo é organizacional e tecnicamente dinâmico, já que a concorrência impele para as inovações em busca de maximização dos lucros, o que repercute nas relações capital/trabalho.

Nesse sentido, a nova forma de produção adota uma “flexibilização” do trabalho por meio da racionalização da produção e da intensificação do trabalho, usando como estratégias para enfrentar os desafios da competitividade no mercado globalizado, o modelo de produção toyotista - inspirado na empresa automobilística japonesa Toyota - cuja principal característica é a quebra da especialização extrema do trabalho, exigindo um perfil de trabalhador polifuncional/polivalente. Isso significa, que cada operário da fábrica deve ser capaz de realizar – e efetivamente deve realizar – diferentes tarefas no processo de produção, da mesma forma implementar uma flexibilidade da produção, articulando produção, trabalho e lucro.

A proposta para a linha de produção gerou fecundos êxitos no enfrentamento da crise, mas os louros não são exclusivos dela, mas da sua combinação com outros acontecimentos e processos mundiais. A citar, o da globalização, que ampliou a tecnologia da informação, favorecendo a mobilidade espaço temporal e com isso o controle de uma produção segmentada, horizontalizada e descentralizada no cerne de sua desterritorialização do polo produtivo. Ainda, aliada a Revolução Tecnológica, ampliou o processo de comunicação em massa, conseqüentemente o surgimento de uma nova cultura de consumo. No tocante ao sistema econômico, a globalização ampliou a financeirização do capital, que agudiza os padrões de competitividade Inter monopolista e a articulação supranacional dos chamados megablocos, instituindo um tipo de mundialização das economias.

Cabe assinalar, que a proposta da flexibilização produzira uma reestruturação radical do mercado de trabalho, alterando a relação incluído/excluídos, introduzindo novas modalidades de contratação; gerando uma estratificação² do trabalho por gênero, cor, raça e etnia; favorecendo a coexistência de superqualificações e/ou polivalência com a desqualificação do trabalho; e, impondo uma capacidade de decisão requerida pelas tecnologias emergentes. Todo esse conjunto de transformações constituirá no processo de reestruturação produtiva, que acentuará os padrões de exploração do trabalhador e a construção de uma sociedade tardo-burguesa, que mina a classe operaria “tradicional” e constitui uma oligarquia financeira global (NETTO, 1996).

² Sugere a leitura da obra de Antunes, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletário de serviços na era digital. São Paulo. Boitempo. 2020.

3 | SERVIÇO SOCIAL: TRAÇOS E EMBARAÇOS CONTEMPORÂNEOS

A reestruturação produtiva redesenha não somente o modo de produção, mas também as relações sociais, isto é, a produção e reprodução material e espiritual do trabalho. Nesse cenário está o assistente social, que se insere no mundo do trabalho como profissional especializado, e, por isso, vulnerável a todas essas transformações. Ele tanto sofre como tem de produzir respostas a essas realidades, que atingem a classe trabalhadora e seus dependentes. Ao passo que também se encontra no dilema: submissão a ordem vigente do mercado de trabalho, garantindo a sua manutenção no emprego, conseqüentemente, uma prática conservadora que colide com os interesses da classe trabalhadora; ou a luta em defesa de seus princípios éticos e políticos, por conseguinte, uma prática profissional dialética atentas as transformações societárias e aos seus rebatimentos sobre a classe trabalhadora.

O respeito aos princípios ético e político da profissão exige uma postura do assistente social, que não se prende ao pragmatismo do imediato, não se detém a estigmatização dos usuários, mas que se volta a compreensão dos efeitos do movimento do macro sobre o micro, captando as mediações mistificadas nos fenômenos sociais. Portanto, não há receita de bolo para o enfrentamento dos possíveis dilemas impostos pela realidade social, o que há é a necessidade de estudar e compreender o movimento dinâmico do real e como ele se desdobra na realidade apresentada como demanda.

Dilemas referentes a condução da prática profissional do assistente social confrontada com a sua necessidade de manutenção no mercado de trabalho como trabalhador, ou seja, que lhe seja garantido a permanência e contratação na instituição empregadora. Muitos profissionais entendem que seguir cegamente as determinações institucionais lhe garante a vaga no mercado de trabalho, reproduzindo, portanto, uma prática profissional subalternizada aos interesses institucionais e opostas aos dos usuários. Trata-se da sobrevivência do assistente social, que por ser trabalhador precisa vender a sua força de trabalho em troca de um salário, que lhe exige a retomada de práticas tradicionais.

O retorno as práticas tradicionais, em alguns casos, sequer é detectado pelo profissional, que também não reconhece a sua função social. É essa, a gravidade que deve ser colocada em questão pela profissão. Por que e como isso acontece? Quais são as falhas expressas na formação e na fiscalização da profissão, que permitem tal situação? Em momento algum as linhas tracejadas aqui desconsideram as mudanças no mundo do trabalho, mas evoca como essas demandas exumam provocações, que a vista de um olhar descuidado coloca em xeque os profissionais em sua particularidade e não a reflexão do movimento, ao qual esses profissionais também são vítimas.

O Serviço Social, como uma profissão prático-interventiva, se constitui em uma especialização inserida na divisão social e técnica do trabalho, que tem como objeto a

questão social em suas múltiplas expressões e a “operacionalização dos direitos de cidadania por meio do estabelecimento de nexos entre: as instituições e os serviços sociais que devem prestar; e, os usuários, que movidos por demandas diversas, buscam acesso a esses serviços” (REZENDE, 2006, p. 39). Desta forma, o seu trabalho se inscreve,

também, no campo da defesa e/ou realização de direitos sociais de cidadania, na gestão da coisa pública. Pode contribuir para o partilhamento do poder e sua democratização, no processo de construção de uma contra-hegemonia no bojo das relações entre as classes. Pode, entretanto, imprimir outra direção social ao seu trabalho, voltada ao reforço das estruturas e relações de poder preexistentes, os marcos da cotidianeidade (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

Para tal, o Serviço Social, conta com um arcabouço instrumental que extrapola a mera condição de aplicação de técnicas, exigindo, portanto, uma base teórica-metodológica, que contribui para que o profissional desmistifique a realidade social e sobre ela proponha ações interventivas voltadas a preservar e efetivar direitos, sendo assim um profissional que reflete, ou seja, possui uma base teórica que ilumina a sua prática de forma dialética.

Nesse sentido, essa profissão a partir de uma visão crítica embasada na dialética marxista, busca compreender a relação do macro com o micro, ou seja, compreender o contexto sócio cultural, econômico e político do indivíduo e do cenário, no qual ele está inserido, articulados as suas particularidades, cujo movimento produz alternativas para a mudança da necessidade ou da realidade social apresentada pelo indivíduo, justificando claramente a sua inconsistência ao processo de automatização da ação profissional. Logo, a prática profissional exige uma práxis.

Quando o Serviço Social se protocoliza, elimina do seu fazer a reflexão sobre a sua prática profissional e não consegue romper com o senso comum e o imediato tendendo-se a visão de politicismo, messianismo e/ou fatalismo, que lamamoto (2001) salienta os cuidados necessários para prevenir a projeção e reprodução de tais práticas profissionais. Protocolizar a prática profissional é submeter-se a mera execução de tarefas determinadas pela instituição, as quais não exigem e não permitem uma análise de realidade. Até porque tais práticas profissionais são tão automatizadas quanto a rotina das máquinas na linha de produção. Em outras palavras, o Serviço Social perde a sua condição de profissional crítico analítico revoga o papel de mero executor de políticas sociais desenvolvido em tempos de sua gênese no Brasil (NETTO, 2001).

Daí surge questionamentos na seguinte linha, seria isso traços do neoconservadorismo na profissão ou apenas uma reatualização com tons pretéritos dela? Todavia, o debate aqui não busca exhibir uma conclusão se é ou não um neoconservadorismo ou qualquer outra vertente que ilumina esse contexto ou que o Serviço Social assuma, mas o de estudar um processo que se cerca de nuances, que com o movimento de reestruturação produtiva após a crise do capital na década de 1970, que consistiu na remodelação da produção e do mercado de trabalho, resultando em novas exigência aos trabalhadores.

Destaca-se desse contexto, a exacerbação do individualismo. O culto as necessidades individuais e a supervalorização dos interesses privados, que sintonizam a sociedade do século XXI aos padrões pós-modernos de busca insaciável da felicidade, a qual parece estar limitada as mercadorias e às conquistas individuais. Isso rebate na consolidação da força coletiva dos trabalhadores. Esses se fragmentam em suas lutas e descentralizam as suas ações desmobilizando e descaracterizando aquilo que em outrora podia se chamar de classe.

A horizontalização das relações de trabalho molda traços falaciosos de que o capital é amigo do trabalhador, convertendo a lógica da produção na exigência de produtividade assimilada pelo trabalhador como meta para a sua ascensão institucional. O produtivismo não passa de mais uma das estratégias de controle do trabalho, centrando a responsabilidade no indivíduo, o que é o único culpado pelo seu insucesso e consecutivamente o da instituição.

Outra face da horizontalização do trabalho se revela nas propostas transdisciplinares que coopta o desavisado a reprodução de práticas imbuídas de conceitos generalistas base da justificativas para os cargos genéricos recentemente institucionalizados. Essa nova faceta no processo de gerenciamento do trabalho coloca em xeque as especificidades das profissões, resultando em um movimento de desespecialização e desprofissionalização das profissões. Agora qualquer profissão pode assumir cargo genérico nas instituições, pois a única exigência que recai sobre esse trabalhador é a capacidade de operacionalizar o conjunto de instrumentais pré-fabricados pela gestão.

A exemplo, podemos citar o trabalho do Psicólogo, quando esse mistura com o do Assistente Social e vice versa, bem como o Pedagogo, na execução das atividades no âmbito das instituições da assistência social. Nesse campo sócio-ocupacional do Serviço Social, ou seja, nos chamados equipamentos prestadores de serviços socioassistenciais, há uma gama de profissionais compondo equipes com rótulo de trabalho interdisciplinar. No entanto, o modo como se operacionaliza as atividades pelos referidos profissionais se ecletisa produzindo uma modalidade de operacionalização, que não é possível afirmar sua condição de interdisciplinaridade, nem multidisciplinaridade, mas talvez uma transdisciplinaridade ou qualquer outro nome que venha agora justificar, ou melhor, definir a postura desses profissionais, os quais mesclam as suas atribuições privativas com as atribuições privativas de outros profissionais. O que se destina a esses profissionais são as rotinas institucionais e dos programas sociais que não especificam o papel especializado de cada profissional, mas sim do corpo “técnico”.

Referente a isso, o movimento visto pela categoria não é de oposição, mas de uma harmonização dessas relações via construção de cartilhas, parâmetros e demais documentos de orientação produzidos pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), que vão definir o que faz esse assistente social dentro desses campos sócio ocupacionais. Mas isto é um agravante, pois isso se tornar um meio de legitimação da prática profissional protocolizada. Fato, que talvez, adense a lógica do mercado de construção de protocolos

e rotinas e a restrição das ações profissionais a preenchimento de fichas e cadastro apenas para encher os prontuários ou mesmo a regulação de pacientes em Unidades de Pronto Atendimento (UPA), a realização de visitas domiciliares para respostas a protocolos jurídicos e as ações interventivas imediatistas e rápidas em consonância com a lógica da produtividade.

Na gestão, assistente social, é chamado a cumprir marcos legais, segundo a lógica da redução de custo e, por isso é levado a seguir uma padronização de técnicas de caráter manipulatório, que indicam o que e como arguir os usuários, o tipo de pergunta a ser feita, a entoação de voz, etc... bem como o mérito do usuário a acessar tal benefício/serviço.

De fato, todo esse processo vivido não somente pelo Serviço Social, no âmbito do mercado de trabalho, influencia a formação profissional, que também encontra-se em situação delicada, devido as várias investidas de sua formatação em uma “educação-produto”, planejada e disseminada a favor do mercado, quando vista como mercadoria vendável e não como direito e, a favor do empregador, quando posta como instrumento de controle e alienação do trabalhador. O propósito, nessa guisa, é de ampliação do capital humano e social do indivíduo tanto dentro como fora das instituições empregadoras, manipulando e efetivando o enquadramento institucional e social dos sujeitos, resultando em padrões de consumidores, trabalhadores, eleitores, etc

A visão equivocada do Serviço Social, como profissão vocacional ligada a prática da ajuda firma uma simbiose a visão de profissão de militância pautada em valores anti-capitalista romântico e humanista-cristão, reduzindo o compromisso a boa vontade do profissional, produzindo posturas voluntaristas, messiânicas e psicologizantes, justificadas no “pluralismo”, que em sua significância inexistente nesse palco favorecedor de um exercício profissional cada vez mais funcional ao projeto reformista- burguês, facilmente visível na atuação na assistência social.

Ademais o mercado de trabalho do assistente social direciona e centraliza a sua ação nos sujeitos e nas famílias, voltada à produção de respostas paliativas e imediatistas com aparente humanização da política acobertada de intervenções disciplinadoras em nome de um suposto “empoderamento”, fortalecendo o processo de culpabilização e criminalização dos indivíduos das mazelas sociais.

No contexto das políticas sociais, a sua face de assistencialização, com projetos focalistas e minimalistas com foco na pobreza absoluta, chama o assistente social para atuar em seleção, distribuição e controle de benefícios, com destaque para os de transferência de renda, rotulam os profissionais a mero administradores da pobreza.

Uma das resultantes desse perfil coloca o Serviço Social como profissão que aplica ações voltadas a administração de conflitos sociais, oferecendo respostas instrumentais, entendidas como técnica ou tecnologia social para administração da pobreza, que promovem “resiliência”, “ressocialização”, operando respostas de caráter reformista-integrador, apoiado em compreensões teóricas das correntes positivistas.

Outra resultante, a “*protocolização*” é a ação de orientar uma prática, um exercício profissional por meio de protocolos, modelos ou padrões definidos de respostas às demandas do cotidiano. Em geral, esses protocolos são criados por outro profissional (ou por técnicos de programas), e não pelo seu executor, tirando a sua autonomia, pois este processo habilita-o apenas para uma ação prática e técnica, na qual ele não é o protagonista de sua intervenção.. Fator que interfere na finalidade dada pelo Serviço Social ao objeto, inibindo o alcance do objetivo desenhado de transformação da realidade expressa em uma nova realidade, desmistificada e pautada em valores éticos e políticos. A exemplo tomemos o Prontuário SUAS e o CADÚnico.

Nota-se aqui mais uma façanha da “*protocolização*”, a qual não atinge apenas os profissionais, mas também os usuários, os quais são feridos no direito de resguardo de suas informações e confidências ao assistente social.

Diante desse quadro, a “*protocolização*” aposta na desespecialização do exercício profissional, por meio da substituição do trabalho complexo por atividades simples. Desta forma a “*protocolização*” funciona como viés que acoberta o plano de alienação e controle total do trabalhador, colocando-o no exercício de atividades, nas quais ele pode ser facilmente substituído.

Uma comprovação dessa “substituição de competência” no Serviço Social está no discurso profissional, que assume nomenclaturas institucionais ou da própria política social, a saber, o entendimento de instituição como “equipamento”; a organização de recursos como otimização do orçamento; o atendimento como “acolhimento”; a queixa como desabafo; a crítica como rebeldia; a inconformidade como ausência de compreensão; a negligência como algo natural; a entrevista como cadastro; o usuário como beneficiário; o direito como mérito; o espaço como “território”; o atendimento em grupo como terapia; a articulação para ação profissional como “rede”, entre outros.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conformidade com a análise de lamamoto (2001), o pragmatismo que invade o mercado de trabalho prende o Serviço Social a uma visão fatalista, impossibilitando que o profissional rompa com as atividades padronizadas, mecanizadas e rotineiras, reduzindo a ação profissional à condição de mero emprego. Ademais, propaga a visão de que há uma diferença entre a teoria e a prática, desqualificando a formação crítica e direcionando para uma formação mais “técnica”. Tal formação definiria o novo perfil do profissional de Serviço Social no mercado de trabalho, que seria aquele que se submete a lógica da mera execução técnica de instrumentais, sem analisar a realidade, reproduzindo a ideologia dominante e a alienação a favor da manipulação dos indivíduos para a manutenção de uma “ordem” em prol da acumulação capitalista.

Neste contexto, o assistente social migrará da imediaticidade e superficialidade

para a particularidade e essência do objeto que se apresenta, de forma articulada com as particularidades do mesmo, e por meio do movimento dialético construir caminhos que levarão à transformação idealizada e pactuada com valores e princípios defendidos pela profissão, como a liberdade e a democracia.

A “*protocolização*” é um processo que emerge em meio as vastas transformações societárias, que atinge o mercado de trabalho nos últimos 20 anos, fruto de um esforço global de reestruturação econômica do capital, que excedeu a dimensão das forças produtivas. O Estado foi remodelado em nome de um mercado livre, negligenciando a sua condição de provedor via políticas sociais em detrimento ao fortalecimento de um mercado, que mercantiliza as relações sociais e impõe novas regras de sociabilidade, pautada na ideologia individualista apregoadora de uma liberdade, que escraviza no ditame do consumo.

As mudanças são severas e se manifestam na refuncionalização das profissões, por meio da desprofissionalização, desregulamentação e desespecialização do trabalho. Nesse contexto, emerge novas formas de gerenciamento de pessoas e do trabalho, palco onde o processo de “*protocolização*” se concretiza.

Tal processo alude a uma tecnificação do trabalho de modo padronizado, centralizado, limitado, que automatiza a prática profissional e tira do trabalhador o domínio sobre o processo de trabalho a favor do seu enquadramento a regras e rotinas institucionais, que exibem uma face humanizada e flexível para a sua execução escamoteando o aprofundamento do processo de controle e desmobilização do trabalhador.

Os reflexos desse processo, em profissões como a de Serviço Social, trazem à tona a revigoração de um passado, cuja a história buscou romper, centrado em ações fatalistas e messiânicas, formatadas pelo *ethos* burguês de dominação e de controle. A chave da ruptura estava no reconhecimento do objeto de intervenção do profissional e na construção de seu conhecimento científico de forma a compreender a totalidade na qual ele está inserido, e, assim produzir uma proposta crítica de intervenção capaz de formular, elaborar, criar caminhos em defesa da liberdade e da democracia.

Não se trata aqui de uma visão romântica da profissão, colocando-a como “salvadora”, isso seria reproduzir as bases conservadoras, mas sim de apontar as perdas na autonomia, na competência e na intelectualidade da profissão tão duramente conquistada pelo movimento da categoria na busca do significado social da profissão. Isso impacta a profissão revelando que ela não está imune ao grande movimento do capital e as mudanças por ele determinado na construção das estratégias de manutenção e ampliação da acumulação.

Fato que endossa a necessidade dos profissionais de Serviço Social ir para além da profissão e continuar buscando a compreensão do cenário sócio-histórico, que o atinge medularmente, em especial, o seu exercício profissional em todas as dimensões de sua prática.

A “*protocolização*” traz consigo uma racionalidade tecnológica, que infere sob a interpretação da realidade social, construindo uma face a favor do redimensionamento das relações sociais e de produção. Se considerarmos a lógica tecnológica como uma ideologia (GUERRA, 2014), entenderemos que ela põe em voga a valorização de relações moralizantes e conservadora, não pluralista, de criminalização dos movimentos sociais coletivos e de exclusão de tudo aquilo esteja fora dos padrões capitalistas.

Tais particularidades desvendam a fragilização do exercício profissional e com ela a perda do protagonismo político e social da profissão e o seu enquadramento aos moldes individualista do mercado em detrimento ao compromisso com o trabalho coletivo, desmobilizando os movimentos da categoria tanto como profissão quanto na condição de trabalhador, adensando ao seu exercício profissional uma prática de visão despolitizada da questão social, reprodutora da lógica capitalista.

REFERÊNCIAS

BERHING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. Biblioteca Básica de Serviço Social.

GUERRA, Yolanda D. Transformações societárias e serviço Social: repercussões na cultura profissional. In: MOTA, Ana E; AMARAL, Ângela. **Serviço Social brasileiro nos anos 2000: cenários, pejeas e desafios**. Editora UFPE: Pernambuco, 2014, p. 45 – 52.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2009.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultura, 1982. Coleção os economistas.

NETTO, José P. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 50, ano XVII, Cortez, São Paulo, abril de 1996.

REZENDE, Ilma. Serviço Social: sua especificidade como profissão prática-interventiva. In: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludimila F. **Serviço Social e políticas sociais**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, Série Didáticos, 2006, p. 25 – 46.

BRASIL: CENÁRIO DE CRISE *EX ANTE* E O *EX POST* A PANDEMIA DO COVID-19 EM 2020

Data de aceite: 01/02/2022

Rebel Zambrano Machado

Assistente Social. Doutora em Políticas e Processos Sociais, Escola de Humanidades, PUCRS. Professora e pesquisadora da Faculdade São Francisco de Assis <https://orcid.org/0000-0002-8599-546X>

Carlos Nelson dos Reis

Economista, Doutor e Professor Titular dos PPGE e PPGSS da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do sul <http://orcid.org/0000-00022478-700x>

RESUMO: O artigo trata do cenário de crise na sociedade brasileira, entendida como uma crise orgânica, segundo a concepção gramsciana. Esse panorama é agravado com o quadro de emergência sanitária, provocado pela pandemia do CORONAVÍRUS (SARSCOV-2), com repercussões no Brasil desde o início de 2020. Essa realidade, no caso brasileiro, amplia as diferenças sociais em um contexto de desemprego, de disputas políticas cada vez mais polarizadas e sem precedentes, que interferem em todos os setores da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Política de saúde; pandemia pelo SARSCOV-2; polarização política, gestão.

ABSTRACT: The article deals with the crisis scenario in brazilian society Understood as

an organic crisis, according to the Gramscian conception. This panorama is aggravated to the sanitary emergency situation, caused by the CORONAVIRUS (SARSCOV-2) pandemic, with repercussions in Brazil since the beginning of 2020. This reality, in the brazilian case, widens the social differences in a context of unemployment, of increasingly polarized and unprecedented political disputes that interfere in all sectors of Society.

KEYWORDS: Health policy; pandemic by SARSCOV-2; political polarization; management.

1 | INTRODUÇÃO

As transformações operadas no capitalismo mundial, particularmente a partir de 1970, refletem-se na gravidade da desigualdade estrutural. O pensamento dominante no capitalismo moderno – a ideologia neoliberal – cumpre a função social de defesa das transformações operadas na vida social pela ofensiva de uma perversa busca de geração de riqueza e acumulação.

Nessa perspectiva entende-se que se aloja no sistema capitalista e, por conseguinte, na economia mundial algo muito além de uma crise econômica, uma crise de paradigma, tratando-se, portanto, de uma crise orgânica¹. Para Gramsci, esta última, ocorre quando as “contradições inconciliáveis na estrutura” – derivadas do desalinhamento entre o avanço

¹ Gramsci anota que uma crise deve ser analisada não apenas como fenômeno imediato e conjuntural, mas como um movimento orgânico, considerado na multiplicidade dos seus componentes e nas suas dimensões globais (GRAMSCI, 2000).

revolucionário das forças produtivas e a conservação de antigas relações sociais de produção – não são mais contidas dentro dos limites impostos pela superestrutura. Rompem-se, assim, os laços entre estrutura e superestrutura, e o bloco histórico ameaça desagregar-se completamente, abrindo um período histórico de convulsões políticas, econômicas e sociais (GRAMSCI, 2002).

O conceito de crise orgânica em Gramsci deve ser apreendido a partir de uma perspectiva de totalidade, pois engloba uma dupla dimensão: a econômica e a política. Para ele, as crises econômicas, a despeito do novo aparato institucional e ideológico do Estado ampliado, não podem ser eliminadas do modo de produção capitalista, já que decorrem das contradições inerentes desse sistema social e por originarem mudanças revolucionárias.²

É interessante lembrar-se que tal conjuntura também cria espaço para os movimentos reacionários das classes dominantes, muitas vezes operados por meio de golpes e ditaduras (GRAMSCI, 2002). Assim, é fundamental observar-se que, “[...] quando se verificam estas crises, a situação imediata torna-se delicada e perigosa, pois abre-se o campo às soluções de força, à atividade de potências ocultas representadas pelos homens providenciais ou carismáticos” (GRAMSCI, 2002, p. 60). Ao se fixar o foco da lente do processo histórico brasileiro enxerga-se a recorrência deste movimento e, ainda mais, alicerçado em uma lógica de postura política populista.

Um segundo aspecto não menos importante da crise orgânica é o seu viés político, que, na concepção gramsciana, é a propriedade basilar da crise em uma sociedade ocidental. Ela manifesta-se no plano superestrutural (ideológico-político) como uma “crise de autoridade” ou como uma “crise de hegemonia”.³

Pode-se, a partir do pensamento de Gramsci, explicar que a crise brasileira, embora resultante de uma conjuntura econômica e social adversa, reflete-se profundamente na esfera “[...] política, uma vez que circunstâncias imediatas produzidas por situações econômicas expressam conjunturas políticas estratégicas. Daí que, no centro de suas reflexões, economia e política estabelecem um vínculo profundo” (GOMES; ROJAS, 2017, p.19).

Entretanto, essa crise que se descreve é orgânica, ou seja, basilar, porque afeta o ajuste político na sua totalidade, mas apresenta também variáveis essenciais. Ela manifesta-se, inclusive, na política como um de seus períodos complementares e é, sim, estrutural da sociedade de mercado, pois “[...] é uma crise estrutural universal” (MÉSZÁROS, 2006, p. 79).

Ao pensar-se a crise no Brasil, a realidade convoca que se analise a trama de aspectos interligados - políticos, econômicos, financeiros, sociais - como uma crise orgânica

2 Aponta para a existência de questões econômicas para desencadear crises orgânicas, mas não as vê como determinantes. Assim, atribui à economia “[...] um peso secundário, que não é capaz, numa sociedade ocidental, de romper mecanicamente o equilíbrio social existente e levar à revolução socialista. Isto só pode ocorrer mediante a presença de sujeitos históricos conscientes de suas concepções de mundo e organizações coletivas para a revolução” (CASTELO, 2011, p. 7).

3 Explicada por Gramsci na nota § 23 do Caderno 13.

em processo de movimento contínuo, considerando-se a variedade dos seus enredos, bem como as suas dimensões. Nessa perspectiva, entende-se a crise como orgânica, pois suas dimensões se alastram interna, externa, vertical e horizontalmente.

Os fatos políticos e seus desdobramentos que nos últimos anos se evidenciaram não podem ser abordados sem se considerarem a “[...] reestruturação do capital instaurada com a crise registrada em 2008 nos países centrais, a retração econômica da China, a falência dos projetos social-democráticos e o desgaste dos governos progressistas na América Latina” (SEMERARO, 2016, p.1). Entretanto, o cenário das últimas duas décadas tem apresentado para o País epílogos políticos abissais.

A crise, antes de ser política, ética ou econômica, é historicamente social, ou seja, é uma desorganização intensa nos fluxos interativos da convivência social, uma agitação que atrapalha as opções de novos caminhos. Ela só se faz sentir na vida e na convivência social porque é uma alteração da confiança ampliada socialmente. Nessa esteira, no Brasil, observa-se o aumento do uso de álcool e outras drogas, de suicídios, violência e da criminalidade, complexificando ainda mais as questões sociais.

O primeiro trimestre de 2019 já apresentava o percentual de 12% de desemprego (IBGE, 2019). Essa realidade, acompanhada de recessão econômica, agravada por uma política de austeridade, produziu milhões de desempregados, refletindo-se na queda da renda dos trabalhadores, e como resultante desse desemprego tem-se uma vigorosa compressão do orçamento familiar.

Esse panorama deve ser associado a uma crise sanitária mundial, provocada pela pandemia do CORONAVÍRUS (SARSCOV-2), iniciada na China em 2019 e com repercussões no Brasil no início de 2020. Milhões de pessoas contaminadas em todos os continentes e outros tantos mortos pela rápida capacidade de contaminação do vírus⁴. O mundo parou! As pessoas precisaram adotar o isolamento social, uma das práticas mais antigas de intervenção social relativa à saúde dos homens (Rosen, 1994; Scliar, 2002; Brasil, 2005) com rígidas regras de deslocamento, repercutindo fortemente nas economias, com aumento substancial do desemprego e escancarando as iniquidades sociais, como no caso brasileiro. Contudo, ainda, com um cenário de disputas políticas cada vez mais polarizadas e sem precedentes, que interferem em todos os setores da sociedade.

Importante considerar-se o potencial em gestação nas crises e nas diversas insurgências no País e no mundo, essencial para se compreender melhor o que vem acontecendo na atualidade. Alcança um complexo social em sua totalidade e penetra todos os espaços, com consequentes refrações da questão social, tais como a pobreza, as consequências do desemprego e a fragmentação familiar. Portanto, as crises e seus impactos são recorrentes para as políticas sociais e, em particular, para a política de saúde,

4 Os números disponibilizados pela Organização Mundial da Saúde no mundo, até 13 de junho de 2021, são: 175.306.598 casos da COVID-19 e 3.792.777 mortes no mundo. Desagregando-se os dados do Brasil, com uma população de 210.147.125 de habitantes, os resultados disponibilizados em 07/06/2021 e divulgados pela PAHO eram: 17.296.118 casos e 484.235 óbitos confirmados.

sinalizando grandes dificuldades para a manutenção dos direitos sociais consagrados na Constituição.

Para que se possa contextualizar o significado das políticas sociais no Brasil, é preciso resgatar que, em seu processo histórico, elas sempre se revestiram de formas tradicionais de clientelismo e serviram como um mecanismo regulador das relações sociais. Nesse sentido, as políticas sociais, ao mesmo tempo em que “sanavam” falhas no tardio capitalismo nacional, criavam mecanismos de cooptação e controle. E, é importante, ainda, entenderem-se os padrões da relação entre Estado e sociedade, que, no Brasil, se têm qualificado, “[...] através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, toda poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida, mas, por isto mesmo, fugidia e frequentemente rebelde” (SCHWARTZMAN, 1988, p. 14). É nessa direção que se deve buscar explicações e entender a política de saúde brasileira a partir do que, ainda é, referência internacional, o seu Sistema Único de Saúde.

2 | A POLÍTICA DE SAÚDE: O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

O Sistema Único de Saúde – SUS no Brasil é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde do mundo e constitui-se pelo ordenamento orgânico, em uma rede única regionalizada e hierarquizada de ações e serviços coordenados por três grandes diretrizes: a **descentralização político-administrativa**, com ênfase na descentralização para os municípios, com comando único por esfera de governo; a **integralidade da atenção**, com ajustamento da promoção, prevenção, tratamento e reabilitação do conjunto de necessidades de saúde da população; e, a **participação popular**, com garantia de controle dos usuários sobre o conjunto das ações e dos serviços de saúde no País. É orientado ainda, pelos seguintes princípios doutrinários: **universalidade de acesso**, entendida como a garantia de atenção à saúde, em todos os níveis, a todo e qualquer cidadão; **equidade**, que significa assegurar ações e serviços em todos os níveis de acordo com a complexidade que cada caso requeira, desde a lógica de Redes de Atenção à Saúde; e, **integralidade da assistência** que considera a pessoa como um todo, atendendo a todas as suas necessidades.

Na atualidade, ao desenhar-se a crise sanitária, remete-se à importância de também se compreender a complexidade do SUS, enquanto modelo da política pública, definida como uma política de Estado para essa área, apresenta diferentes dimensões que precisam ser observadas. Suas dimensões: técnica, que trata do modelo de atenção; a política que se relaciona à gestão e, ainda, a econômica que é a política de financiamento do SUS.

Outra perspectiva que deve ser considerada é a dinâmica das macros funções dos sistemas de serviços de saúde que levam às variáveis e nós críticos que o sistema apresenta. As três macros funções dos sistemas de serviços de saúde (regulação, financiamento e prestação de serviços) ocorrem por meio de um *mix* estatal/privado. Portanto, essa gestão

se dá no sentido amplo, não se reduzindo apenas ao gerenciamento de sua rede própria de prestação de serviços. A magnitude e o grau de autonomia dessa gestão, por vezes, se confundem, pois, os três entes federados têm sob sua responsabilidade as três dimensões do sistema (a política, a técnica e a econômica), bem como as três macros funções em cada instância. E é justamente isso que engendra a complexidade do sistema. Isso leva a pensar-se sobre a necessidade de qualificar os processos e seus resultados para o alcance, das diversificações e das peculiaridades constitucionais previstas na Carta Magna (CM).

Em conjunturas de crise econômica, diante de um quadro recessivo e somado à política de contenção do déficit público, o gasto social sofre impacto negativo, como o que se observa no cenário brasileiro. Expressam-se as contradições entre a imperativa ação do Estado e quanto ao padrão de produção e circulação como uma exigência do sistema mundializado. Em consequência, têm-se, a partir disso, diferentes formas de encaminhamento das políticas econômicas, realizando reajustes e reordenamentos internos e externos sempre que as exigências do capital se fazem necessárias e com diferentes respostas às refrações da questão social impostas por uma dimensão de uma crise orgânica. Assim sendo, resta entender o papel da gestão do SUS, em um contexto tão adverso como o atual.

3 | O PAPEL DA GESTÃO DO SUS EM UM CONTEXTO DE PANDEMIA

A dimensão da gestão tangencia a condução do sistema, que consiste no gerenciamento cuidadoso e responsável do bem-estar da população. O modelo de gestão no SUS é compartilhado entre os três entes federativos (União, estados e municípios), a partir das definições da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Saúde, onde foi instituído o comando único em cada esfera de governo. Com atribuições solidárias, mas também em muitos momentos concorrentes, sendo esse modelo construído ao longo dos anos.

O manejo de métodos e técnicas de planejamento para a formulação e a implementação de propostas de ação conforma, ao lado da capacidade de negociação e de gestão de recursos, o conjunto de habilidades essenciais do gestor de saúde (MATUS, 2000; MOTTA, 1991). A utilização dessas informações no processo de tomada de decisão incide sobre a necessidade de agregar o conhecimento epidemiológico às práticas de gestão, associada à compreensão da relação entre organização de serviços e enfrentamento dos problemas prioritários de saúde da população sob a responsabilidade sanitária daquele gestor, de forma que incorpore em sua formação gerencial tais quesitos. Portanto, a operacionalização centra-se no trinômio 'informação-decisão-ação' (MONKEN, BATISTELLA, 2008).

É preciso considerar o aumento de gastos com saúde tanto pelo crescimento da população e ampliação de coberturas do sistema, quanto o alto investimento tecnológico que tem sido feito para atender e acompanhar as mudanças nas práticas de saúde.

Somando-se a esse cenário a importante transição demográfica e a mudança do perfil epidemiológico da população mundial, exigindo mais investimentos. Na maioria dos países o crescimento dos gastos em saúde excede o crescimento geral da economia (ROY, 2018).

Na perspectiva para continuar a implementação do SUS a narrativa mais inibidora (paralisante) é o subfinanciamento do sistema. Em que pese tudo isso, em nenhum momento da pandemia pelo Coronavírus tem-se tratado sobre a falta de recursos ou de recursos insuficientes na política de saúde para enfrentamento à pandemia. Muito pelo contrário, alguns gestores estaduais e/ou municipais estão sendo afastados para que justifiquem o uso dos recursos financeiros repassados pela União para as respostas ao enfrentamento da pandemia, sem amparo a legislação de execução financeira existente.

Para que se possa compreender as dificuldades no cenário da pandemia é preciso considerar que a estrutura do SUS no Brasil, tem a orientação de que a sua organização ocorra pela atenção primária, como uma das portas preferenciais de entrada no Sistema, pois essa lógica atende a 85% da demanda do sistema. Nesse sentido o SUS teve maiores dificuldades, posto que não contava com uma estrutura para atender os níveis secundário e terciário impostos pela pandemia.

Nesse contexto, a exigência é por leito de UTI na estrutura hospitalar para atender aos contaminados. Com um perfil de internação complexo para atender às complicações da Covid-19, com utilização de alta complexidade e de internação demorada, mostrou, é claro, a inexistência de leitos suficientes de: leste a oeste e norte ao sul do País.

A sociedade assiste surpresa a ausência de respostas da política de saúde. A criação de leitos em hospitais de campanha, a decisão de desativar os mesmos, as ondas da epidemia, tem determinado momentos difíceis para o enfrentamento de uma pandemia, exigindo uma maior capacidade dos gestores. A troca de 4 ministros da saúde sendo três médicos e um militar, no período da pandemia, aponta que não existiu até o momento um alinhamento político no País. Não se tratou de incapacidade de conduzir a política de saúde no Brasil pelos médicos que estiveram à frente do ministério, mas sim, de disputas e polarização política. Uma equivocada condução do processo pela presidência, com uma coordenação paralela nessa área, tem contestado as orientações preconizadas pelo ministério da saúde e pelos órgãos internacionais e de cientistas pesquisadores.

Ao fim e ao cabo, tem confundido a população, criando insegurança e implicando na não observação do tempo oportuno para a tomada de decisões necessárias da política de saúde nesse contexto da pandemia. A responsabilidade sanitária do ministro, não exige a presidência desse ônus.

É importante, que a população saiba que existem instrumentos e ferramentas já definidas para conduzir uma emergência de saúde pública. Nesse sentido, o Regulamento Sanitário Internacional⁵ (RSI 2005) é um instrumento jurídico internacional, elaborado para

5 REGULAMENTO SANITÁRIO INTERNACIONAL RSI – 2005 Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no DOU de 10/07/09, pág.11 ANVISA · AGÊNCIA NACIONAL

ajudar a proteger os países contra a propagação internacional de doenças, incluindo-se os riscos para saúde pública e as emergências de saúde pública. O Plano de Contingência é um instrumento gerencial que padroniza, organiza e agiliza as ações necessárias para o controle e combate de ocorrências que colocam em risco o funcionamento diário do serviço de saúde, independentemente do seu nível de complexidade.

O fortalecimento da capacidade de resposta do Sistema Único de Saúde frente às emergências de saúde pública constitui-se em uma das prioridades do sistema e de sua legislação estruturante, refletindo a política do Ministério da Saúde, em parceria com os gestores estaduais e municipais, de aprimorar a infraestrutura do SUS e a organização dos processos de trabalho para a detecção e manejo dessas emergências, no marco do novo Regulamento Sanitário Internacional (RSI), aprovado em 2005.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento é complexo e exige ações articuladas e efetivas ao enfrentamento da pandemia, coordenadas pelos três entes federativos responsáveis pela execução da política de saúde. As respostas do SUS não se esgotam na suficiência de leitos, mas determinará a criação de outros serviços, com o objetivo de atender as sequelas deixadas pela Covid 19, tais como centros de especialidades de neurologia, pneumologia e fisioterapia, entre outras, atendendo o princípio do SUS da integralidade da atenção.

Sob outra perspectiva toda a estrutura que está sendo organizada no plano de contingência (BRASIL, 2020) e ofertada na rede de urgência, emergência e de alta complexidade, com fluxos determinados, deve ser provisórias, enquanto ocorre a dispersão do vírus, com alta transmissibilidade, infectividade, taxa de complicações, letalidade e mortalidade. O que implica uma importante habilidade de negociação, assim como de gestão.

O panorama obrigou os gestores a lidarem com a conjuntura de oferecer os insumos necessários à pandemia, os profissionais qualificados e, ainda, em uma perspectiva regional e macrorregional, considerando o ambiente de incertezas, com muitos agravantes as dificuldades já conhecidas na saúde.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua divulgação trimestral. 1º trimestre 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde Secretaria de Vigilância em Saúde Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19 Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública | COE-COVID-19 Brasília/DF • Fevereiro de 2020

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Curso Básico de Vigilância Epidemiológica. Brasília: Ministério da Saúde. 2005.

CASTELO, Rodrigo. **Marx e o Marxismo 2011**: teoria e prática Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ – de 28/11/2011 a 01/12/2011. Núcleo Interdisciplinar de estudos e pesquisas sobre Marx e Marxismo. Disponível em: <http://www.niepmarx.blog.br/MManteriores/MM2011/TrabalhosPDF/AMC111F.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

GOMES, Cláudia Maria Costa; ROJAS, Gonzalo Adrián. **Revista da Faculdade de Serviço Social** da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. EM PAUTA, Rio de Janeiro, 2017 - n. 39, v. 15, p. 17 – 32. Disponível em: www.e-ublicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/download/30374/21540. Acesso em: 10 mar. 2018.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (v. 3)

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MATUS, C. **O líder sem Estado-Maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000.

MÉSZÁROS, I. A **Teoria da Alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MONKEN, Maurício, BATISTELLA, Carlos. Vigilância em saúde. In: Pereira, Isabel Brasil. Dicionário da educação profissional em saúde / Isabel Brasil Pereira e Júlio César França Lima. 2.ed. rev. Amp. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. 478 p. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/vigsau.html>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MOTTA, P. R. – **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.

ROSEN, G. Uma História da Saúde Pública. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/ Unesp/Abrasco, 1994.

ROY, Denis. Um sistema de saúde de aprendizagem voltado para o valor. IN: Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **CONASS Debate**: o futuro dos sistemas universais de saúde. Brasília: CONASS, 2018. Disponível em: <http://www.conass.org.br/consensus/o-futuro-dos-sistemas-universais-de-saude-em-pauta-conass-debate/>. Acesso em: 07 jul. 2018.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SCLIAR, M. Do Mágico ao Social: trajetória da saúde pública. São Paulo: Senac, 2002.

SEMERARO, G. **Filosofia da práxis e as práticas político-pedagógicas populares**. V.28, n.55 (2016). Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/25025>. Acesso em: 15 nov. 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Las nuevas rebeliones antisistémicas**: ¿Un movimiento de movimientos?. Contrahistorias, n. 1, México, 2003.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: APONTAMENTOS CRÍTICOS

Data de aceite: 01/02/2022

Haidée de Caez Pedroso Rodrigues

Doutora em Serviço Social, é professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO: O presente artigo versa sobre a política de assistência social no Brasil. Tem como fundamento a teoria social crítica e traz como ponto de partida reflexões sobre a relação entre acumulação do capital e o surgimento da questão social. Considerando a formação social brasileira e a correlação de forças entre as classes sociais, buscamos apresentar historicamente como se constituíram os direitos sociais no país. No debate contemporâneo são analisadas as principais determinações sociais, políticas e econômicas que mediaram a implementação das políticas sociais na conjuntura de reformas neoliberais na década de 1990, quando passam a se destacar os programas de transferência de renda enquanto estratégias de combate à pobreza. Com o ingresso do Partido dos Trabalhadores à frente do governo federal, algumas mudanças ocorreram principalmente no âmbito da gestão da política de assistência social, mas ainda observamos permanecer o caráter liberal-conservador das políticas sociais, e em especial, às ações preconizadas no Programa Bolsa Família. Tais elementos apontam desafios para os dos profissionais que atuam na gestão e execução dessas políticas sociais que estão

comprometidos com os interesses da classe trabalhadora, tanto no que se refere à sua formação quanto ao seu exercício profissional.

PALAVRAS-CHAVE: Superpopulação relativa, política social, assistência social, Programa Bolsa Família.

ASSISTANCE SOCIAL POLICY IN BRAZIL AND BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: CRITICAL POINTS

ABSTRACT: This article deals with the social assistance policy in Brazil. It is based on the critical social theory and brings as a starting point reflections on the relationship between capital accumulation and the emergence of the social question. Considering the Brazilian society and the correlation of forces between social classes, we try to present as the social rights were made in the country. Into contemporary debate, we have reviewed the main social causes, political and economic that mediated the implementation of social policies in the context of neoliberal reforms in the 1990s, when come to the fore the income transfer programs as poverty reduction strategies. When the Trabalhadores Party takes the federal government, some changes occurred mainly in the management of social welfare policy, but the liberal-conservative character of social policies remains, and in particular the actions recommended in the Bolsa Família Program. These elements point to the challenges of professionals working in the management and implementation of these social policies that are committed to the interests of the working class, both in terms of their training with regard to their

professional practice.

KEYWORDS: Overpopulation relative, social policy, social welfare, Bolsa Família Program.

1 | INTRODUÇÃO

Temos observado na literatura brasileira, e em especial no Serviço Social, um conjunto de reflexões acerca dos atuais desdobramentos da política de assistência social e dos programas de transferência de renda enquanto estratégias de combate à pobreza. Embora se enfatize o Programa Bolsa Família enquanto o “carro-chefe” da intervenção do governo no combate à pobreza no Brasil, este é caudatário de um conjunto de mudanças que passam a vigorar no país após o final dos anos de 1980, tanto no âmbito da política quanto da economia, após a crise mundial e a correlação de forças entre as classes sociais.

Portanto, para analisar a política de assistência social e os programas de transferência de renda partiremos dos pressupostos teórico-metodológicos fundamentados na teoria social crítica no sentido apreender o objeto na sua totalidade, ou seja, considerando o conjunto de determinações históricas, políticas, econômicas e sociais que envolvem o surgimento e desenvolvimento da política de assistência social brasileira.

O objetivo desse artigo é o de refletir acerca da consolidação da política de assistência social no Brasil e os desdobramentos políticos e econômicos dos programas de transferência de renda para apontar os principais dilemas e desafios postos ao Serviço Social na contemporaneidade.

Nosso artigo está dividido em três partes. A primeira delas tenta esboçar, de forma sucinta, um panorama das particularidades históricas da constituição das políticas sociais no Brasil. No segundo momento, traçaremos as principais críticas que vem sendo atribuídas à concepção e à implementação do Programa Bolsa Família. E para finalizar, apontaremos algumas reflexões para a formação e exercício dos assistentes sociais.

2 | POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA BREVE APROXIMAÇÃO A PARTIR DE SUAS PARTICULARIDADES HISTÓRICAS

2.1 Acumulação do capital e questão social

O fenômeno do pauperismo esteve presente desde os primórdios do desenvolvimento do capitalismo e que seu aumento ou retrocesso dependem de um conjunto de medidas econômicas, políticas e sociais na órbita do Estado a depender tanto de conjunturas históricas quanto da correlação de forças entre as classes sociais. A política de assistência social no Brasil, e em diferentes países, surge para atender as necessidades do segmento de trabalhadores pauperizados.

No entanto, o pauperismo é produto da dinâmica inerente do capital. Desde que o capitalismo se consolidou enquanto modo de produção, através da revolução industrial,

da divisão social e técnica do trabalho e da generalização do trabalho assalariado, que a expansão das riquezas veio acompanhada pelo desemprego de uma parcela considerável dos trabalhadores.

Assim, a própria consolidação desta sociedade gerou mecanismos que expulsam os trabalhadores das fábricas criando o que Marx (1998) denominou de superpopulação relativa e/ou exército industrial de reserva. Esse contingente de desempregados representa um estoque de trabalhadores sempre disponíveis para as demandas do capital. No interior desse reservatório de força de trabalho se desenvolvem mecanismos que empurram os salários dos empregados para baixo, pressionam para que eles trabalhem com mais intensidade e por mais tempo, criam uma grande massa humana pronta a ser convocada quando assim desejar o capital e condenam uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada.

Portanto, o desemprego na sociedade capitalista deve ser entendido não como produto exterior ou mero distúrbio involuntário do sistema de produção, mas antes, como produto histórico necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista.

Historicamente, segmentos da classe trabalhadora que tanto estavam inseridos nos processos produtivos e/ou vivenciavam situações de pobreza devido ao processo de urbanização e industrialização, passaram a reivindicar por melhores condições de trabalho e de vida. É quando podemos afirmar tratar-se do surgimento da questão social¹.

Portanto, partindo do princípio de que há uma relação umbilical entre as dimensões da política e da economia, consideraremos que as políticas sociais emergem e só podem ser compreendidas historicamente a partir da intervenção do Estado na questão social. No entanto, elas não se desenvolveram de forma homogênea, assumiram traços particulares a depender de cada país/região, uma vez que dependem também da capacidade de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

2.2 Particularidades históricas da política social brasileira

Autores de relevância intelectual no Brasil (CARVALHO, 2011; BEHRING, BOSCHETTI, 2011; COUTO et. al., 2010) desenvolvem reflexões acerca da consolidação dos direitos sociais no país. Destacaremos alguns elementos que expressam nossa formação econômica, social e histórica que influenciaram no desenvolvimento da legislação social.

O Brasil não vivenciou um modelo “clássico” de revolução burguesa, mas sim contou

¹ A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão (IAMAMOTO, 2005, p. 77).

com o processo chamado por Mazzeo (1997) de “via prussiano-colonial”. Esse processo tratou, na verdade, da institucionalidade do Estado nacional sem a participação das massas populares, com o exclusivo domínio da elite agrária, com uma matriz teórico-ideológica liberal de caráter conservador e reacionário. A transição para uma sociedade moderna se fez mudando a sua institucionalidade na aparência jurídica, mas mantendo os laços com o passado em termos de organização e práticas econômicas, políticas e culturais.

Tal contexto histórico fez com que ainda hoje esteja presente o forte interesse da burguesia agrária, mas também de um forte movimento popular junto ao campo além dos movimentos sociais urbanos.

Decorrente deste processo, outro aspecto a ser considerado é o peso do escravismo que influenciou as relações entre as classes, formando historicamente, de forma deletéria para os trabalhadores, um caldo cultural baseado no trato pessoal de questões de ordem pública e o forte clientelismo e patrimonialismo na gestão do Estado (MAZZEO, 1997; BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Tais características vão marcar a relação entre o Estado e os trabalhadores. Ainda assim, temos que destacar que desde a proclamação da república em 1889 até 1930 algumas medidas de proteção social foram implementadas devido a pressões populares e internacionais: em 1891 foi regulado o trabalho de menores na capital federal, culminando na aprovação do Código de Menores em 1917; a garantia do direito de sindicalização a algumas categorias de trabalhadores, principalmente com o maior reconhecimento dos sindicatos na área rural que trabalhavam com café e por conta da mobilização dos trabalhadores imigrantes; a aprovação da Lei Eloy Chaves, que criou a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores como ferroviários e marítimos (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

A década de 1920 tratou-se de um período de forte efervescência política, com a criação em 1922 do Partido Comunista Brasileiro e com a realização neste mesmo ano da Semana de Arte Moderna. No âmbito da economia ocorreu a grave crise econômica mundial de 1929, fazendo com que houvesse um rearranjo político entre frações da burguesia no país (CARVALHO, 2011).

A partir de 1930 contamos com um intenso investimento do Estado na industrialização do Brasil quando Getúlio Vargas assume a presidência. É quando podemos afirmar que se trata do surgimento da questão social no Brasil a partir do protagonismo da classe trabalhadora no cenário político, demandando do Estado e da burguesia um conjunto de respostas às mazelas sociais oriundas da acumulação de capital que estava se instituindo.

Portanto, de 1930 a 1964, foram implementadas uma série de medidas sociais. É quando se institui, de forma ampliada, as Caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões, CAPs e IAPS, que se organizavam por ramo de categoria e asseguravam como benefícios o direito à aposentadoria e pensão, o acesso ao socorro médico e a compra de

medicamentos a preços reduzidos, e eram mantidos através da contribuição de empregados e empregadores, sem contar com a participação do Estado (COUTO, 2006).

Mas tais medidas se destinavam somente aos trabalhadores vinculados ao setor formal e que contribuíam para essas instituições. A consequência disto é que um número significativo de trabalhadores, tanto urbanos quanto rurais, ficou à margem desse sistema, pois se situavam na informalidade, dependendo de assistência filantrópica. Em 1942 criou-se a Legião Brasileira da Assistência (LBA) que inicialmente tinha como propósito atender as famílias dos soldados que haviam se alistado na guerra, mas que passa também a assistir aqueles trabalhadores que não estavam vinculados ao emprego formal. Tratava-se de ações voluntárias, sem caráter técnico e/ou programático.

Os anos entre 1930 e 1945 foram importantes para a ampliação da legislação trabalhista, ainda que somente para os trabalhadores formais. Mas foi nesse período que: estabeleceu-se a jornada de trabalho de oito horas para comércio e indústria; regulamentou-se o trabalho feminino; foi criada a carteira de trabalho; criação de comissões e juntas de trabalho (início da justiça do trabalho); direito de férias; criação do salário mínimo e da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (CARVALHO, 2011).

Esse quadro histórico vai contar com mudanças ao longo dos governos, mas ainda carregando o forte apelo populista, com medidas voltadas à industrialização do país e com a abertura ao capital internacional a partir dos anos de 1950-1960. No entanto, a partir de 1960 assume João Goulart como presidente e avança nas chamadas reformas de base: agrária, fiscal, bancária e educacional, buscando atender aos anseios das mobilizações do campo e da cidade.

O golpe militar de 1964, de certa forma, foi uma ação política que buscou conter as reformas que estavam em curso, pois poderia levar ao “perigo comunista”. O cerceamento dos direitos civis e políticos perduraram até a abertura democrática nos anos de 1980. Mas algumas medidas sociais foram adotadas nesse período, inclusive, para amenizar as contradições da ditadura. Em 1971 foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural) que efetivamente incluía os trabalhadores rurais na previdência, mas seus recursos vinham de um imposto sobre produtos rurais, pago pelos consumidores, e de um imposto sobre as folhas de pagamentos das empresas urbanas, não onerando a burguesia agrária (CARVALHO, 2011).

Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que acabava com os CAPs e IAPs e unificava o sistema e centralizando sua gestão no poder público federal, com exceção do funcionalismo público, civil e militar. O governo acabou com a estabilidade no emprego, e para compensar, criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, que era pago pelos empresários e que tinha a função de seguro-desemprego. Criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) cuja finalidade era facilitar a compra da casa própria aos trabalhadores de baixa renda.

Portanto, até os anos de 1970, os trabalhadores situados à margem dos sistemas de

proteção social tinham que acessar aos serviços beneficentes das políticas de assistência e saúde nas denominadas Santas Casas de Misericórdia, que se caracterizavam pela filantropia e benemerência, sem assumir a condição de política pública. Enquanto que os trabalhadores formais acessavam as políticas sociais a partir do INPS. O governo somente investia em campanhas de vacinação em massa, mas ainda de forma bastante residual. Portanto, estabelecendo uma forte cisão entre os trabalhadores inseridos de forma formal na economia e aqueles situados na informalidade.

Os movimentos de oposição fizeram-se presente durante todo o período da ditadura militar, principalmente nos anos de 1980, com a forte atuação sindicatos, organizações civis e religiosas, movimentos sociais urbanos, associações de profissionais de classe média, artistas e intelectuais. Momento que contou com a criação do Partido dos Trabalhadores e de intensa mobilização sindical com os operários dos setores que haviam se expandido na economia com o “milagre” econômico, ou seja, metalúrgicos das automobilísticas e da siderurgia da região metropolitana de São Paulo (CARVALHO, 2011).

No processo de reabertura democrática esses movimentos contribuíram para a garantia de prerrogativas que atendessem aos interesses populares na Constituição Federal de 1988, chamada a “Constituição Cidadã”. Tais mobilizações apresentaram pautas políticas que atendiam a diferentes segmentos da sociedade, mas principalmente, evidenciavam as contradições da acumulação do capital e do pauperismo. Devida a essa correlação de forças, ampliou-se a Seguridade Social brasileira que passa a ser composta pelas políticas de saúde, assistência e previdência social, elevando-as a patamar de direito social. A primeira delas, de caráter universal e gratuita, onde todos os cidadãos brasileiros têm acesso. A segunda é para aqueles cidadãos que dela necessitar. Ambas não possuem caráter contributivo, somente a previdência social que concede benefícios e aposentadorias aqueles que contribuem via imposto previdenciário. Portanto, buscando romper com a cisão histórica entre os trabalhadores formais e o resto da população.

As políticas não contributivas – a assistência social e saúde – foram regulamentadas através da criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)² e da criação do Sistema Único de Saúde (SUS)³. Ambas as legislações inovaram quanto à participação popular, uma vez que preveem canais de controle social como as conferências municipais, estaduais e nacional, além dos referidos conselhos paritários entre sociedade civil e governo. No entanto, tais espaços vêm sendo utilizados para manobras políticas de caráter privado e

2 Conforme Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Afirmando que a assistência social tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de 01 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

3 Conforme Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, que tem entre os seus princípios a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; a integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema.

são alvos de constantes embates políticos que expressam diferentes projetos societários.

Apesar desses avanços democráticos com a Constituição Federal, já estava em vigor nos países latino-americanos medidas de cunho neoliberal⁴ como “saídas” para a crise econômica dos anos de 1970-1980. O final dos anos de 1980, mas, principalmente, os anos de 1990, caracterizaram-se por um período marcado por privatizações de serviços e empresas públicas, desregulamentações financeiras e intensas medidas voltadas à reestruturação produtiva.

3 | NEOLIBERALISMO, PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como prevê o pacote neoliberal, o Estado deve conter gastos sociais. Por tais razões, mesmo após a elaboração da Constituição Federal de 1988 o Estado não priorizou o investimento do fundo público na implementação das políticas sociais nela preconizada. Resultado disso foi, por um lado, a acumulação e concentração do capital dos grandes empresários e, por outro, a crescente pauperização da grande massa da população.

Mas o Estado não pôde deixar de dar respostas às expressões da questão social. Fará isso numa perspectiva focalizadora que trabalha com a lógica da fragmentação das políticas, visando atender resultados de curto alcance e os critérios de acesso estão baseados quantitativamente na renda, além de distinguir por mérito e não por direito àqueles que terão acesso e/ou continuidade no acesso aos benefícios sociais.

A política social focalizada de combate à pobreza nasce e se articula intimamente com as reformas liberais e tem por função compensar, de forma parcial e muito limitada, os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal [...] trata-se de uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real dos pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem gastos. Ela procura adequar ao permanente ajuste fiscal a que se submetem os países periféricos, por exigência do FMI e do capital financeiro para garantir o pagamento das dívidas públicas [a juros exorbitantes...] (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 155-156).

São com essas características que serão implementadas na década de 1990 diferentes programas de caráter focalizado voltados ao combate à pobreza, como o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (1993) e o Programa Comunidade Solidária (1995).

As políticas de saúde e previdência social também são impactadas pelas medidas neoliberais. O exemplo disto é o sucateamento dos serviços públicos de saúde devido ao baixo investimento público e a abertura para os planos privados. A área da previdência contará com uma série de medidas que ampliarão o tempo para a aposentadoria e de cálculos para a redução dos benefícios, além da ampliação de regras que favorecem os

⁴ Para melhor análise acerca do surgimento e das primeiras experiências do neoliberalismo nos países centrais e periféricos ver Anderson (1995).

fundos privados de pensão, entre outras medidas. Fazendo com que se criasse agora uma cisão entre aqueles trabalhadores com condições de pagar por serviços privados (planos de saúde e previdência privados) e aqueles trabalhadores pobres que acessam às precarizadas políticas sociais (MOTA, 2005).

No projeto de continuidade ao aprofundamento das medidas neoliberais, temos a partir dos anos 2000 um conjunto de intervenções sociais voltadas à implementação de programas de renda mínima, como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”⁵ (2001), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – “Bolsa-Alimentação”⁶ e o Auxílio-Gás⁷ (2001).

A partir do governo Lula, em 2003, ocorreram inflexões na área social cuja principal delas foi a implantação de um programa de renda mínima que se inicia com um processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda mencionados anteriormente, agora passando a se denominar “Bolsa Família” (PBF). Atualmente o PBF situa-se no âmbito da política de assistência social, por consistir em benefício de caráter não contributivo, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com a inauguração do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, o programa integra a rede de atenção básica⁸ da política de assistência social.

As famílias que pretendem participar do programa são cadastradas nas secretarias municipais de assistência social, sendo incluídas no CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – que se trata de um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país. No entanto, após o cadastro e, mesmo a família estando dentro dos critérios estabelecidos pelo PBF, não significa que a mesma será incluída no programa. Isso dependerá da disponibilidade de vagas para cada município, em função de uma estimativa de famílias pobres, com base em estudo realizado com o apoio do IPEA (Instituto de Pesquisas Aplicadas) e da pesquisa do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), além da provisão de recursos do orçamento público previstos para a execução do programa.

Quanto aos benefícios, eles podem ser⁹: (1) Benefício Básico no valor de R\$ 77 concedido apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa menor de até R\$ 77); (2) Benefício Variável no valor de R\$ 35 concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade; (3) Benefício Variável à Gestante no valor de R\$ 35 concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição, com pagamento de

5 Conforme Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001.

6 Conforme Medida Provisória n.º 2.206-1, de 06 de setembro de 2001.

7 Conforme Decreto da Presidência da República n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

8 Para uma melhor compreensão do modo em como está constituída a atenção básica e especial no âmbito do SUAS consultar resolução n.º 145, de 15/10/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social (Diário Oficial da União de 28/10/2004) que resolveu aprovar a Política Nacional da Assistência Social; e resolução também do referido conselho que aprovou em 15/07/2005 a Norma Operacional Básica/SUAS. Tais documentos podem ser encontrados no site: www.mds.gov.br.

9 Conforme dados oficiais disponíveis em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em 29/03/2015.

nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; (4) Benefício Variável Nutriz no valor de R\$ 35 concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, com pagamento de seis parcelas mensais consecutivas¹⁰; (5) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente no valor de R\$ 42 concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos¹¹; (6) Benefício para Superação da Extrema Pobreza que é calculado caso a caso e que é transferido às famílias do PBF que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios.

O PBF prevê as seguintes condicionalidades¹²: na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 07 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

Também está previsto que as famílias que necessitem de acompanhamento social, este será feito por profissionais técnicos nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e/ou Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), de acordo com as situações de vulnerabilidade e risco identificadas. Além de terem direito, em determinadas situações, a participarem das ações sócio assistenciais.

Os Cras e Creas fazem parte do novo ordenamento jurídico-administrativo da política de assistência social iniciado em 2005 com a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS¹³) que tem por objetivo constituir um sistema público que organiza os serviços sócio assistenciais no Brasil.

Existindo dois tipos de proteção social¹⁴. O primeiro é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social com ações nos Cras. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros

10 Os benefícios variáveis acima descritos são limitados a 05 (cinco) por família.

11 Limitado a 02 (dois) benefícios por família.

12 Conforme dados oficiais disponíveis em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em 29/03/2015.

13 O Suas engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social e concedendo certificação a entidades beneficentes, quando é o caso. Conforme dados oficiais disponíveis em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>. Acesso em 29/03/2015.

14 Conforme dados oficiais disponíveis em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>. Acesso em 29/03/2015.

aspectos com ações nos Creas.

Com a criação do SUAS, observa-se que muito se avançou em termos de gestão administrativa e a construção de uma nova institucionalidade para política de assistência social no Brasil, ampliando os seus objetivos e estabelecendo uniformidade e unidade na prestação dos serviços. No entanto, como se insere no contexto das reformas neoliberais, alguns desafios precisam ser sinalizados conforme apontam os estudos de Couto et. al. (2010).

O primeiro elemento refere-se à necessidade de integração e articulação com as demais políticas sociais para o atendimento às reais necessidades da população. Outra questão é que a execução e a priorização da política de assistência social dependem de pactuações entre os gestores das esferas municipal, estadual e federal, colocando na ordem do dia um conjunto de interesses políticos que muitas vezes impedem a plena execução do SUAS¹⁵. A fragilidade do controle social de forma efetiva como preconiza a legislação também se constitui em outro desafio, que se deve tanto à dificuldade de mobilização dos usuários desses serviços, quanto às manobras políticas que são realizadas para tomada de decisões. Em relação ao atendimento às demandas da população, este ainda se apresenta de forma rotineira e existem dificuldades na proposição e ampliação desses atendimentos. Um último elemento que pode ser aqui destacado refere-se ao “primeiro-damismo” quando ainda se faz presente o caráter patrimonialista da política social, principalmente nos municípios de pequeno porte, em que esposas de governantes dirigem a condução da política de assistência social, assumindo-a com forte caráter filantrópico e de benemerência, reproduzindo a lógica histórica de constituição da assistência no Brasil, o que dificulta a criação de uma cultura pública dos direitos sociais.

No entanto, a constituição da Seguridade Social brasileira avançou no sentido da ampliação dos direitos sociais, se comparada ao seu histórico. Mas a sua implementação efetiva ainda é alvo de lutas e embates políticos e, portanto, é um projeto que ainda está em disputa.

Os programas e projetos de enfrentamento à pobreza, que estão sob a execução da política de assistência social, são alvo de constantes embates teórico-políticos no cenário contemporâneo. Coexistindo diferentes concepções de pobreza e de enfrentamento da mesma, bem como a forma como esses programas impactam na reprodução econômica e ideológica da população.

Nesse universo plural e democrático, nossa análise teórica e ídeo-política considera que o atual Programa Bolsa Família compõe um conjunto de ações já em curso que buscam aprofundar as medidas neoliberais, mas que agora assumem novas particularidades. Vejamos, então, as principais críticas ao Programa Bolsa Família (PBF) nesse sentido.

15 De acordo com a LOAS, as ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

4 | PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: APONTAMENTOS CRÍTICOS

No período de dez anos de existência o PBF já atingiu 13,8 milhões de famílias o que significa quase 50 milhões de pessoas, o que corresponde a cerca de $\frac{1}{4}$ da população brasileira. Conta com investimento anual em torno de R\$ 24 bilhões, que pode ser considerado investimento baixo se comparado ao total de orçamento da união, pois equivalente a somente 0,46% da economia nacional¹⁶. Portanto, aparentemente, um programa com custo-benefício bastante favorável para a gestão do Estado.

Além disto, um dos argumentos mais recorrentes dos defensores do PBF refere-se ao seu caráter altamente redistributivo que promove a redução da desigualdade no país (CONSTANZI; FAGUNDES, 2010). No entanto, os dados mostram o contrário. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, o chamado Índice Gini, que varia de 0 a 1, piorou de 0,496 em 2012 para 0,498 em 2013¹⁷. A respeito da renda média dos brasileiros, essa tem aumentado em 5,7%, passando para R\$ 1.681 por trabalhador, mas a média aumentou mais no topo da pirâmide (6,4%) do que na base (3,5%), não contribuindo para diminuir a desigualdade. Portanto, a forte desigualdade no país ainda continua presente uma vez que o contingente de 1% dos brasileiros mais ricos ainda ganha quase cem vezes mais que os 10% mais pobres. E que a renda média é de R\$ 235 por mês entre os 8,6 milhões de trabalhadores mais pobres, contra R\$ 20.312 entre os 864 mil no topo da pirâmide.

Mas, se comparados aos programas implementados no Brasil nos anos de 1990, podemos perceber que um dos avanços com o PBF foi o aumento do benefício pago às famílias – apesar de contar com valores muito baixos se comparado com o valor do salário mínimo¹⁸ – além da capacidade de incorporação de um maior número de beneficiários que os programas anteriores. Isso revela que o PBF obteve impactos significativos sobre a reprodução física das famílias beneficiadas, possibilitando maior acesso ao consumo de alimentos essenciais e contribuindo para a movimentação da economia principalmente dos pequenos municípios. Em que pese esses aspectos “positivos” muitas famílias necessitam complementar sua renda e isso ocorre, na maioria dos casos, via trabalho informal e/ou precarizado. E ainda existem famílias em situação de pobreza absoluta que não conseguiram acessar ao programa.

A Cartilha do PBF indica como “portas de saída”: alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito, acesso a serviços de saúde e educação (SILVA; YASBECK; GIOVANNI, 2008, p. 139). No entanto:

16 Conforme dados oficiais disponíveis em <http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/124>. Acesso em 29/03/15.

17 Dados obtidos através do site: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/09/140918_desigualdade_ibge_brasil_pnad_rb Acesso em 04/04/15.

18 A média de benefício destinado às famílias é em torno de R\$ 152,00 e o valor atual do salário mínimo é R\$ 788,00, o que também é considerado baixo se levamos em consideração a pesquisa do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) que fez um cálculo medindo o preço dos produtos da cesta básica definiu que o valor do salário mínimo deveria ser de R\$ 3.118,62.

As únicas possibilidades de geração de renda que conseguem ter acesso, nesse contexto, são por meio da realização de faxinas esporádicas, da cata de latinhas e da confecção de artesanatos. Muitas dessas atividades tiveram início a partir da participação, como beneficiárias do Bolsa Família, em cursos disponibilizados por instituições governamentais e não-governamentais envolvidas com execução do programa. (RODRIGUES, 2008, p. 234).

Podemos observar, então, que o PBF preconiza que as alternativas para superação da pobreza estão centradas no indivíduo e na sua inserção em diferentes políticas, programas e projetos. Portanto, a sua saída da pobreza vai depender da aquisição, ou não, de novas capacidades individuais. Não entra aqui em questão as determinações econômicas, políticas e sociais que fundam as relações desiguais sob o modo de produção capitalista.

Portanto, o PBF expressa o caráter liberal-conservador já proposto para as reformas neoliberais das políticas sociais desde os anos de 1990, não rompendo com suas bases fundamentais. Tal perspectiva, de matriz teórica positivista, centra seus estudos nas categorias como “capital humano”, “empoderamento”, “capacidades”, entre outras, e não se propõe a uma análise crítica mediada na relação desses trabalhadores com as políticas macrossociais e econômicas. Nesse sentido a aparente avaliação positiva desses programas se constitui quando:

As famílias inseridas no programa tiveram avanços significativos do ponto de vista do acesso e inserção. O resgate da autoestima das mulheres com seu fortalecimento pessoal foi bastante expressivo. Os relatos apresentados mostram que as pessoas se apropriam de novas capacidades, sobretudo aquelas voltadas para o âmbito das relações interpessoais. Se a pobreza é, antes de tudo, ruptura de vínculos sociais e introjeção da subalternidade, este resgate, não só pessoal como social, vem dar um novo sentido à vida dessas pessoas, rompendo com a humilhação que a pobreza lhes impõe (SANTOS, 2006, p. 01).

Essa política social segue os preceitos contidos nas orientações do Banco Mundial (2009) que ao declarar em documento quais seriam as estratégias de parceria com o Brasil para os anos 2008-2011, prevê para o “desenvolvimento humano”, o fortalecimento do capital humano e da força de trabalho, com um maior impacto dos serviços sociais e eficiência do gasto público. O Banco Mundial (2009) recomenda atuação em três áreas para o combate à pobreza:

I) Promover a oportunidade: Ampliar as oportunidades econômicas para os pobres, estimulando o crescimento geral, proporcionando-lhes mais bens (como terras e educação) e fazendo com que estes rendam mais, mediante uma combinação de ações públicas e privadas.) Facilitar a participação: Tornar as instituições estatais mais responsáveis perante os pobres, fortalecendo a participação dos pobres nos processos políticos e decisões locais e eliminando as barreiras sociais que resultam das distinções de sexo, etnia, raça, religião e condição social. III) Aumentar a segurança: Reduzir a vulnerabilidade dos pobres a doenças, crises econômicas, perda de colheitas, desemprego, catástrofes naturais e violência, bem como ajudá-los a enfrentar

choques adversos. Grande parte desse esforço consiste em assegurar a existência de redes de segurança para mitigar o impacto de calamidades pessoais e nacionais (p. 24).

A ideia de capital humano apoia-se no conceito de “capacidades”, relacionado ao conjunto de bens que pode dominar para a expansão da sua liberdade em favor da responsabilidade individual (STEIN, 2008). Ou seja, um “culto” ao individualismo e ao subjetivismo em detrimento da coletividade e das questões de classe, própria à ideologia liberal.

Na acepção liberal a ideia de justiça social está baseada em que todo o cidadão deve receber uma compensação para permitir que todas as pessoas disponham das mesmas possibilidades de escolha e das mesmas ocasiões no curso de suas vidas (Euzéby, 2004). No entanto, sabemos que sob o sistema capitalista isto é inviável, porque a desigualdade é inerente para a reprodução do sistema e que as possibilidades de escolhas estão determinadas por essa condição.

Na síntese das afirmações de Filgueiras e Gonçalves (2007) em suas críticas ao Programa Bolsa Família, podemos perceber como prevalece essa concepção hegemônica para justificar a pobreza e a desigualdade social:

- Transforma a pobreza em uma variável exógena aos mecanismos estruturais que reproduzem as desigualdades, bem como à estrutura e dinâmica do atual modelo de desenvolvimento capitalista, cuja explicação remete para o âmbito das famílias e indivíduos;
- Há uma desigual distribuição de “capital humano” entre os indivíduos e famílias, cujo fenômeno da pobreza decorre, fundamentalmente, do maior ou menor acesso à educação e saúde. Portanto, a pobreza é explicada pela ausência de “capital humano” nos indivíduos e famílias. Estabelece-se uma relação direta entre baixa escolaridade e pobreza, havendo uma única alternativa: políticas focalizadas de transferência de renda, condicionada a ações e iniciativas das famílias voltadas à educação dos filhos e cuidados com a saúde;
- A identificação das desigualdades se dá por meio das informações sobre os indivíduos e famílias sem relacioná-las com os rendimentos do capital¹⁹. Portanto, a distribuição pessoal/familiar da renda diz respeito às desigualdades existentes entre os trabalhadores que passam a ser classificados como: muito pobres, pobres, não pobres e ricos, segundo os níveis de renda;
- Os estudos sobre desigualdades no âmbito dos rendimentos do trabalho, à medida que restringem às disparidades salariais e de outros rendimentos do trabalho, excluem qualquer reforma que interfira na distribuição da propriedade fundiária, bem como a estrutura e o funcionamento do sistema financeiro;

¹⁹ A respeito desta discussão, Salvador (2009) destaca que: “diversos estudos revelam que a carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos. De fato, já é mais alta que a de muitos países desenvolvidos. Mas, ao contrário desses países, o Brasil tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média. Na composição da receita tributária, mais da metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, enquanto a tributação sobre a renda não ultrapassa 25% do total” (p. 15).

- As políticas sociais consideradas mais eficientes e equânimes são aquelas que atingem os indivíduos mais necessitados, ou seja, cumprem com o objetivo da focalização, que são identificados por linhas de pobreza que subestimam as necessidades mínimas de sobrevivência de uma família.

A partir dessa análise, podemos perceber que tanto a explicação para a pobreza quanto as respostas para o seu enfrentamento contidas no PBF não ultrapassam os níveis mais imediatos das demandas sociais, excluindo suas relações estruturais com o modelo de produção e apropriação da riqueza no capitalismo. Ao permanecer no nível da aparência, não se alteram as bases fundantes da desigualdade social e da reprodução da pobreza. Do contrário, elas se perpetuam. Isso só faz afirmar que a cidadania assume o lugar de tensionamento que historicamente foi marcado pela luta de classes. Retira-se do cenário os conflitos entre capital e trabalho, para agora assumir a relação entre o Estado e os seus cidadãos.

As implicações ídeo-políticas desse processo só ampliam as dificuldades dos trabalhadores na tomada de consciência de classe e na luta por garantia e ampliação dos direitos, à medida que fragmenta suas condições, colocando-os uns contra os outros na luta pelos benefícios sociais, e transforma a pobreza em problema de gestão de recursos públicos apenas, sendo necessário focalizá-los para que se torne mais eficiente.

Mantendo a superpopulação relativa viva e ideologicamente coerente com as propostas neoliberais, o Estado, representando os interesses do capital, não necessita impulsionar reformas de cunho estrutural e assim, ameniza as contradições entre as classes sociais.

5 | DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL

Diante das reflexões já realizadas, é necessário apontarmos, ainda que brevemente, para os desafios postos ao Serviço Social frente a atual conjuntura histórica. Desafios que sinalizam tanto para a formação profissional quanto para o exercício no cotidiano das instituições.

Primeiramente, é importante destacar que o assistente social, enquanto condição de trabalhador assalariado também sofre os impactos das medidas neoliberais, como na forma de contratação flexibilizada que muitas vezes ocorre por meio de contrato/projeto/assessoria tanto em instituições públicas quanto privadas. Além disso, vivencia a precarização do investimento nas políticas sociais, impactando na realidade cotidiana dos usuários e dos serviços e benefícios.

Por conta do aumento da pobreza, da institucionalização de novas questões contemporâneas e das formas de intervenção do Estado na questão social ocorre a ampliação dos espaços sócio ocupacionais do Assistente Social. E nesse sentido, surgem novas “frentes” de trabalho para a profissão. Além dos tradicionais campos de atuação

– a execução das políticas sociais – principalmente nas áreas da saúde, previdência e assistência social – emergem um conjunto de demandas para atuação junto à área sócio jurídica; aos programas e projetos que envolvem a questão urbana voltados à mobilidade e moradia popular; à área sócio ambiental; à esfera da educação pública a partir de políticas relacionadas à discriminação positiva que também abrangem políticas de acesso ou de inserção; à assessoria aos movimentos sociais que vem se ampliando, principalmente aos chamados “novos” movimentos sociais que defendem determinados segmentos sociais; e a consolidação da profissão enquanto área de conhecimento junto às ciências sociais (Mota, 2014).

Se historicamente, o assistente social era visto apenas para a execução imediata das políticas sociais, atualmente o Serviço Social ampliou as dimensões da prática profissional que fez alargar o universo de possibilidades da intervenção. Se por um lado, conta com a potencialidade para a inovação profissional, por outro, emergem um conjunto de requisições ligadas às outras áreas do conhecimento que precisam ser acionadas. O exemplo disto está na necessidade de apropriação sobre orçamento público, gestão de políticas sociais, elaboração de projetos, avaliação e monitoramento de projetos, programas e serviços, entre outros.

No entanto, devemos ficar atentos: se não forem apreendidas essas novas demandas institucionais na sua construção histórica e a partir do conjunto de mediações que a constituem, bem como se não nos apropriarmos de conhecimentos de outras áreas de forma crítica, tenderemos a responder a essas novas necessidades de forma imediata e pragmática. O que comprometerá análises mais totalizantes e por consequência, ações políticas sem o compromisso com a mudança social. Nesse sentido, a prática profissional voltada a fornecer respostas imediatas e emergentes às demandas institucionais pode trazer a centralidade do debate para a dimensão técnico-operativa da profissão relegando a um segundo plano o rigor teórico-metodológico e o compromisso ético-político.

Nesse sentido, queremos afirmar a necessidade do questionamento do pragmatismo no Serviço Social (GUERRA, 2013). Uma vez que este possibilita a ampliação de teorias neoconservadoras, dificultando a qualificação do exercício profissional no que tange às reflexões num caráter crítico.

Na contramão da postura pragmática, reforçarmos a dimensão política da profissão e a necessidade de aprofundamento da teoria social crítica. Nesse sentido, é fundamental avançar cotidianamente na busca de identificar, reforçar e propor: iniciativas que evidenciem posturas anticapitalistas; processos de democratização das decisões; conquistas e possibilidades do exercício de direitos; mediações pedagógicas, éticas e formativas que contribuam para a formação da consciência crítica da população usuária (MOTA, 2014).

Portanto, há a necessidade de reafirmar o rigor teórico-metodológico tanto na formação quando na fundamentação do exercício profissional para que possamos estabelecer uma unidade entre teoria e prática, sem cairmos no ecletismo teórico.

Torna-se fundamental, então, recorrermos às teorias que conectam as intervenções do Estado com a crise do capital que impactam na reestruturação de novas demandas aos Assistentes Sociais para avançarmos na constituição de respostas estratégicas que venham, de fato, a contribuir com a implementação e aprofundamento do projeto ético-político profissional voltado à constituição de estratégias técnico-operativas que realizem o efetivo enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Este artigo foi uma tentativa de incitar o debate crítico acerca do programa de transferência de renda no Brasil – o Programa Bolsa Família – inserido no atual contexto da política de assistência social – o SUAS – para que os profissionais que trabalham junto à execução e gestão dessas políticas possam se qualificar tanto no aprofundamento teórico quanto nas posturas políticas cotidianas. E assim poder construir análises críticas e respostas políticas consistentes e coerentes frente às novas demandas que são postas à profissão pelas instituições e usuários dos serviços.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P.. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILE, P. (org.) (1995). *Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BANCO MUNDIAL. (2009). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: Luta contra a pobreza*. Web site. Acessado em Janeiro 19, 2009 em <http://www.bancomundial.org.br>.

BEHRING, E. & BOSCHETTI, I. (2011). *Política Social: Fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.

CARVALHO, J. M. (2011) *Cidadania no Brasil – um longo caminho*. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

COSTANZI, R. & FAGUNDES, F. (2010) Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. & MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Vol. 01. Brasília: IPEA, 2010. Web site. Acesso em Março 29, 2015 em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6604

COUTO, B. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C; SILVA, M. O. & RAICHELIS, R. (org.) (2010). *O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez.

EUZÉBY, A (2004). Proteção social, pilar da justiça social. In: SPOSATI, A. (org.). *Proteção social e cidadania – inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal* (11-32). São Paulo: Cortez.

FILGUEIRAS; L. & GONÇALVES, R. (2007). *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto.

GUERRA, Yolanda. *Expressões do pragmatismo no Serviço Social: reflexões preliminares*. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 39-49, 2013.

IAMAMOTO, M. & CARVALHO, R. (2005). *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. 18. Ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS.

IVO, A. *Viver por um fio: pobreza e política social*. (2008). São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. (1998) v.1. e v. 2. 3 ed. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural.

MAZZEO, A. (1997). *Estado e Burguesia no Brasil: Origens da autocracia burguesa*. 2. Ed. São Paulo: Cortez.

MOTA, Ana Elizabete. *Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do Assistente Social*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 120, p. 694-705, out/dez.2014.

_____. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RODRIGUES, M. T (2008). Equidade de gênero e transferência de renda: Reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S.M. & MIOTO, R.(org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (220-241). São Paulo: Cortez.

SALVADOR, Evilásio. A elite deve pagar a conta. In: *Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*, Janeiro de 2009, p. 15.

SANTOS, A. A. (2006) *Avaliação do programa de transferência de renda de Londrina: Um olhar para além da renda*. In: Serviço Social em Revista, v. 08, n.02, Londrina/PR, Universidade Estadual de Londrina.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C. & GIOVANNI, G. (2008) *A política Social Brasileira no Século XXI : A prevalência dos programas de transferência de renda*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez.

STEIN, R.H (2008). Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S. M. & MIOTO, R. (org.) *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (196-219). São Paulo: Cortez.

SERVIÇO SOCIAL E QUESTÃO AGRÁRIA: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SÓCIAIS NA FETAEMA

Data de aceite: 01/02/2022

Aylana Cristina Rabelo Silva

Assistente social (Universidade Federal do Maranhão – UFMA). Mestra em Desenvolvimento Sociespacial e Regional. Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

RESUMO: A presente abordagem versa sobre a relação Serviço Social e questão agrária, com realce para os processos de trabalho dos assistentes sociais na FETAEMA. Averiguou-se a referida relação na contemporaneidade, conjuntura em que sob a égide da ideologia neoliberal, o capital se desenvolve no campo incutindo configurações cada vez mais complexas da questão agrária. A análise buscou a óptica da afirmação do projeto ético-político em tal espaço, e os principais entraves para esta concretização. Consideramos a importância das reflexões que almejem a relação em tela, a fim de opulentar o debate e a produção teórica, para assim aprimorar a intervenção na realidade, e fortalecimento do projeto profissional do Serviço Social, buscando no cotidiano a construção de suas referências históricas.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço Social, Questão Agrária, Projeto Ético-Político, FETAEMA.

ABSTRACT: This approach focuses on the social service relationship with the agrarian issue, highlighting the work processes of social workers in Fetaema. This relationship was investigated in Contemporaneity, a conjuncture in

which under the aegis of neoliberal ideology, the capital develops in the field instilling increasingly complex configurations of the agrarian issue. The analysis sought the optics of the affirmation of the ethical-political project in such a space, and the main obstacles to this realization. We consider the importance of reflections that aim at the relationship in the canvas, in order to enrich the debate and theoretical production, so as to improve the intervention in reality, and strengthen the professional project of the Social service, seeking in the daily life the construction of its historical references.

KEYWORDS: Social work, agrarian issue, ethical-political project, Fetaema.

1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste em uma reflexão sobre a relação do Serviço Social com a questão agrária, relevando a atuação do assistente social na Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão – FETAEMA na contemporaneidade, momento em que há um acirramento da ideologia neoliberal e suas mazelas, imprimindo ao campo o desenvolvimento e solidificação do agronegócio.

A FETAEMA se caracteriza enquanto uma entidade que além de possuir um rol de ações voltadas para o compromisso com a classe trabalhadora rural, possui como horizonte uma transformação do modo em que dar-se a dinâmica social capitalista. Contendo

no seu quadro de profissionais com o assistente social, que conforme se aponta neste trabalho tem uma importância fundamental para a organização e a formação política da classe trabalhadora.

Sendo, que o método utilizado para desenvolvimento da pesquisa fora o materialismo histórico dialético, pois “[...] é o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visando alcançar a essência do objeto [...]” (NETTO, 2011, p. 22). Enquanto, a abordagem metodológica utilizada na pesquisa delineou-se enquanto qualitativa, afinal almejou-se uma melhor compreensão da realidade estudada a partir das representações dos participantes da pesquisa.

A priori realizamos a investigação a partir de levantamento e revisão de literatura. Logo após, houve a aplicação de entrevista semi-estruturada com as profissionais de Serviço Social em exercício na FETAEMA. Os dados empíricos foram organizados a partir de matrizes de análise a fim de se estabelecer uma interpretação coerente para viabilizar a produção de uma descrição analítica.

Com as informações levantadas, realizamos uma análise dos dados a fim de compreendermos a relação definida no objeto da pesquisa. O resultado encontra-se organizado em três tópicos e nas considerações, além desta introdução.

2 | PROJETO ÉTICO POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL

Em um determinado momento histórico o Serviço Social se revigorou enquanto uma profissão de luta e resistência frente às dominações da ordem social hegemônica aos trabalhadores. Nessa trajetória realizou uma opção de classe, o que lhe conferiu a necessidade de busca por um modelo societário com maior igualdade e justiça social.

Nesse processo, em 1980, houve um avanço na construção e consolidação do projeto ético-político do Serviço Social que, constituído pelas entidades político-organizativas da profissão e as resoluções, leis e documentos que regulam a profissão, tem-se a concretização do projeto ético-político do Assistente Social.

Porém, ao falarmos em projeto ético-político profissional do Serviço Social faz-se necessário compreendermos o que seja um projeto. O projeto ético-político de uma profissão é uma construção de incalculáveis sujeitos, o que significa afirmar que é uma construção coletiva. Porém, apesar de sua dimensão profissional tal projeto se tornaria inimaginável sem um projeto societário que o referencie, que por sua vez, também é um projeto de caráter coletivo, mas de maior abrangência. O que se quer dizer com isto é que o projeto profissional não pode solidificar-se sem possuir como pressuposto os projetos societários, como especificam Braz e Teixeira (2009, p.189):

Os projetos profissionais são impensáveis sem esses pressupostos, são infundados se não os remetemos aos projetos coletivos de maior abrangência: os projetos societários (ou projetos de sociedade). Quer dizer: os projetos

societários estão presentes na dinâmica de qualquer projeto coletivo, inclusive em nosso projeto ético-político.

Assim, podemos compreender que o projeto ético-político do Serviço Social, por estar vinculado a um projeto societário, torna-se impensável sem a dinamicidade do real. E, na realidade capitalista, há uma fragmentação do todo em partes, especialmente em classes, as classes sociais. Logo, falar de um projeto societário é falar na perspectiva de classe, considerando que “[...] os projetos societários são, necessariamente e simultaneamente, projetos de classe [...]” (NETTO, 1999, p.4).

O projeto de classe presente na dinâmica do Serviço Social é evidente. Afinal, desde que rompeu com suas bases conservadoras, a categoria, no desenvolvimento e consolidação de novos suportes, no seio da luta por direitos na realidade brasileira, foi delineando-se como uma profissão que assumiu uma condição consoante àquelas mobilizações políticas, inserindo-se em um caminho na sociedade de classes, sob o prisma da classe trabalhadora.

A partir do compromisso ético e político com os trabalhadores, o Serviço Social assumiu uma vinculação com um projeto societário contestador, ou seja, “[...] este projeto, profissional se vincula a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero” (NETTO, 1999, p. 15).

Havia, no entanto, uma perspectiva de classe também no princípio da profissão, sendo a referência profissional a classe burguesa, e o projeto societário configurava-se enquanto conservador. Isto nos faz compreender que os projetos não são construções estáticas, ao contrário “[...] incorporam novas demandas e aspirações, transformam-se e se renovam conforme as conjunturas históricas e políticas [...]” (NETTO, 1999, p. 3).

O projeto ético-político atual, ao defender uma nova ordem social passa a possuir referenciais concordantes a um projeto contestador, sendo um destes a perspectiva emancipatória e neste sentido “[...] A perspectiva da emancipação humana constitui a direção social e política do projeto ético-político do Serviço Social [...]” (ABREU; CARDOSO, 2013, p.5).

Tal perspectiva aponta para a necessidade da tarefa revolucionária, onde a superação da sociedade burguesa é fundamental para abolir com as contradições inerentes ao desenvolvimento do capital, como concebe Abreu e Cardoso (2013, p. 8):

A perspectiva emancipatória da classe trabalhadora, referência da emancipação de toda a humanidade, vincula-se à tarefa histórica revolucionária dessa classe em sua totalidade, de superação da ordem burguesa e da sua própria superação como classe na construção de uma nova ordem societária.

Porém, no tocante ao ideário histórico da emancipação das classes subalternas não se tem um posicionamento unilateral na categoria dos assistentes sociais, afinal internamente a profissão se apresenta com tendências divergentes. Por um lado, há uma tendência de lutas por direitos e políticas sociais enquanto instância máxima das lutas da

classe trabalhadora, em contraposição a tendência profissional de sintonia com as lutas gerais de emancipação, conforme aponta Abreu (2002, p.154):

É possível destacar uma tendência que se limita aos compromissos com as lutas das classes subalternas pela defesa dos direitos civis, sociais e políticos, da democracia e justiça social, portanto, no horizonte das conquistas que consubstanciaram a experiência do chamado Estado de Bem-Estar, muitas vezes tidas como o fim último da intervenção profissional, e outras tendências que se coloca considerando o compromisso profissional com as lutas das classes subalternas no sentido da superação da ordem burguesa e construção de uma nova sociedade – a socialista, a qual supõe a ultrapassagem das lutas no campo dos direitos, nos limites da chamada democracia burguesa.

Torna-se válido destacar que não desconsideramos a importância da luta por direitos, pois se sabe da necessidade histórica da luta por políticas sociais, mas entende-se que cabe à categoria fortalecer o debate no que tange ao referencial socialmente construído no projeto ético-político e o modelo societário que é vislumbrado conseqüentemente, ou seja, pensar em estratégias que visem uma organização e mobilização que construam lutas para além de interesses mais imediatos e funcionais à estrutura social hegemônica.

Dessa forma, percebemos que o Serviço Social com suas estratégias e táticas profissionais referenciadas pelo projeto ético-político vislumbra um modelo societário divergente ao hegemônico, a partir do momento em que o projeto profissional propõe a confrontação das mais diversas expressões da desigualdade social, bem como que uma intervenção na realidade que venha confluir com os interesses da classe trabalhadora.

3 | SERVIÇO SOCIAL E QUESTÃO AGRÁRIA

Ao incorporar a luta dos trabalhadores enquanto um dos referenciais do seu projeto profissional o Serviço Social não poderia suprimir as especificidades existentes sobre os espaços urbano e rural, ainda mais na realidade brasileira que possui uma formação sócio-histórica com fortes bases no campo.

A relação existente entre Serviço Social e questão agrária vem sendo considerada fundamental, a partir do momento em que o projeto profissional propõe a confrontação das mais diversas expressões da desigualdade social particularmente, no campo, bem como que uma intervenção na realidade que venha confluir com os interesses da classe trabalhadora,

[...] os assistentes sociais, a partir dos estudos e intervenções podem contribuir com a formulação de estratégias que visem o enfreteamento da questão agrária junto aos interesses dos trabalhadores camponeses [...] Delgado (2010, p. 111).

O projeto profissional do assistente social possui como uma de suas referências a luta da classe trabalhadora, e neste caso tomamos por objeto a luta dos trabalhadores camponeses, o que na atual conjuntura em síntese representa as ações e articulações que

visam colidir com o neoliberalismo. Esta referência imprime ao Serviço Social a necessidade de expansão de inúmeros debates, sendo um deles a própria questão agrária.

O projeto do Serviço Social com os interesses históricos da classe trabalhadora, incluindo as peculiaridades dos trabalhadores do campo, está presente não apenas como desafio nos âmbitos de trabalho e na produção científica, mas nas lutas encampadas, tendo em vista que o “patrimônio sócio-político-profissional coletivamente construído” (IAMAMOTO, 2012, p. 116) da profissão demanda uma postura.

Uma postura que é a de crítica, não somente no discurso, mas na vivência prática-cotidiana, à engrenagem do capitalismo. Sobre essa perspectiva lamamoto (2012, p. 116) esclarece que:

O Serviço Social brasileiro contemporâneo apresenta uma feição acadêmico-profissional e social renovada, voltada à defesa do trabalho e dos (das) trabalhadores (as), do amplo acesso à terra para a produção dos meios de vida, marcado pelo compromisso com a afirmação da democracia [...]. Nessa direção, a luta pela afirmação dos direitos, que reconheça as efetivas necessidades e interesses dos sujeitos sociais, é hoje fundamental como parte de um processo de acumulação de forças em direção à superação histórica das desigualdades.

Embora a questão agrária tenha ganhado cada vez mais centralidade no debate profissional do Serviço Social devido a sua gravidade, ainda não é considerado um tema privilegiado na categoria, como afirma Delgado (2010, p. 112) ao citar lamamoto (1999, p. 151):

[...] no debate profissional contemporâneo, esse é um dos temas que não vêm sendo prioritariamente privilegiado nas análises do Serviço Social, apesar da gravidade que a configuração da questão agrária assume na atualidade.

O próprio absentismo de espaços sócio-ocupacionais efetivados pelo Estado no campo que demandam a atuação do assistente social também é uma motivação para a não priorização da questão agrária pelo Serviço Social, como assinala Delgado (2010, p. 116) ao citar Silva (2004):

[...] assim, a ausência de uma demanda efetiva por parte do Estado para o Serviço Social no âmbito da questão agrária, é considerada por alguns estudiosos, como uma das justificativas que tem levado a profissão a não priorizar, até os dias atuais, uma relação de proximidade com enfrentamento da questão social no meio urbano.

Tal relação não limita-se ao âmbito teórico, pois o assistente social é um profissional cada vez mais requisitado para atuar nas instituições da classe trabalhadora, bem como nos movimentos sociais. As autoras Cardoso e Lopes (2009, p. 472) destacam a perspectiva de convergência do projeto ético-político do Serviço Social com as estratégias profissionais desenvolvidas em um determinado movimento social, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST, e as particularidades existentes nesse espaço no que tange à identidade profissional:

Dessas organizações, tomamos como referência o MST, pelo seu significado político na luta dos trabalhadores no campo e, também, na luta política brasileira, muito embora os profissionais de Serviço Social que desenvolvem seu trabalho nesse Movimento não se reconheçam como assistente social no desempenho de suas funções. Apesar dessa questão de identidade profissional, que se coloca no Movimento, entendemos que o trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais é uma expressão concreta da profissão, a partir das demandas do Movimento. Tais como demandas é equipe interprofissional, da qual fazem parte os profissionais de Serviço Social, estão vinculados a dois eixos: a educação e a produção. Quanto à educação, visa garantir aos seus assentados a educação e sua formação política, na perspectiva da construção da consciência de classe indispensável para luta. No que se refere à produção, há uma concentração em torno de cooperativas agrícolas, aliada a um projeto de organização popular, mediante desenvolvimento de relações sustentadas em valores de cooperação e solidariedade intraclasse.

Além do MST o Serviço Social também está inserido no movimento sindical, como é o caso da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão – FETAEMA, que, conforme Delgado, (2010, p. 23) tem uma importância fundamental para a organização da classe trabalhadora do campo:

Com a inserção mais sólida de Assistentes Sociais na FETAEMA observamos que esses profissionais contribuem na organização política dos trabalhadores camponeses e na realização de ações pela garantia dos direitos relacionados à terra, à produção agrícola e à educação, saúde e previdência social no campo [...].

Mediante a isto infere-se que compreender a realidade do campo é um desafio que perpassa a profissão em sua totalidade, pois ainda que majoritariamente os assistentes sociais estejam no meio urbano a dinâmica histórico-social do país requer a análise do meio rural, pois segundo Delgado (2010, p. 32):

É no processo de consolidação e hegemonia do modo de produção capitalista no país que a questão agrária ganha novas dimensões, sobretudo a partir da década de 1960. Naquele contexto, impõe-se um modelo de industrialização para a agricultura, que provocou a concentração de terras nas mãos de grupos capitalistas e promoveu um crescente êxodo rural, provocando simultaneamente o agravamento da questão urbana.

Portanto, torna-se inviável falar da perspectiva de classe do projeto ético-político sem apreender as condições da classe trabalhadora, e por consequência dos trabalhadores rurais, que historicamente foram arrancados de suas terras, sendo obrigados a conviver com a violência e a desigualdade social. No que tange à realidade dos trabalhadores, e particularizando os trabalhadores rurais, vê-se uma necessidade de análise da conjuntura rural sob aspectos históricos e definições conceituais do que se caracteriza enquanto questão agrária, e sua relação com a “questão social”.

4 | REFLEXÕES SOBRE O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO NA FETAEMA

Mediante a necessidade do debate da questão agrária no bojo do Serviço Social averiguou-se a atuação do assistente social na Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão – FETAEMA. A referida instituição trata-se de uma instituição que tem como público-alvo a população rural, e por consequência os desafios que lhes são impostos pela questão agrária.

O Serviço Social inseriu-se na instituição desde o ano de 1998, contexto em que as lutas camponesas revitalizaram-se e explicitaram demandas que estavam atreladas principalmente à organização da classe trabalhadora e políticas públicas. A FETAEMA possui atualmente três assistentes sociais, sendo uma delas contratada como assistente social, e duas com o vínculo de assessoras Políticas. Em termos de atuação, duas delas compõem a Secretaria de Políticas Sociais, Terceira Idade e Idoso e uma na Secretaria de Mulheres Trabalhadoras Rurais.

Conforme fica claro a partir de Faleiros (2008), o trabalho do assistente social se apresenta amplo e na particularidade da FETAEMA, assume contornos políticos importantes, pois este profissional tem responsabilidade política junto à classe trabalhadora, no momento que é responsável por atividades de formação política. Logo, a importância do assistente social é crucial, considerando a organização indispensável em tempos de retrocessos, pois “[...] uma massa humana não se distingue e não se torna independente por si, sem organizar-se [...]” (Gramsci citado por CARDOSO; LOPES, 2009, p. 471).

No entanto, os processos de organização e formação política precisam considerar as peculiaridades imersas à heterogeneidade da classe trabalhadora. Para tanto é também atribuição profissional roborar o debate quanto às relações de gênero, conforme afirma umas das assistentes sociais entrevistada:

[...] É nosso papel fortalecer a discussão de gênero, e criar espaços para que elas possam discutir. Ano passado tivemos na Contag uma experiência que foi uma escola de formação sindical para mulheres. E resolvemos trazer para o Maranhão, onde conseguimos formar 63 lideranças sindicais. (ASSISTENTE SOCIAL 03, entrevista realizada em 12/05/2015).

O movimento sindical possui um enorme destaque na luta das mulheres camponesas, devido a construção estratégica da Marcha das Margaridas, que vem ocorrendo desde o ano de 2000. Sobre a Marcha pode-se afirmar que:

A Marcha das Margaridas abre a possibilidade do diálogo, da reflexão, da mobilização, e da união das mulheres do campo, enquanto principais elementos para a superação de discriminação e exploração sexista. (CONTAG, 2015, p. 8).

As relações de gênero são apenas uma das questões evidenciadas na formação política dos sujeitos desta realidade institucional, pois o movimento sindical e a realidade agrária comportam inúmeros elementos para análises e debates.

A priori pontuamos as formas mais comuns em que as demandas chegam ao Serviço Social, sendo elas a) **Demandas Espontâneas**: normalmente os trabalhadores procuram a instituição de forma a obter orientações que o auxiliem em determinada questão particular por ele vivenciada; b) **Demandas sistematizadas**: são demandas que expressam uma situação mais coletiva, com alcance maior, seja em termos geográficos ou em números de trabalhadores.

Dentre as demandas, a principal é a que está relacionada à política de Previdência Social. A partir de tal constatação verifica-se que o movimento sindical ainda possui uma cultura muito forte em torno da política de previdência, fruto das particularidades do movimento sindical no país que acabava por tornar essa forma de organização cada vez mais assistencialista. Após a previdência, a segunda maior demanda é a da população idosa.

Dentre as principais atividades desenvolvidas pelo assistente social na Federação destacamos: participação em audiências, reuniões diversas, congressos, mobilizações e demais eventos; acompanhamento das famílias das áreas de conflito; articulação para construir as diretrizes que saem dos congressos; Palestras, orientações e encaminhamentos. Outra questão é o trabalho profissional em meio à necessidade de organizar as demandas das famílias, estruturar um parecer e dar entrada nos órgãos competentes.

Entendemos que a percepção da questão agrária é determinante, entre outros, para a necessidade de organização e luta da população rural em prol de um amplo leque de pautas e reivindicações que lhes são fundamentais à vida. Visão esta compartilhada por outra profissional entrevistada:

A questão agrária hoje é uma questão de vida [...] a questão agrária é tudo, não é só a questão da terra, é a educação, as outras demandas também das famílias, não é só dar a terra, tem os assentamentos, mas não tem estrada, não tem poço, não tem projetos. O importante é dizer quantos mil assentamentos o Maranhão tem. (ASSISTENTE SOCIAL 02, entrevista realizada em 12/05/2014).

Esse pensamento é convergente com a perspectiva de que a questão agrária não se resume à luta pela terra, mas compreende a luta por condições para sobreviver nessa terra.

Mediante a indagação sobre quais sejam suas compreensões a respeito do projeto ético-político profissional uma das entrevistadas sustentou que:

Projeto é uma construção individual e coletiva para mudar a sociedade. Eu acho que ele tem o contexto ético porque quando tu passa a querer uma mudança de um parâmetro social tu tem que trabalhar com o indivíduo, e aí tu passa por uma questão ética, de valores, formação, compromisso (...). (ASSISTENTE SOCIAL 01, entrevista realizada em 05/05/2015).

Sobre o posicionamento acima, se observou que a percepção acerca do projeto ético-político profissional é condizente com referencial teórico, pois foi destacado o caráter coletivo do mesmo, a sua dimensão ética e a sua relação com o projeto da instituição enfatizando o compromisso com as classes subalternas.

Dentre os limites para efetivação do projeto profissional foi destacado a relação do Serviço Social com a luta por consumação de políticas públicas, pois um dos limites para efetivação do projeto ético-político está no tempo de espera para que um determinado projeto seja implementado. O descaso com os direitos sociais pelo Estado é uma das faces das reformas neoliberais, e atingem diretamente os usuários e os assistentes sociais.

No referente às possibilidades do trabalho profissional foi destacado sobre o rol de atividades desenvolvidas na FETAEMA e sua ligação com o projeto ético-político, sobre isso, de acordo com a afirmação abaixo:

[...] Eu vejo a interligação do nosso projeto na prática aqui dentro na questão da articulação, da mobilização, dos planejamentos, dos projetos realizados. Então, isso tudo está ligado ao projeto profissional, a partir do momento em que nós estamos favorecendo uma transformação. (ASSISTENTE SOCIAL 02, entrevista realizada em 12/05/2015).

Na perspectiva da assistente social as atividades desenvolvidas na instituição criam a possibilidade de efetivação do projeto ético-político, a partir do momento em que contribuem para transformações diversas.

Os profissionais destacaram a autonomia que o Serviço Social possui na instituição como uma das possibilidades que se tem para efetivação do projeto profissional. É a autonomia que permite ao profissional, no momento de conduzir as suas ações, a possibilidade de direcioná-las aos seus princípios profissionais.

Mediante tais elementos pode-se alcançar que a efetivação do projeto ético-político é tensionada entre espaços e questões que sustentam as possibilidades e limites, sendo estes condicionados tanto pela dinâmica conjuntural, quanto pela dinâmica da instituição, sendo que ambas possuem um processo de correlações de forças. Com isto, considera-se que, embora, os desafios se apresentem de forma concreta no cotidiano profissional, não são cárceres, que fazem com que o Assistente Social tenha sua atuação comprometida na sua totalidade com os princípios e referenciais do projeto profissional do Serviço Social.

5 | CONSIDERAÇÕES

Este trabalho evidenciou que além da formação política e organização da classe trabalhadora, a assessoria política constitui atribuição profissional do Serviço Social na FETAEMA e com isto, a profissão visa a constituição de processos de luta e resistência que abordem os direitos fundamentais dos trabalhadores rurais em conjunto com os demais mecanismos que objetivam a formação política e organização dos trabalhadores, inclusive no que tange a luta pela implementação das políticas públicas, a partir de mobilizações coletivas que possuem como escopo fazer com que o trabalhador não só conheça os seus direitos, mas lute por sua concretização.

Fica evidenciada na dinâmica da FETAEMA a importância do Serviço Social, enquanto um dos profissionais que constroem o movimento sindical, e que diariamente

travam uma luta árdua contra a hegemonia produtiva do agronegócio, que por sua vez imprime desafios à luta e organização da classe trabalhadora. Ressaltando que a relação do Serviço Social com a questão agrária evidencia-se, ainda, na luta pela efetivação das políticas públicas à população do campo e no avanço da luta em prol de uma formulação dessas políticas que abranjam as especificidades de tal população.

Ressaltamos que as concepções abordadas sobre o trabalho do assistente social explicitam uma face do pensamento, do debate que constituem a cultura profissional, e por sua vez a identidade profissional, a importância dos elementos que compõe os processos de trabalho, e, ainda, a problematização em torno de algumas questões que precisam ser mais aprofundadas nos espaços de organização política e debates do Serviço Social, com vista a contribuir para uma maior aproximação com os ideais da profissão e a realidade objetiva e subjetiva da profissão.

A atuação do Serviço Social na questão agrária explicita os horizontes para a concretização dos referenciais históricos do projeto ético-político, e se percebeu, a partir deste trabalho que há uma necessidade concreta de reflexão em torno desta questão, inclusive pelo fato da sua correlação com as expressões da questão social e os seus mecanismos de enfrentamento por parte da profissão. Elementos estes que explicitam o caráter inacabado desta produção e necessidade de aprofundamento da temática.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. M. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

ABREU, M. M.; CARDOSO, F. G. Serviço Social como uma expressão da práxis na crise contemporânea do capitalismo: fundamentos e tendências no Brasil. In: mesa temática coordenada: **Serviço Social como uma expressão da práxis na crise contemporânea do capitalismo: fundamentos e tendências no Brasil e Colômbia**. São Luís: JOINPP, 2013.

BRAZ, M. ; TEIXEIRA, J. O projeto ético-político do Serviço Social. In: **SERVIÇO SOCIAL**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS\ABEPSS, 2009.

CARDOSO, F. G. e LOPES, J. B. O trabalho do assistente social nas organizações da classe trabalhadora. In: **SERVIÇO SOCIAL**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS\ABEPSS, 2009.

CONTAG. Margaridas. In **caderno de textos para estudos e debates**. 2015.

DELGADO, L. R. **A relação Serviço Social e Questão Agrária na contemporaneidade**: inserção e prática de Assistentes Sociais no MST e na FETAEMA no Maranhão- São Luís, 2010.

FALEIROS, V. P. O Serviço Social no mundo contemporâneo. In **Serviço Social e Trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI**/Lúcia M.B. Freire, Silene de Moraes Freire, Alba Tereza Barroso de Castro (orgs). 2. Ed. São Paulo: Cortez, RJ: UERJ, 2008.

IAMAMOTO, M. V. A fé no que virá e a alegria de olhar para trás: 30 anos do projeto ético-político profissional. **In: Seminário Nacional: 30 anos do Congresso da Virada**\Conselho Federal de Serviço Social. Brasília: CFESS, 2012.

NETTO, J. P. “A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea”. **In: Capacitação em Serviço Social e Política Social**, CFESS, ABEPSSCEAD, UnB, Módulo 01, 1999.

A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA UNIDADE BÁSICA DISTRITAL DE SAÚDE COM PACIENTES DEPENDENTES QUÍMICOS: UMA EXPERIÊNCIA PRÁTICA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – SÃO PAULO

Data de aceite: 01/02/2022

Data de submissão: 10/11/2021

Marcia Maria Soares Batista

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de
Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo
<http://lattes.cnpq.br/9945303309588598>

Karen Michelle Sgobbi

Hospital Fundação Santa Lydia de Ribeirão
Preto-SP
<http://lattes.cnpq.br/3887252680864447>

RESUMO: O objeto dessa pesquisa, nomeia-se Unidade Básica Distrital de Saúde de Ribeirão Preto, que entre os anos de 2018 e 2019, atendeu uma população expressiva de pacientes com dependência química, somando-se seiscentos e quarenta e cinco (645) pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social. A observação voltou-se a atuação de uma equipe técnica, multidisciplinar e transdisciplinar, composta por assistentes sociais, psicólogos, equipe médica, enfermeiros, técnicos de enfermagem, fisioterapeutas, dentistas, recepcionistas, seguranças, porteiros, auxiliares de limpeza, manutenção e conservação, que atende essa população em sua diversa complexidade. Apurou-se a pertinência do serviço social frente ao processo de desenvolvimento social, econômico e histórico à medida que trabalha na prevenção e tratamento da dependência química dos pacientes, com vistas na reconstrução das relações sociais, no fortalecimento dos

vínculos familiares e na reinserção da pessoa a sociedade. Observamos ainda, o desempenho do serviço social, frente a acolhida psicossocial; a escuta ativa, construção de triagens e relatórios escritos, bem como os encaminhamentos a rede de serviços, tanto públicos quanto privados. É o serviço social que estabelece comunicação entre as instituições de apoio, como: comunidades terapêuticas, CRAS, CREAS, Poupatempo, Previdência Social, Defensoria Pública, Ministério Público, Serviço de Abordagem Social, CETREM, Centro POP, CAPS, casas de apoio, repúblicas e casas de triagem. Outra importante constatação que aqui fazemos é a questão da falta de liberação trabalhista para que a equipe de assistentes sociais possa participar do processo de educação permanente, cujos cursos de capacitação técnica, conferências, fóruns, simpósios, reuniões e demais eventos de formação continuada, são realizados por instituições ligadas ao setor.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço Social; Saúde Pública; Dependência Química.

THE PERFORMANCE OF SOCIAL SERVICE IN THE BASIC DISTRICT HEALTH UNIT WITH CHEMICAL DEPENDENT PATIENTS: A PRACTICAL EXPERIENCE IN THE MUNICIPALITY OF RIBEIRÃO PRETO – SÃO PAULO

ABSTRACT: The object of this research is named Basic District Health Unit of Ribeirão Preto, which between the years 2018 and 2019, attended to a significant population of patients with chemical dependency, adding up to six hundred and forty-five (645) people in risk situation and social

vulnerability. The observation turned to the performance of a technical, multidisciplinary and transdisciplinary team, consisting of social workers, psychologists, medical staff, nurses, nursing technicians, physiotherapists, dentists, receptionists, security guards, porters, cleaning, maintenance and conservation assistants, whose team serves this population in its diverse complexity. The relevance of the social service was found in the process of social, economic and historical development as it works on the prevention and treatment of drug addiction in patients, with a view to rebuilding social relationships, strengthening family ties and reinserting the person in the society. We also observed the performance of the social service, facing the psychosocial reception, active listening, construction of screenings and written reports, as well as referrals to the network of services, both public and private. It is the social service that establishes communication between support institutions, such as: therapeutic communities: 'CRAS', 'CREAS', 'Poupatempo', 'Social Security', 'Public Defender's Office', 'Public Ministry', 'Social Approach Service', 'CETREM', 'POP Center', 'CAPS', support houses, hostels and rest-homes. Another important observation that we make here is the issue of the lack of labor release so that the team of social workers can participate in the permanent education process, whose technical training courses, conferences, forums, symposiums, meetings and other continuing education events are carried out by institutions linked to the sector.

KEYWORDS: Social Work; Public Health; Chemical Dependence.

INTRODUÇÃO

O serviço social mostra-se pertinente ao processo de desenvolvimento social, econômico e histórico à medida que trabalha na prevenção e tratamento da dependência química dos pacientes, com vistas na reconstrução das relações sociais, no fortalecimento dos vínculos familiares e na reinserção da pessoa a sociedade. Isso ocorre por meio de ações técnicas atribuídas ao Serviço Social, como: a acolhida psicossocial; a escuta ativa, para construção de triagens, bem como os encaminhamentos a rede de serviços, tanto públicos quanto privados. Nesse sentido entende-se conceitualmente o termo 'dependência química' conforme (CHAIM, C., BANDEIRA, K., & e ANDRADE, A. pág. 256, 2015):

A dependência química é um transtorno psiquiátrico crônico, manifestado principalmente por sintomas persistentes do comportamento, com diversas consequências negativas sociais, psicológicas e para a saúde. Cada substância psicoativa apresenta diferentes chances de levar ao transtorno, não apenas por suas propriedades particulares, mas também pela interação com fatores de vulnerabilidade individuais. Aspectos genéticos, ambientais e a modulação de substratos neurobiológicos durante o curso da doença irão compor o escopo desses fatores de risco individuais, com variações entre os pesos exercidos de acordo com cada substância e com cada fase da vida. Diante do atual reconhecimento sobre a complexidade da etiologia e cronificação da dependência química, apresenta-se visão geral da fisiopatologia implicada. (CHAIM, C., BANDEIRA, K., & e ANDRADE, A. pág. 256, 2015)

Sendo configurado por um perfil de pessoas em sua grande maioria com histórico de vivência de rua e que conseqüentemente tem a saúde fragilizada e por isso já passaram

por inúmeros atendimentos médicos e exames realizados pelo SUS, essas pessoas contam com baixo ou nenhum apoio familiar e/ou fragilizados ou rompidos. De acordo com relatórios produzidos pelo setor de Serviço Social da UBSD, o público atendido na unidade referência desta pesquisa é na sua maioria do sexo masculino, tem idade entre 20 a 40 anos e já passou pelo menos uma vez pelo serviço social de acolhimento em comunidades terapêuticas anteriormente.

JUSTIFICATIVA

A importância da atuação do serviço social frente aos problemas que envolvem a dependência química se mostra de extrema importância, pois a pesquisa intitulada “II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil”, realizada em 2005, revela que 12,3% das pessoas pesquisadas, cuja faixa etária era de idades entre 12 a 65 anos, preenchiam os critérios para a dependência do álcool e outras drogas (BRASIL, 2005).

Ainda de acordo com a pesquisa o consumo de substâncias psicoativas aumentou significativamente a partir da segunda metade do século XX, classificando-se nas últimas décadas do século XXI como um fenômeno de massa e como uma questão de saúde pública. Dessa forma a complexidade do fenômeno atual, a dependência química, surge como uma questão que merece atenção redobrada dos pesquisadores, do governo e suas políticas públicas e de toda a sociedade, no sentido de mobilizar tanto o sistema de saúde (AGUILAR & PILLON, 2005; CANOLETTI & SOARES, 2005; MARTINS & CORRÊA, 2004) quanto a nação de uma forma geral. Nesse sentido a referida questão deve ganhar crescente visibilidade, de maneira que as discussões sobre a temática devem estar presentes em diversos meios de comunicação e no enfoque de várias instituições responsáveis por solucionar essa problemática (MARINHO, 2005).

A Organização Mundial da Saúde - OMS (2001) aponta que a dependência química deve ser tratada simultaneamente como uma doença médica crônica e também como um problema social. Por isso pode ser caracterizada como um estado mental e, muitas vezes, físico que resulta da interação entre um organismo vivo e uma droga, o que gera uma abstinência após ingerir a substância.

A intervenção do serviço social tanto complementa quanto soma forças junto a uma equipe multidisciplinar, formada: por médicos, enfermeiros, psiquiatras, técnicos de enfermagem, terapeutas ocupacionais, psicólogos, etc. Isso porque é importante considerar a impossibilidade de uma única área profissional ser capaz de fornecer o conhecimento sobre etiologia, seja voltada a aspecto biológico, psicológico ou social (MOTA, 2007).

Dessa forma o mesmo é tratado e acolhido em sua totalidade, ou seja, no âmbito psíquico, biológico, fisiológico, emocional, cultural e social, de forma a oferecer outros referenciais e subsídios que gerem mudanças de comportamento em relação à questão da

dependência química. Isso porque, o vício estimula de forma totalitária a necessidade de buscar constantemente a droga, levando-o a dependência química, que conseqüentemente causa mudanças acentuadas na interação desse mesmo indivíduo com seus familiares e sua comunidade, o que acaba por prejudicar as relações interpessoais no trabalho.

Concomitantemente a dependência química, apresenta-se como uma grave questão de saúde pública, que necessita de atenção especial. É por isso que se justifica a concentração de esforços e principal responsabilidade para a área da saúde. O setor tem habilidade e competência para realizar o atendimento totalitário, no que diz respeito aos danos à saúde, causados pelo uso de drogas e dessa forma seu combate torna-se mais eficiente (GELBCKE & PADILHA, 2004).

Essa grave questão social exige um conjunto de ações específicas a realizarem-se por uma equipe multidisciplinar, que envolvam melhorias tanto no tratamento, com vistas na recuperação e reinserção social, quanto no caso da dependência química já instalada no organismo humano. Dessa forma a prevenção, tratamento e recuperação, quanto ao uso de drogas, são ações que devem atrelar-se a um modelo biopsicossocial de saúde, o qual apresente uma concepção holística do ser humano.

Os referidos parâmetros, características e fatores relacionados ao uso de drogas na contemporaneidade, exigem que a equipe multidisciplinar de saúde e suas redes socioassistenciais mantenham o funcionamento de um programa terapêutico para o indivíduo dependente, onde se exige uma avaliação individual, uma vez que não existe um modelo específico que seja adequado para todos os pacientes. É nesse sentido que são oferecidos atualmente, pela rede pública e privada de saúde, diversos tipos de tratamentos, cuja finalidade volta-se para o trabalho de reversão da dependência química, como por exemplo: o tratamento psiquiátrico e clínico-médico; o comportamental; o psicoterápico ou o da ajuda mútua.

Diante desses resultados de pesquisas nacionais e internacionais, faz-se necessário refletir sobre o fenômeno da dependência química: quando uma pessoa se torna viciada essa deixa de participar da vida social, afetiva, laboral, com harmonia e integração (MORGADO, 1985). A dependência de substâncias psicoativas, por exemplo, constitui um fenômeno que se enumera a partir de três elementos: o indivíduo, a substância, e o contexto sociocultural (SILVEIRA, 1996). Assim a atuação do serviço social consegue reverter esta estatística constatada pelas pesquisas. É a partir de sua prática diária, cuja estratégia técnica de intervenção extrai informações relevantes que o serviço social atua com o objetivo de reverter o referido contexto.

Dessa forma o serviço social, surge enquanto área capaz de produzir resultados empíricos já que atua de forma prática e intervenção frente às causas da dependência química e seus agravantes, o que o torna objeto importante nesse contexto.

OBJETIVO

Os principais objetivos da atuação técnica profissional do serviço social na saúde pública e privada são os seguintes: acolher e orientar; encaminhar e acompanhar pacientes com dependência química, aos demais setores de atendimento e outras frentes junto a equipe multidisciplinar. O atendimento especializado volta-se para àqueles, que se enquadram no perfil de usuários crônicos de drogas, sobretudo os viciados em crack, considerados etilistas crônicos. O serviço social deve atender também os familiares dos acometidos pela doença.

Todo atendimento é realizado não só pelos (as) assistentes sociais, mas também por todo grupo operativo, ou seja, toda equipe multidisciplinar, como: coordenação, médicos, enfermeiros, dentistas, psicólogos, porteiros, recepção, etc. E cabe ao serviço social dar as coordenadas quanto ao procedimento adequado de tratamento ao referido grupo operativo.

Estima-se que 98% dos profissionais da Unidade Básica Distrital de Saúde- UBDS, objeto dessa pesquisa, foram capacitados e orientados pelas assistentes sociais, sobre a importância do envolvimento de todos com o programa, para que assim se possa melhorar a qualidade do atendimento, de modo que esse prime pela humanização, a partir do acolhimento do paciente e seus familiares, que chegam, tanto através de demanda espontânea, quanto por meio de encaminhamentos da rede socioassistencial.

METODOLOGIA

Diariamente o atendimento da equipe técnica de assistentes sociais da UBDS se complementa na identificação dos riscos decorrentes da problemática apresentada, atuando, conforme a sua atribuição e ética profissional do serviço social, voltada para a defesa e garantia de direitos. Isso se dá na forma de realização de intervenções como, por exemplo: orientações, acolhida, escuta ativa e encaminhamentos para a rede socioassistencial.

Nesse sentido a participação ativa da equipe técnica de assistentes sociais e do grupo operativo vem concretizar todo o trabalho dentro e fora da unidade de saúde. Uma das técnicas de intervenção utilizadas mostra-se capaz de quebrar os paradigmas atuais em saúde e educação, já que colocam o sujeito no centro de seu processo de aprendizagem, configurando-o enquanto sujeito ativo e protagonista na produção de sua saúde, bem como na construção do conhecimento e dos sentidos que dão significado à sua experiência humana (PICHON-RIVIÈRE, 2000).

O atendimento social no setor de serviço social é realizado através de escuta ativa e avaliação social do paciente. Os relatos dos pacientes possibilitam-nos extrair dados relativos ao histórico familiar e sua composição: situação de moradia; renda e benefícios sociais; situação de risco e vulnerabilidade; substâncias psicoativas utilizadas; quantidade de vezes que estiveram em comunidades terapêuticas; etc.

O método de acolhimento permite que o assistente social desperte a empatia com

esse sujeito e a partir daí inicia-se o atendimento social e humanizado na unidade com a equipe multidisciplinar: clínico médico; dentista; equipe de enfermagem; biomédicos e quando necessário o auxílio da psicologia. O paciente é encaminhado pelo serviço social a realizar exames laboratoriais de hemograma e urina para ambos os sexos e para mulheres também será realizado teste de gravidez e exames de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), que são coletados no Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA) e serviços de prevenção e tratamento especializados para identificar se há: ‘Infecções Sexualmente Transmissíveis’ (IST); Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Acquired Immunodeficiency Syndrome-HIV/Aids); Hepatites; Sífilis e Tuberculose).

No término do atendimento, a rede socioassistencial do município é acionada para cuidar dos pacientes com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, que estão em situação precária de higiene e de rua. Essa ação somente terá início com autorização da rede de atendimento, que prepara um relatório prévio do paciente, como: Serviço de Abordagem Social (SEAS), que transporta os pacientes caso queiram ir até a Central de Triagem e Encaminhamento ao Migrante (CETREM); Centro de Referência Especializado para Atendimento à População em Situação de Rua (CENTRO POP) e casas de apoio, compostas por Organizações da Sociedade Civil, que trabalham pelo acolhimento desses sujeitos.

Assim o mesmo aguardará regulação de vaga para serem inseridos em programas sociais custeados com recursos estaduais e federais (Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (SENAPRED); Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) e, no caso de Ribeirão Preto, o ‘Programa Recomeço’. Sequencialmente, serão acolhidos em comunidades terapêuticas.

Pacientes em situação de rua ou sem nenhuma renda são orientados e encaminhados ao 1º Distrito de Polícia, onde realizam o boletim de ocorrência, com o objetivo de dar entrada na 2ª via de documentos de identificação do cidadão, que podem ser feitos no Poupatempo. Subsequentemente, são encaminhados ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e ou Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), para aquisição de benefícios sociais, tais como: Programa Bolsa Família ou Benefício da Prestação Continuada e orientações especiais a casos mais complexos e específicos; encaminhamento ao Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e Drogas (CAPS-AD) para acompanhamento psicossocial e medicamentoso se necessário.

Especificamente na Unidade Básica de Saúde, objeto dessa pesquisa, o atendimento a referida população com dependência química é realizado por uma equipe técnica, composta por 04 assistentes sociais, que atuam das 8h às 23h (todos os dias) e em casos mais complexos e específicos, é solicitado suporte da psicóloga da unidade, mas apenas em horário comercial. A equipe de médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, fisioterapeutas, dentistas, recepcionistas, seguranças, porteiros, auxiliares de limpeza, manutenção e conservação, “desdobra-se”, num esforço constante para oferecer total

suporte na realização do atendimento a essa população.

O acolhimento e escuta ativa, que se configuram enquanto método empírico e estratégico, da referida população que chega até a unidade de saúde, consegue extrair relatos fundamentais para subsidiar e nortear todo o processo de atendimento e tratamento. Os pacientes declaram fazer uso de substâncias psicoativas (lícitas ou ilícitas) como: álcool, tabaco, maconha, crack, cocaína, heroína, ecstasy e 'LSD' (alucinógeno, abreviação de dietilamida do ácido lisérgico, do alemão Lysergsäurediethylamid).

Os motivos que podem contribuir com a explicação das razões pelas quais o indivíduo torna-se um dependente químico são inúmeros, tais como: desemprego, luto, abandono, violência, solidão, abuso sexual, prostituição, traição, divórcio, acidentes que comprometeram sua saúde física e emocional, etc. Avaliamos que a orientação sexual quando não convencional, ou seja, numa situação em que o paciente é LGBTQI+ o estereótipo social configura-se como agravante para o sentimento de não pertencimento ao meio social ao qual sobrevive.

A partir dessa observação, o serviço social passou a realizar ações voltadas aos pacientes, com esse perfil, seja através de orientação individual ou familiar, ou até mesmo por meio dos encaminhamentos para toda a rede socioassistencial. (CRAS, CAPS, CREAS, Casas de Apoio, Núcleo de Atendimento para Enfrentamento da Violência Contra a Mulher, Defensoria Pública, Previdência Social, Ministério Público, Núcleo Especializado ao Idoso, Centro POP, Delegacias, Poupatempo, CETREM, Serviço de Abordagem Social, etc.).

O serviço social coloca-se a frente das ações realizadas na unidade de saúde, no sentido de estabelecer comunicação entre as instituições de apoio, cuja intervenção promove a efetivação da inserção desses pacientes dependentes químicos em programas e projetos sociais tais como: comunidades terapêuticas, CRAS, CREAS, Poupatempo, Previdência Social, Defensoria Pública, Ministério Público, Serviço de Abordagem Social, CETREM, Centro POP, CAPS, casas de apoio, repúblicas e casas de triagem. Com intuito de prevenir e dar suporte social frente ao agravamento da situação de dependência química e exclusão social.

CONSIDERAÇÕES

O atendimento diário dos pacientes realizados pela Unidade Básica Distrital de Saúde Central de Ribeirão Preto-SP, encaminhados ou não pela rede socioassistencial, possibilitou-nos levantar dados quantitativos e qualitativos, ao longo de um período que abrange o mês de junho do ano de 2018 até o mês de agosto do ano de 2019, totalizando a marca de 645 (seiscentos e quarenta e cinco) atendimentos. Assim percebemos um fenômeno crescente de dependentes químicos no município de Ribeirão Preto e de cidades adjacentes. De acordo com os dados estatísticos levantados pelo serviço social da UBDS, o principal agravante de recaídas dos pacientes ocorre devido à falta de suporte

familiar e de políticas públicas no período de Pós-Alta da comunidade terapêutica. Houve ampliação do número de vagas pelo Programa Recomeço, co-financiado pelo governo do Estado de São Paulo, que ampliou também as vagas para o Programa SENAPRED, co-financiado pelo Governo Federal. Entretanto as vagas em casas de apoio, repúblicas e casas de triagem no Pós-Alta, ainda se mostram insuficientes frente a demanda. Tendo em vista o desafio de toda equipe multidisciplinar e transdisciplinar, no sentido de promover ações sócio terapêuticas, capazes de proteger e recuperar, esses pacientes, constatou-se a importância de ampliação do investimento e materialização de práticas das referidas políticas públicas. Levantou-se a necessidade urgente de implantação e ampliação de vagas em casas de apoio e repúblicas laicas a fim de permitir a reinserção social (educação, habitação, emprego, renda, transporte, etc.) e a recuperação (saúde: acompanhamento CAPS, UBS, UBDS, CTA, hospitais, etc.), voltadas ao paciente dependente químico, em situação de rua e ou situação de risco e vulnerabilidade social, que em geral se encontra com laços familiares rompidos e/ou fragilizados. Tais políticas públicas permitem inserir esse paciente a sociedade e assim devolver a sua dignidade e autonomia, a partir da reinserção e participação social. Outra importante consideração que aqui fazemos é a questão da liberação trabalhista para que a equipe de assistentes sociais possa participar do processo de educação permanente, cujos cursos de capacitação técnica, conferências, fóruns, simpósios, reuniões e demais eventos de formação continuada, são realizados pelos seguintes órgãos: Conselhos Municipais e Estaduais; Secretarias Municipais; Organizações da Sociedade Civil; Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas; etc. Os referidos eventos, para os quais os mantenedores das UBDS não liberam a participação do assistente social, surgem como possibilidade eficaz de um “alinhamento geral”, em relação à linguagem, métodos e formas de trabalho em rede, bem como possibilita desenvolver ideias sustentáveis e humanizadas de atendimentos, frente ao crescente fenômeno e demanda. De acordo com os dados estatísticos levantados pelo serviço social da UBDS, o principal agravante de recaídas dos pacientes ocorre devido à falta de suporte familiar e de políticas públicas no período ‘Pós-Alta’ da comunidade terapêutica. Por isso vale ressaltar que o modelo de atendimento realizado em rede deveria ser aprimorado a partir de uma política pública voltada ao atendimento desse perfil de paciente em seu processo ‘Pós-Alta’ da comunidade terapêutica, com o objetivo de reestabelecer o vínculo familiar, em caráter de apoio e acolhimento, também, para àqueles que não possuem os referidos vínculos familiares e que muitas vezes está em situação de rua por longa data, o que dificulta, principalmente, a sua reinserção: na sociedade, no mercado de trabalho e no retorno aos processos formais de educação.

E por fim consideramos que essa reflexão vem somar as demais e inúmeras outras formas de debates e discussões, que não devem se esgotar, tanto no universo das pesquisas teóricas e acadêmicas, como também nos meios circulares e holísticos das rodas de conversas e debates sociais. Dessa forma, articular a questão da dependência

química contemporânea, deve ser uma prática constante dentro do processo de busca pela melhoria na qualidade de vida humana, no aspecto pleno de sua saúde.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, L. R., & PILLON, S. C. (2005). **Percepción de tentaciones de uso de drogas en personas que reciben tratamiento**. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 13, 790-797.

CANOLETTI, B., & SOARES, C. B. (2005). **Programas de prevenção ao consumo de drogas no Brasil: uma análise da produção científica de 1991 a 2001**. *Interface – Comunicação, Saúde e Educação*, 9, 115-129.

CHAIM, C., BANDEIRA, K., & ANDRADE, A. (2015). **Fisiopatologia da dependência química**. *Revista De Medicina*, 94(4), 256-262.

GELBCKE, F. L., & PADILHA, M. I. C. S. (2004). **O fenômeno das drogas no contexto da promoção da saúde**. *Texto e Contexto de Enfermagem*, 13, 272-279.

MARINHO, M. B. (2005). **O demônio nos “paraísos artificiais”: considerações sobre as políticas de comunicação para a saúde relacionadas ao consumo de drogas**. *Interface: Comunicação, Saúde e Educação*, 9, 345-354.

MARTINS, E. R., & CORRÊA, A. K. (2004). **Lidar com substâncias psicoativas: o significado para o trabalhador de enfermagem**. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 12, 398-405.

MORGADO, Anastácio Ferreira. **O incansável adiamento do conceito de dependência, inclusive de drogas**. *Revista da Associação Brasileira de Psiquiatria*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, p.92-102, 1985.

PERRENOUD, L. O.; RIBEIRO, M. **Etiologia dos transtornos relacionados ao uso de substâncias psicoativas**. In: DIEHL, Alessandra et al. *Dependência química: prevenção tratamento e políticas públicas*. Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 43-48. (32 palavras).

PICHON-RIVIÈRE, E. (2000a). *O processo grupal*. São Paulo: Martins Fontes. (Original publicado em 1983).

_____. (2000b). *Teoria do vínculo*. São Paulo: Martins Fontes. (Original publicado em 1982).

SILVEIRA, Dartiu Xavier da. **Dependências: de que estamos falando, afinal?** In: SILVEIRA FILHO, Dartiu Xavier da; GORGULHO, Mônica. **Dependência: um compreensão e assistência às toxicomanias**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1996. p. 1-13.

Documentos

BRASIL. **Lei no 10.216, de 6 de abril de 2001**. Disponível em: <<http://programarecomeco.sp.gov.br/legislacao/lei-no-10-216-de-6-de-abril-de-2001/>>. Acesso em 27 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde (2003a). **A POLÍTICA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA A ATENÇÃO INTEGRAL A USUÁRIOS DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS**. Brasília: Secretaria Executiva Coordenação Nacional de DST e AIDS.

BRASIL. E. A. Carlini. Centro Brasileiro de Informações Sobre Drogas: **II Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: Estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país**. São Paulo, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (2001). **Transtornos devido ao uso de substâncias. Organização Pan-Americana da Saúde & Organização Mundial da Saúde (Orgs.). Relatório sobre a saúde no mundo. Saúde Mental: nova concepção, nova esperança (pp. 58-61)**. Brasília: Gráfica Brasil.

SÃO PAULO. **Decreto no 46.860, de 26 de junho de 2002**. Disponível em: <<http://www.saude.sp.gov.br/cratod-centro-de-referencia-de-alcool-tabaco-e-outrasdrogas/institucional/decreto-de-criacao>>. Acesso em 27 jul. 2020.

SÃO PAULO. **Decreto no 59.164, de 09 de maio de 2013**. Disponível em <<http://programarecomeco.sp.gov.br/legislacao/decreto-no-59-164-de-9-de-maio-de-2013/>>. Acesso em 25 jul. 2020.

CAPÍTULO 8

URBANIZAÇÃO E O DIREITO À MORADIA

Data de aceite: 01/02/2022

Andressa Karina Pfeffer Gallio

Professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR; Graduada em Direito pela UNIPAR – Universidade Paranaense, Pós-graduada em Direito Constitucional com ênfase em Direito Público UNIASSELVI – Associação Educacional Leonardo da Vinci; Pós-graduada em Direito Civil com ênfase em Direito das Sucessões pela UNIASSELVI – Associação Educacional Leonardo da Vinci; Mestre em Serviço Social da UNIOESTE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – CCSA - Campus de Toledo

Marize Rauber Engelbrecht

Professora Adjunta da Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Mestre em Serviço Social: Serviço Social, Políticas Sociais, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 1999; Doutora em Serviço Social Na Pontifícia Universidade Católica e São Paulo

RESUMO: Este artigo aborda o processo de urbanização brasileira a partir do século XX, o tratamento jurídico e normativo do direito à moradia e o direito social à moradia. Com o desenvolvimento dos centros urbanos a classe trabalhadora que não conseguiu acessar a moradia pela via contratual ocupou o solo de forma irregular, tendo em vista o grande déficit habitacional, fatos que comprometem o desenvolvimento da cidade. Aborda-se como o Brasil introduziu normas jurídicas para garantir a concretização do direito à moradia bem

como. Utiliza o método científico pautado no materialismo histórico dialético, com abordagem bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Urbanização; habitação; direito social à moradia.

ABSTRACT: This article approaches the process of Brazilian urbanization from the twentieth century, the legal and normative treatment of the right to housing and the social right to housing. With the development of the urban centers the working class that could not access the dwelling by contractual route occupied the ground of irregular form, considering the great housing deficit, facts that jeopardize the development of the city. It addresses how Brazil introduced legal norms to ensure the realization of the right to housing as well as. It uses the scientific method based on dialectical historical materialism, with a bibliographical approach.

KEYWORDS: Urbanization; housing; social right to housing.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo busca compreender a forma como ocorreu a urbanização e seus reflexos na habitação. A inquietação acadêmica por essa vertente temática surgiu com o atuar profissional da pesquisadora enquanto advogada, estudante e professora de Direito Civil.

Sabe-se que a urbanização não é um processo recente, ao contrário, teve início há milênios, mas cada país apresentou

características peculiares no seu desenvolvimento. O Brasil, país latino-americano é fortemente afetado por problemas sociais e com baixos investimentos em diversas áreas vivenciou um processo de urbanização diferenciado dentre as várias regiões territoriais.

Entretanto, com a industrialização e intensificação dos investimentos públicos em áreas específicas, como por exemplo, as expansões das estradas que ligavam as cidades mais desenvolvidas até o interior dos estados, favoreceram e intensificaram o processo de urbanização a partir da década de 40.

Reflete-se na urbanização brasileira os problemas historicamente vivenciados, ou seja, fora forjada e intimamente afetada por uma sociedade antagonica na qual poucos detinham moradias com melhorias e atendidas por serviços públicos e grande parcela da população foi impingida a buscar garantir seu direito a um teto através da informalidade independentemente da efetivação de políticas públicas habitacionais, fatos que culminaram por densificar o déficit habitacional.

Questiona-se nessa pesquisa como a urbanização não planejada afeta diretamente o direito à moradia, que, muito embora consagrado constitucionalmente não recebe tutela adequada pelos entes estatais (Federal, Estadual ou Municipal), visto que se trata de competência comum a todos os entes estatais destinar investimentos, desenvolver políticas públicas e efetivá-las de forma que favoreçam a melhora das moradias existentes bem como, concretizar a ampliação deste direito.

Neste sentido, parte-se de uma reflexão sobre a urbanização brasileira, avançando para o tratamento jurídico dado ao direito à moradia dentro do Estado Democrático de Direito, ou seja, das normas jurídicas em vigor, e por fim, aborda-se o conceito de moradia cindindo-o do conceito de direito de propriedade.

2 | DESENVOLVIMENTO

2.1 A urbanização no contexto social brasileiro

O processo social da urbanização é um fenômeno que acompanha o ser humano desde os primórdios da civilização, visto que sempre existiu uma preocupação dos seres humanos com a luta pela sobrevivência e, desde o início, reuniam-se em áreas rurais.

Com o início do modelo capitalista industrial houve a decomposição das estruturas sociais agrárias existentes, situação que gerou a migração das pessoas inseridas no meio rural para os meios urbanos existentes em razão da necessidade de força de trabalho para impulsionar o modelo industrial que se instalava. (CASTELLS, 2009).

A corrida para as cidades, conforme Rolnik (2004, p. 13) “é como um imã, antes mesmo de se tornar local permanente de trabalho e moradia, assim foram os primeiros embriões de cidades de que temos notícias”, e nelas os problemas sociais e principalmente a questão da habitação evidencia-se, contrastam a beleza e o conforto com a pobreza e a falta de condições para morar.

Assim, necessário compreender que o processo de urbanização no Brasil é vivenciado em um momento distinto do processo de urbanização no mundo, e segundo Santos (1993) generalizou-se no final do século XX, tendo em vista que até os anos de 1900 a grande população ainda habitava áreas rurais e poucas cidades brasileiras contavam com mais de 100.000,00 habitantes.

Santos (1993) afirma que a partir de 1930 a industrialização é impulsionada por novas condições políticas as quais possibilitam o crescimento do mercado interno e, a partir de então, surge “uma nova lógica econômica e territorial.” (SANTOS, 1993, p. 27).

Ressalta-se que o processo de urbanização ocorrido paralelamente à industrialização a partir da década de 30 teve muitos indicadores positivos, entre eles aponta-se a redução na mortalidade infantil, o aumento na expectativa de vida, o acesso a serviços públicos como água tratada, coleta de lixo, iluminação pública, bem como, uma majoração no índice de alfabetizados e letrados (MARICATO, 2015).

Em 1950 há um crescimento demográfico com a industrialização, a qual deve ser compreendida como um;

processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamentos do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização (SANTOS, 1993, p. 27).

É necessário compreender que a urbanização brasileira não ocorreu da mesma forma e com a mesma intensidade em todas as regiões territoriais, assim, cada uma teve um processo de urbanização (mais intenso ou menos acelerado) tendo como um dos principais fatores distintivos a industrialização e modernização que experimentavam. Na década de 80 a região Sudeste era a mais urbanizada e a região Nordeste a que contava com menores índices. Neste mesmo período a região Sul era a terceira região mais urbanizada (SANTOS, 1993).

Após a segunda guerra mundial, com investimentos públicos na infraestrutura dos meios de transportes, houve a interligação das estradas de ferro do país e também muitos investimentos em construções de estradas para conectar as diversas regiões nacionais, a partir de então a urbanização torna-se um fenômeno generalizado. (SANTOS, 1993).

Nos anos de 1980 há cinquenta milhões de novos habitantes no Brasil, e neste período há uma drástica redução na população que vive em áreas rurais e um grande aumento da população urbana, e através da integração da ciência, da tecnologia e da informação vivencia-se um “momento histórico no qual a construção ou reconstrução do espaço” (SANTOS, 1993, p. 35) imprescindível às produções hegemônicas, ainda que, limitadas a determinadas partes do território nacional.

Neste contexto de reorganização sócioterritorial, Maricato (2015) relata que entre os anos de 1980 e 2010 a população que mora em favelas elevaram-se para além da

própria população total, fatos que agravaram diversos problemas socioambientais, direitos subjetivos e garantias constitucionais.

Segundo Santos (1993, p. 45) “As diferenças notadas hoje no território são, por isso, diferenças sobre tudo *sociais* e não mais *naturais*.” Com o desenvolvimento da indústria, e sendo o consumo um dos fatores que contribuíram para a urbanização e para o fortalecimento dos centros urbanos, tanto econômica quanto demograficamente, as cidades locais sofreram uma grande mudança em seu conteúdo passando a ser “estoques de meios de consumo” (SANTOS, 1993, p. 51).

Portanto, é perceptível que “Os capitais, em cada momento histórico, buscam moldar as cidades aos seus interesses, ou melhor, aos interesses de um conjunto articulado de diferentes forças que podem compor uma aliança.” (MARICATO, 2015, p. 18), fatos e fatores que culminam em contradições de todas as ordens, de um lado a disseminação exacerbada da pobreza e de outro o aumento concentrado e acelerado da riqueza.

Segundo Mello (2010), as pessoas buscaram viver no meio urbano almejando melhores condições de vida, acreditando que qualidade nas relações cotidianas poderia ser usufruída por todos de maneira igualitária, acreditavam que as moradias e serviços públicos seriam melhores e mais acessíveis (MARICATO, 2015), no entanto, isso não ocorreu.

“Dispersão e concentração dão-se, uma vez mais, de modo dialético, de modo complementar e contraditório.” (SANTOS, 1993, p. 90), sendo que “O desenho espacial urbano está diretamente ligado à lógica econômica injusta e excludente, de ética reprovável com grandes e poucos grupos enriquecendo e gerando inacessibilidade da terra urbana, que alcança exatamente o segmento mais pobre da população” (MELLO, 2010, p. 29), contrapondo-se, desta forma a todo ideal de acesso igualitário e equitativo.

Portanto, é imprescindível a realização de uma análise conjunta da urbanização e do desenvolvimento e segundo Castells (2009) há uma mudança em nível técnico e econômico, bem como na qualidade das estruturas sociais, situação que gerou – e ainda gera – um aumento das forças de trabalho e, com o excesso de recursos há o surgimento de um nível superior de desenvolvimento o qual gera intensas transformações sociais.

Castells (2009) esclarece que o crescimento demográfico não está alinhado diretamente com o crescimento econômico, visto que, quanto maior o nível econômico e tecnológico menor é o crescimento demográfico, assim, é notória a diferença entre a urbanização ocorrida nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos.

No Brasil isso não é diferente e percebe-se nitidamente que, com o aumento da urbanização no século XX, visto que contava com 44,67% nos anos de 1960 das pessoas morando em cidades, 67,59% em 1980 e, em 2010 chegou ao índice de 80%¹, houve para além da urbanização um exacerbado crescimento demográfico e ao seu lado,

1 IBGE. <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/12/ibge-pais-migrou-para-o-interior-e-urbanizacao-ja-atinge-80-da-populacao>.

diversos problemas estruturais surgiram em razão da ausência de investimentos públicos, ocasionando uma precarização na qualidade de vida das pessoas, ferindo direitos e garantias fundamentais.

Com o crescimento urbano excludente e segregante Fernandes (2002) mostra que há um grande déficit habitacional no Brasil o qual chega ao número de 6.4 milhões de unidades, ao passo, devido às contrariedades próprias do modelo atual, há 5.5 milhões de imóveis que não estão sendo devidamente utilizados, ou seja, que não atendem a função social.

Milagres (2011, p. 2) aponta que as “contrariedades e excessos do Capitalismo” contribuíram para a ocupação desorganizada e excludente dos espaços urbanos, favorecendo o crescimento de uma população marginalizada que não é nem proprietária, nem possuidora de moradia (MILAGRES, 2011).

A urbanização não terá um freio, visto ser uma consequência da própria evolução social, fato que causa a impressão de que o mundo está encolhendo em razão da escassez cada vez maior do espaço urbano (MILAGRES, 2011), frustrando diversos direitos fundamentais formalmente garantidos aos cidadãos quando da construção do espaço cultural urbano, afetando drástica e diretamente diversos direitos fundamentais, entre eles, o direito à moradia.

2.2 Direito à moradia: evolução normativa na ordem jurídica

O direito à moradia ultrapassa a necessidade de apenas ter um “teto” ou apenas um local como abrigo das intempéries, é na verdade um conceito muito mais amplo e a sua inobservância acarreta inúmeras consequências;

[...] ter acesso a uma moradia constitui claramente uma necessidade para o ser humano, é sem dúvida a estrutura principal que permite ao homem a realização de suas obras; de sonhar e realizar os mesmos; de estabelecer uma raiz; de ser conhecido em uma comunidade; um abrigo para os dias ruins e o palácio para os dias de comemoração. É a moradia que condiciona o acesso a outros direitos essenciais do homem e não se entende o porquê de não ter recebido tratamento adequado prévio. É impossível garantir a saúde, educação e segurança sem ao menos, não oferecer uma habitação digna para o homem. Carecer de uma moradia provoca a dispersão da cédula familiar, conduz ao fracasso escolar e contribui

O direito social à moradia foi reconhecido como um direito constitucionalmente protegido pioneiramente no México (1917) e posteriormente na Alemanha (1919) (SALES; SOUZA, 2014). Os autores apontam que no âmbito internacional, em 1948, o direito à moradia foi incluído e afirmado como um efetivo direito humano previsto nos artigos 13 e 25 da Declaração Universal de Direitos do Homem;

Art. 13. **Todos têm o direito** de circular livremente e **de escolher sua residência no interior de um Estado**[...] Art. 25. 1. **Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família** saúde,

bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. [...]² (grifos nossos).

Posteriormente vários tratados internacionais passaram a dispensar um tratamento específico para o direito à moradia. Cita-se o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), ratificado pelo Brasil apenas em 1992 assim dispõe em seu artigo 11, através do Decreto legislativo nº 591 (SALES, SOUZA, 2014);

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. [...]³ (grifos nossos).

Conforme esclarece Nolasco (s/d) direito à moradia encontra-se também previsto em outras declarações e tratados internacionais, destacam-se: a) Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976); b) Declaração sobre o Desenvolvimento (1986); c) Agenda 21 (1992); d) Agenda Habitat adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II (1996), com previsão expressa no capítulo II referente a metas e princípios como parte do parágrafo 13, nos termos seguintes:

Nós reafirmamos e somos guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e nós reafirmamos nosso compromisso de assegurar a plena realização dos direitos humanos a partir dos instrumentos internacionais, em particular neste contexto o direito à moradia disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos, e provido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, [...] levando em conta que o direito à moradia incluído nos instrumentos internacionais acima mencionados deve ser realizado progressivamente [...]. (SAULE JÚNIOR *apud* NOLASCO, s/d, s/p).

A autora acima referida apresenta que na Agenda Habitat II – resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, há previsão da necessidade de adequada habitação para todos assegurando-se além de um local para morar, o seguinte:

[...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada locação com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível (SAULE JÚNIOR *apud* NOLASCO, s/d, s/p).

2 https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm. Acesso em 29/09/2018.

3 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 29/09/2018.

Embora reconhecida internacionalmente à moradia como um direito humano, no Brasil apenas nos anos 2000, com a Emenda Constitucional 26 alterou-se o artigo 6º da Constituição Federal para incluir no rol dos direitos sociais o direito à moradia, assim, embora a moradia fosse consagrada universalmente como um direito à dignidade humana por estar presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como em outros pactos internacionais, apenas recentemente é que o Congresso Nacional consagrou como um direito social, no entanto, não se trata de uma norma de aplicação automática e direta, pois depende de uma atuação estatal para ser concretizada;

Embora a emenda constitucional 26 de 2000 tenha inserido a moradia no rol do artigo sexto da Constituição da República Federativa do Brasil ao contrário dos direitos individuais caracterizados pela autonomia e oponibilidade do Estado em função da liberdade como atributo inerente à pessoa humana e os direitos sociais visam à melhoria das condições de existência dos indivíduos mediante prestações positivas do Estado as quais consistem na atividade estatal tendente a criação de serviços relativos aos direitos inseridos no referido artigo. (ROMANELLI, 2007, p. 518).

Entretanto, alguns autores afirmam que, mesmo antes da Emenda Constitucional 26, direito à moradia recebia proteção pela Constituição Federal, visto que, é afirmando;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (BRASIL, 2019).

Aponta-se que, embora o Brasil tenha se comprometido internacionalmente a adotar medias efetivas e apropriadas para concretizar o direito à moradia da década de 90, a inexistência de sanções judiciais pelo descumprimento da adoção de políticas públicas habitacionais em todas as esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) favorece a inércia estatal.

A Nova Agenda Urbana (A/RES/71/256*) adotada em outubro de 2016 na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, denominada também Habitat III, “[...] é um documento orientado para ação que definiu padrões globais para alcance do desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades.”⁴

A Nova Agenda Urbana⁵ tem o compromisso de;

32. [...] promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; **políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento**

4 <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em 30/09/18.

5 <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>. Acesso em 30/09/18.

de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas. (HABITAT III, 2016, p. 14)(grifos nossos).

Exalta a relevância da inclusão social e de moradias que assegurem o acesso a inúmeros direitos, a Habitat III assim prevê:

106. Promoveremos **políticas de vivienda basadas en los principios de la inclusión social**, la eficacia económica y la protección ambiental. Apoyaremos el uso eficaz de los recursos públicos **para viviendas asequibles y sostenibles, incluidos los terrenos de las partes céntricas y consolidadas de las ciudades con infraestructuras adecuadas**, y alentaremos el desarrollo de ingresos mixtos para promover la inclusión y la cohesión sociales. (HABITAT III, 2016, p. 32) (grifos nossos).

Percebe-se que existem vários instrumentos normativos na ordem jurídica atual, entretanto, há efetiva ineficácia na atuação dos Poderes Públicos tanto na elaboração de políticas públicas habitacionais quanto na execução o que gera muito discurso e pouca ação, fatos e fatores que elevam a cada dia o número do déficit habitacional, impõe-se como questão central a necessidade da adoção de medidas coercitivas aos entes estatais para cumpram os deveres consagrados constitucionalmente e desenvolvam políticas públicas que concretizem direitos sociais, entre eles, o direito à moradia.

2.3 O déficit habitacional e Direito à moradia

Romanelli (2007) aponta que o problema da habitação é um dos mais graves das sociedades contemporâneas no modo de produção capitalista, pois com uma população massivamente pobre e precários investimentos públicos, as habitações populares apresentam soluções que não favorecem segurança jurídica ao sistema de posse.

O problema habitacional é mundial, no entanto, no Brasil é expressivo e o déficit habitacional, tanto quantitativo quanto qualitativo, que nos últimos anos era de 5,5 a 6 milhões de moradias sofreu aumento pelo momento crítico da economia. (MÁXIMO, 2017).

Isso é o resultado de um longo processo histórico de exclusão social, segregação espacial e de falta de planejamento urbano que tornou a moradia, e o próprio direito à cidade, um artigo de luxo (CORREIA; FARIAS, 2011).

Dados do IBGE revelam;

[...] em 2014 somente 0,3% dos domicílios do país ainda não dispunham de iluminação elétrica e, este percentual estava em 3,2% em 2004. O atendimento pelo serviço de coleta de lixo domiciliar continuam mantendo tendência de crescimento partindo de 84,6% dos domicílios em 2004 e alcançando 89,8% em 2014. De 2013 para 2014 houve ligeira elevação no percentual de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de 85% para 85,4%. Este percentual era de 82,1% e 2004 no caso da parcela dos domicílios com esgotamento sanitário adequado atendidos pela fossa séptica houve uma expansão de 2013 para 2014 de 76,2% para 76,8% que decorreu da diminuição do percentual de domicílios com fossa séptica uma vez que o percentual daqueles atendidos por rede geral de esgoto que estava em

47,9% de 2004 Manteve trajetória de crescimento até 2013 58,2%, tendo registrado em 2014 queda para 57,6%. (IBGE, 2018).

Diante desses números constata-se que muitas moradias de pessoas afetadas pela pobreza encontram-se em situações precárias, sem acesso à energia elétrica, sem coleta de lixo domiciliar e sem rede de esgotamento sanitário adequada, situações que fragilizam e vulnerabilizam a saúde e à dignidade humana.

Reafirma Romanelli (2007) que os dados citados indicam a necessidade imediata de implantação das políticas públicas habitacionais estabelecidas no Estatuto da Cidade, com a efetivação de construção de novas unidades habitacionais e a melhoria das infraestruturas nas habitações existentes.

Neste contexto, faz-se necessário uma análise de que o conceito de moradia é distinto do conceito de propriedade. Obviamente a propriedade também servir de moradia, no entanto, muitas vezes a propriedade que não cumpre a sua função social, ou seja, aquela que fica abandonada e acaba por vezes sendo ocupada por uma família, passa a servir de moradia a esta, assim, por vezes a propriedade distancia-se do conceito de moradia.

Segundo Nolasco *apud* Sales e Souza (2014, p. 130) moradia pode ser conceituada como;

[...] lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e a constitucionalidade de sua proteção.

Os autores anteriormente citados comentam que apesar da nossa Constituição indicar que é um direito social à moradia sem detalhar quais os requisitos mínimos para habitabilidade dos seus integrantes, a Organização das Nações Unidas aponta vários requisitos que devem estar presentes quando se fala em moradia, vejamos;

a) segurança jurídica para posse, independentemente de sua natureza e origem; b) disponibilidade de infra-estrutura básica para garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares de direito (acesso à água potável, energia para o preparo de alimentos, iluminação, saneamento básico e etc.); c) as despesas para a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas; d) a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física dos seus ocupantes; e) acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência; f) localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais; g) a moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população. (SARLET *apud* SALES; SOUZA, 2014, p. 131).

É evidente que “a ausência de alternativa habitacional para a maioria da população de menor renda nas grandes e médias cidades brasileiras, particularmente nas duas últimas décadas, teve como uma de suas consequências à ocupação irregular e inadequada ao

meio ambiente urbano.” (MARTINS, 2012, p. 16).

A maioria dos “loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas se assentam justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, protegidas por lei (através de fortes restrições ao uso) — e conseqüentemente desprezadas pelo mercado imobiliário formal.” (ALFONSIN, 2007, p.16), assim, os locais ocupados não respeitam o mínimo de requisitos necessários para garantir a habitabilidade em condições que garantam a dignidade da pessoa humana.

Impende compreender que não basta a presença de políticas públicas habitacionais, é necessário ir além, tais políticas devem garantir aos ocupantes o acesso a uma moradia que não seja vista como apenas um abrigo desprovido de condições mínimas de habitabilidade, mas que, observe padrões de segurança, que seja integrada à cidade, que haja a prestação de serviços públicos estatais para garantir a salubridade dos seus moradores.

Neste sentido;

O direito à moradia não pode ser visto apenas como o direito a um abrigo, representado tão somente pela edificação. A concepção moderna da moradia deve abranger a observação de padrões construtivos, evitando riscos à vida humana, a regularidade da posse ou da propriedade sobre a qual ascende e o acesso aos serviços e equipamentos urbanos essenciais, especialmente aos de saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo. Isto é, a moradia é local onde o indivíduo tenha condições de viver dignamente, em condições de salubridade física e mental, e que lhe forneça as condições mínimas necessárias para o desenvolvimento de suas potencialidades e manutenção de seu bem-estar e de seus familiares. (SOUZA *apud* SALES, SOUZA, 2014, p. 132).

Nolasco aponta que há diferença entre o direito à moradia e moradia e explica a interdependência entre eles, vejamos;

O direito de moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. Trata-se de direito erga omnes. Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para se alimentar, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e para os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção. Há vínculo de dependência entre esses dois direitos. O direito à moradia tende ao direito de morar e só se satisfaz com a aquisição deste em sua plenitude (NOLASCO, s/d, p.01-02)

É notório, portanto, que não basta a garantia de apenas um abrigo aos moradores afetados pela questão habitacional, é necessário a garantia de acesso à própria cidade, a qual é vista como um direito enquanto lugar de realização plena de todos.

3 | CONCLUSÃO

Compreende-se que a urbanização é um fenômeno que acompanha o desenvolvimento da própria humanidade, e nos dias atuais chega-se os índices superam as marcas de que 80% das pessoas habitam os centros urbanos.

Os governantes de diferentes épocas e momentos sociocultural depararam-se com os problemas emergentes do processo de urbanização, no entanto, a agenda política que cada um adotou refletiu diretamente na habitação, ou melhor, no déficit habitacional, e as soluções adotadas ou priorizadas foram incapazes de afastar, tampouco minimizar tais problemas, os quais afetaram e afetam inúmeros direitos humanos ou fundamentais.

Sabe-se exatamente como conter tais situações, contudo, para pôr em prática políticas públicas que busquem concretizar o direito social à moradia é necessário fazer escolhas, as quais, certamente irão contrariar os interesses dos grandes investidores imobiliários e, neste jogo de poder, é histórica a vitória dos opressores sobre os oprimidos.

Apenas com políticas públicas fortes e que apontem claramente às responsabilidades estatais em caso de inobservância, e ainda, que almejem atingir todo o plexo de matérias urbanísticas, registrais, ambientais e sociais é que será possível garantir aos cidadãos uma efetiva integração à cidade, preconizando à função social de todos os espaços – públicos ou privados – garantindo-se a predominância do interesse comum sobre o interesse individual de propriedade, propiciando-se espaços urbanos socialmente justos para que as pessoas se apropriem do território e democratizem variados aspectos de poder, de produção e de cultura dentro dos parâmetros da justiça social e com condições ambientalmente sustentáveis.

Portanto, é necessária a luta diária e reiterada pela efetivação de medidas plenas que não tenha como objeto central de preocupação apenas a moradia em si mesma, mas que buscam romper com as barreiras históricas, que concretizem a inclusão social e proporcione uma real integração socioespacial garantindo-se direitos e excluindo-se a segregação.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In: ROLNIK, Raquel et al (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 78.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09/12/2017.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Cartografia - IBGE** <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao.html>>. Acesso em 10/12/2017.

_____. **Unicef Brasil**. <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em 29/09/2018.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. São Paulo/SP: Editora Paz e Terra S/A. 2009.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária Sustentável, Licenciamento Urbanísticos e Energia Solar**. Revista de Direito da Cidade, vol.07, nº 02. Rio de Janeiro: 2011. p. 863-901.

FERNANDES, Edésio. **A natureza curativa dos programas de regularização**. In. ALFONSIN, Betânia et al (Coord). **Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar**. Osasco/SP: Editora Peres, 2002.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo/SP: Editora Expressão Popular, 2015.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Tudo deve ser regularizado?** In. ALFONSIN, Betânia et al (Coord). **Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar**. Osasco/SP: Gráfica Peres, 2012.

MÁXIMO, Luciano. **Déficit habitacional aumenta com a recessão**. <<http://www.valor.com.br/brasil/4882412/deficit-habitacional-aumenta-com-recessao>> Acesso em 10/13/2018.

MELO, Lúgia. **Direito à moradia no Brasil. Política Urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária**. Belo Horizonte/MG: Editora Fórum, 2010.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo/SP: Editora Atlas S.A., 2011.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental Social à Moradia: Aplicação, Limites e a Responsabilidade do Estado Brasileiro**. <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/100807.pdf>> Acesso em 30/09/18.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo. Brasiliense, 2004. Disponível em: <<https://arquiteturaurbanismosite.files.wordpress.com/2016/03/rolnik-raquel-o-que-e-a-cidade-livro-completo.pdf>> Acesso em 27/03/18.

ROMELLI, Luiz Claudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. Curitiba/PR: Juruá Editora, 2007.

SALES, Nágliã Naiara; SOUZA, Adriano Stanley Rocha. In. SOUZA, Adriano Stanley Rocha;

ARAUJO, Marinella Machado (Org.) **Estudos Avançados de Direito à Moradia**. Belo Horizonte: Arraes Editores: 2014.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo. Ed. Hucitec: 1993.

O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE DAS EXPRESSÕES DOS MOTORISTAS DE APLICATIVO UBER

Data de aceite: 01/02/2022

Carlos Nelson dos Reis

Economista e Professor Permanente do PPGE/
EM e PPGSS/EH da PUCRS

Pedro Alberto Cardoso Samuel

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.
Mestre e Doutorando em Serviço Social pela
PUCRS

RESUMO: O presente artigo tem como intuito apresentar as expressões dos motoristas por aplicativo durante o início da pandemia ocasionada pela covid-19, tendo como ponto de partida a análise do mercado de trabalho brasileiro a partir de 2014. De maneira que o avanço da pandemia, sem qualquer auxílio por parte da empresa, diante de um mercado de trabalho que já vinha fragilizado, acabou por contribuir para a intensificação do trabalho neste segmento. O materialismo histórico-dialético é utilizado como referencial metodológico.

PALAVRAS-CHAVE: Covid-19; trabalho; precarização; transporte por aplicativo.

ABSTRACT: This article aims to present the expressions of drivers by application during the onset of the pandemic caused by covid-19, having as a starting point the analysis of the Brazilian labor market from 2014 onwards. any help from the company, given a labor market that was already fragile, ended up contributing to the intensification of work in this segment. Historical-dialectical materialism is used as a

methodological framework.

KEYWORDS: Covid-19; work; precariousness; transport by application.

1 | INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é apresentar o cenário do mercado de trabalho brasileiro quando do início da pandemia no Brasil e seus reflexos na atividade laboral dos motoristas por aplicativo, tendo como referencial a empresa Uber, aquela de maior expressão no segmento de transporte.

Para análise do mercado de trabalho foram utilizados dados do IBGE e IPEA, tendo como marco o ano de 2014, período em que a empresa Uber começou a realizar as suas atividades com maior proeminência no país. Em paralelo, para compreensão dos impactos às atividades dos profissionais, foram realizadas entrevistas com 07 profissionais, escolhidos de forma não probabilística, entre os meses de abril e junho de 2020, por meio de roteiro semiestruturado.

O estudo tem como método o materialismo histórico-dialético e está dividido em três partes: No primeiro item apresenta-se o mercado de trabalho brasileiro e os impactos da pandemia; no segundo analisa-se os reflexos da pandemia no segmento de transporte por aplicativo, em especial a compreensão dos sujeitos em relação a situação virótica. Por fim,

se apresenta breves considerações finais.

2 | PANORAMA DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO EM TEMPOS DE PANDEMIA

O mercado de trabalho brasileiro é historicamente marcado pela forte presença da informalidade, entretanto, entre os anos de 2003 e 2014, foi possível observar um crescimento do emprego formal no país (MANZANO e KREIN, 2020).

Ante a reversão do quadro a partir de 2015, houve uma diminuição dos postos formais e a realização de reformas estruturais de orientação neoliberal, principalmente após o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016, e a mudança na condução das políticas sociais pelo Governo de Michel Temer e a eleição de Jair Messias Bolsonaro à presidência da República. Como exemplos de medidas adotadas, pode-se mencionar a política de limitação dos gastos públicos com a Emenda Constitucional 95, a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência.

Do ponto de vista quantitativo, a partir de 2015 a geração dos postos de trabalho no país diminuiu, assim como a qualidade das vagas piorou a partir desse ano (IPEA, 2016a). A evolução das taxas de subutilização mostrou índices crescentes a partir deste ano no Brasil, passando de 15,5% em 2014, 16,6% em 2015, 19,3% em 2017 até chegar em 24,4% em 2020 (IBGE, 2020). Em termos comparativos, o desemprego teve pequena redução entre os anos de 2017 e 2019, passando de 13,7% para 12,7%; esse decréscimo se justifica porque, no mesmo período, houve elevado aumento nos índices de subutilização, principalmente após a Reforma Trabalhista, que inseriu no ordenamento jurídico a figura do trabalho intermitente, figura jurídica que possibilitou a realização de atividade de forma descontinuada.

Antes da confirmação oficial da circulação do vírus em território nacional, em janeiro de 2020, a taxa de desemprego no Brasil atingiu 12,2%. Em maio já era de 12,9% e em junho cresceu para 13,3%. Contrariamente, o rendimento médio dos profissionais com alguma ocupação subiu de R\$ 2.389,00 em janeiro para R\$ 2.500,00 em junho (IBGE, 2020). Esse movimento de crescimento do desemprego com consequente aumento do rendimento médio dos ocupados demonstra que as dispensas ocasionadas pela pandemia começaram pelos trabalhadores com menor remuneração, geralmente os que trabalham em situação de maior vulnerabilidade, cenário que dá margem a uma falsa interpretação de que o rendimento médio esteve aumentando de forma a propiciar melhorias nas condições de vida da população em geral.

Esse processo de aumento da ociosidade, além de aumentar a disponibilidade a ocupação ao trabalho precário e flexível, faz com que haja uma diminuição cada vez maior da remuneração dos trabalhadores, na medida em que mais profissionais estão disponíveis, em tempo integral ou para trabalho em tempo parcial. O que acaba por contribuir para a

atividade laboral por meio de aplicativo, tanto como uma atividade principal quanto como forma de complementação de renda dos indivíduos.

Em setembro de 2020, os indicadores apresentavam taxa de 14,4% de desocupação (ante 10,5% em maio, início do levantamento), com rendimento médio de R\$ 2.205,00, tendo como base todos os trabalhos das pessoas ocupadas no país. No Amazonas, por exemplo, a média ficou entre R\$ 1.632,00 e R\$ 1.814,00, enquanto na Região Sul e Sudeste a variação se deu entre R\$ 2.399,00 e R\$ 3.745,00, deixando evidente a diferença social entre os Estados e os diferentes impactos da pandemia em cada região do país (IBGE, 2020). Na mesma época, 7,9 milhões de brasileiros estavam exercendo suas atividades funcionais de forma remota, 15,3 milhões de pessoas deixaram de procurar emprego em virtude da pandemia ou por falta de oferta de ocupação na localidade (o que as deixou em situação de desalento), 13,5 milhões de trabalhadores passaram a trabalhar menos do que o habitual (subocupação) (IBGE, 2020).

Em termos gerais, os números se mantiveram estáveis no primeiro trimestre de 2021, com 14,8 milhões de desempregados, o que corresponde a 14,7% da população e 6,0 milhões em condição de desalento, ao passo que 29,7% das pessoas estão subutilizadas (IBGE, 2021). Ou seja, somando a taxa de desemprego com a taxa de subutilização chega-se a 44,5% da população exercendo atividade abaixo de sua capacidade produtiva no primeiro trimestre de 2021.

Portanto, tamanha ociosidade acaba por contribuir para a intensificação do trabalho precário e intermitente, e a necessidade dos trabalhadores a se submeterem ao exercício profissional em meio a pandemia, como é o caso dos trabalhadores por aplicativo objeto da análise do próximo item.

3 | A PANDEMIA E OS IMPACTOS NO TRANSPORTE POR APLICATIVO - UBER

Durante a pandemia, a empresa Uber sinalizou com uma ajuda financeira, por 14 dias, aos motoristas diagnosticados com Covid-19 (QUINTANA, 2020), sem qualquer amparo e ajuda aos profissionais que não puderam trabalhar pela possibilidade de contágio, geralmente profissionais com mais de 60 anos ou portadores de comorbidades cardiológicas ou respiratórias.

De forma preventiva, limitou-se a empresa a possibilitar o cancelamento da corrida se o passageiro estiver sem máscara (CAMPOS, 2020) e organizar um centro de higienização dos veículos com o serviço de desinfecção do veículo, distribuição de máscaras e produtos de limpeza, bem como a instalação de uma divisória de polietileno nos carros dos motoristas, objetivando diminuir o contato do passageiro com o motorista (UBER, 2016).

Entre os meses de abril a junho de 2020, foram entrevistados 07 profissionais, com

o intuito de captar suas expressões sobre o início da pandemia¹. Na oportunidade, assim se manifestou um motorista de aplicativo:

Realmente, ela é uma gripe, é uma gripe que todos vamos pegar e a gente não vai conseguir escapar desse vírus da covid-19. Então a gente tem que estar sempre com a imunidade alta, cuidando da imunidade, cuidando da saúde para que realmente, com que esse vírus não pegue a gente muito forte, né; porque pegar eu acredito que todos vão pegar, então pode ser mais forte ao ponto de te derrubar; e quem tem problema de saúde já, problemas respiratórios, que já tem uma certa imunidade baixa, tem que se cuidar um pouco mais ainda. (MOTORISTA DE APLICATIVO 3).

Associa o vírus a uma gripe sanitária, percebendo as múltiplas determinações que envolvem a situação virótica. Entretanto, o motorista acaba por se conformar com a pandemia, aceitando a individualização e isolamento dos sujeitos frente a situação, desassociando de uma luta coletiva contra a pandemia. Ao associar os reflexos da situação ao transporte por aplicativo faz correlação ao fechamento do comércio e à diminuição de circulação de pessoas na rua, conforme:

[...] ela atinge o transporte da seguinte maneira: fechando a loja, fechando tudo, menos pessoas circulando são menos pessoas pegando transporte por aplicativo, né? E com isso baixa de todo mundo, né. Muitos também dos que trabalham com transporte por aplicativo também estão no grupo de risco, tanto idosos quanto pessoas com a imunidade baixa. E que esses teriam que se cuidar mais. (MOTORISTA DE APLICATIVO 3).

Se evidencia a atenção com os indivíduos que estão no grupo de risco de forma isolada, onde cada um deve ser o responsável por si, o que é mais uma percepção da proliferação passiva da noção do individualismo reinante na atual lógica da racionalidade liberal de mercado. Admite também ter trabalhado nos meses iniciais de disseminação do vírus, por não poder deixar de trabalhar, momento em que houve as maiores restrições econômicas que acabaram por refletir em seu ofício, com a dificuldade no pagamento do veículo (alugado):

Mas mesmo em março e abril quando estava no auge do lockdown, né, mas nunca foi um lockdown total, mas estava mais próximo disso, eu continuava trabalhando, dia sim e dia não, mas não consegui pagar o carro, né. O cara dono do carro ainda fez um desconto do veículo, para ficar um pouco mais em conta, mas continuei pagando, entendeu? (MOTORISTA DE APLICATIVO 3).

A empresa, ao admitir somente profissionais que possuam a posse de veículo (próprio ou alugado) e ao não fornecer, nem mesmo em um intenso período de impacto no segmento de transporte por aplicativo, qualquer auxílio à manutenção do carro, deixou os trabalhadores expostos a eventual perda de sua principal ferramenta utilizada para o trabalho, pois, ao não conseguirem pagar a prestação ou aluguel, poderiam perder o requisito central da relação contratual com a Uber.

¹ Este texto é um substrato de uma pesquisa de campo com prestadores de serviço de transporte por aplicativos, em especial da empresa Uber, realizada para compor análise qualitativa de Dissertação de Mestrado.

Após admitidas as complicações econômicas causadas pela pandemia, o motorista por aplicativo atribui para si, de forma expressa, o ônus, a responsabilidade e a necessidade de continuar trabalhando: “Está aí, está dada a crise sanitária e a gente tem que fazer o máximo possível para poder se cuidar, cuidar dos outros, mas sem deixar de trabalhar” (MOTORISTA DE APLICATIVO 3).

O profissional em nenhum momento menciona qualquer responsabilidade da empresa, nem mesmo a possibilidade de eventual auxílio na seara econômica àqueles que trabalham. Ao contrário, o que detecta é sua convicção de que deve cuidar de si, dos seus passageiros, sem deixar de trabalhar, o que denota como a subjetividade foi capturada por vias transversas.

Em sentido idêntico, outro motorista reconhece que o vírus “[...] afetou muito a economia e vai afetar mais ainda, porque tem muitas empresas quebrando, muitas vão quebrar e muita gente não vai se manter” (MOTORISTA DE APLICATIVO 5). E especificamente o segmento de transporte de pessoas por aplicativo foi impactado pela diminuição de circulação de pessoas pelo fechamento das atividades em geral. É importante refletir a respeito da clareza da convicção verbalizada pelo Motorista 5:

Isso ai só vai piorar. Só vai passar mesmo quando aparecer uma vacina, senão temos que aprender a conviver com o vírus e tocar a vida, né. Se ficar todo mundo de quarentena aí, daqui a pouco para tudo, né. Não adianta, o vírus vai ficar aí, não vai chegar dezembro, vai soltar foguete e o vírus vai embora. Vai diminuir, mas ele vai estar aí igual, por isso a gente tem que tomar todas as precauções, se cuidar, mas não pode parar no tempo, né. Tem que ir tocando a vida, e tem gente que está parando no tempo, eu acho, né, uma visão minha. (MOTORISTA DE APLICATIVO 5).

Nessa mesma linha de raciocínio, outro motorista, ao discorrer sobre o trabalho com aplicativo em tempos de Covid-19 também confirmou uma queda muito elevada nesse tipo de transporte em virtude da diminuição da circulação das pessoas. Especificamente sobre o vírus, entende que “[...] tem muito terrorismo, tem muitas meias verdades ‘no meio’” (MOTORISTA DE APLICATIVO 7).

Chama atenção que todos os entrevistados deixam nítida a concordância com a tese do isolamento vertical², tendo em vista que o fechamento total das atividades econômicas significaria a inviabilidade do trabalho de transporte de pessoas. Postura que denota a crueldade da racionalidade liberal da economia de mercado ao moldar o indivíduo a um comportamento notadamente individualista, inclusive deixando de lado qualquer sentimento de classe e solidariedade. Sem nenhuma outra fonte de rendimentos, ficam sujeitos à letalidade do vírus em uma profissão de grande exposição à contaminação.

Cabe destacar também que todos os 7 motoristas entrevistados continuaram

2 O objetivo do isolamento vertical é inverso ao isolamento horizontal, onde todos ficariam em sua residência até a diminuição do potencial de contágio do vírus, e sim isolar somente as pessoas mais vulneráveis. Em tese, as empresas voltariam a operar normalmente e as pessoas a consumir, o que diminuiria os impactos econômicos (BIERNATH, 2020) e, ao longo prazo, alcançar-se-ia uma imunidade de rebanho.

trabalhando após o início de propagação do estágio de contaminação do vírus, mesmo sujeitos ao contágio e frente a diminuição da quantidade de demandas. Dois motoristas admitiram que mudaram a rotina de trabalho, sendo que o Motorista de Aplicativo 1 reduziu a jornada habitual entre 10 e 12 horas por dia (todos os dias da semana) para 6 horas (6 dias da semana, pois passou a não trabalhar às terças-feiras, dia que refere ser o de menor movimento) em virtude da diminuição da demanda no período (segundo ele, entre 60% a 70%) e o Motorista de Aplicativo 6 passou a trabalhar alternando dia de trabalho e dia de não trabalho.

Todos os entrevistados informaram que tiveram queda nos rendimentos no período, sendo o percentual mais mencionado entre 40 e 50% (4 vezes), período em que, se destaca, não receberam qualquer suporte econômico por parte da empresa.

Com o aumento do desemprego em virtude do agravamento econômico do atual momento, projeta-se que haja um aumento ainda maior dos trabalhadores por aplicativo que “[...] tentam fugir do flagelo ainda maior, o do desemprego. Saíam do desemprego para a uberização [...] como o desemprego é a expressão do flagelo completo, a uberização parece uma alternativa quase virtuosa” (ANTUNES, 2020, p. 32).

Isso em um cenário onde as projeções indicam que menos da metade da população em idade de trabalhar estará desocupada quando o Covid-19 passar (KOTSCHO, 2020) e que os trabalhadores menos qualificados serão os mais atingidos (CAVALLINI, 2020), com um aumento ainda maior da precarização do trabalho.

É bom lembrar que a pandemia não trouxe qualquer despesa extra à operação das empresas, pois, ao negar o vínculo empregatício, deixa de fornecer os principais meios de produção (carro e celular), que, em baixa demanda, acabou sendo um custo ainda mais elevado aos trabalhadores.

De tal maneira que a crise vem ampliando o empobrecimento e a miserabilidade na totalidade da classe trabalhadora, trazendo impactos profundos àqueles que dependem de seu trabalho para sobreviver (ANTUNES, 2020).

Assim, o mundo do trabalho que se expande, em meio à pandemia, é o informacional, das plataformas digitais e dos aplicativos, “uberizado”, fruto de um desemprego estrutural exacerbado e da proliferação da forma intermitente (ANTUNES, 2020). Em realidade, a crise sanitária acelerou um processo de vigorosa transformação nas relações de produção e sociais, que já se encontravam em processo de mudança, especificamente no Brasil, desde os anos 1990.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de trabalho brasileiro, historicamente sempre foi marcado pela forte presença da informalidade. Nesse fatídico ano de 2020, com suspensão parcial das atividades econômicas em virtude da disseminação do Covid-19, o cenário recrudesciu

ainda mais.

De tal modo que há expressivo aumento da informalidade, das taxas de desocupação e subutilização da força de trabalho, o que fortalece o aumento das formas flexíveis e precarizadas.

Em razão disso, há maior disponibilidade de profissionais interessados em trabalho por aplicativo, em muitas situações como a única alternativa de ganho para sua manutenção. Como se não bastasse, ao mesmo tempo que ocorre uma diminuição da circulação de pessoas em razão da pandemia, fato que diminui os ganhos desses profissionais. Assim, se estabelece o paradoxo: alta oferta de pessoas querendo trabalhar por aplicativo e baixa demanda de pessoas querendo utilizar esses serviços, isto em razão da diminuição da massa de rendimentos.

A principal empresa do segmento de transporte por aplicativo, a Uber, bem como suas concorrentes não forneceram qualquer tipo de auxílio financeiro aos motoristas vinculados aos respectivos aplicativos, o que fez com que, necessitando dos rendimentos do trabalho, os profissionais concordaram com a manutenção das atividades dentro de um controle mais rígido das normas de saúde e segurança, o que foi detectado em suas falas e expressões.

Indicadores que trazem preocupações ao futuro que está por vir, na medida em que as projeções são de lenta retomada do crescimento econômico, principalmente ao mercado formal de trabalho, o que acaba por relegar um número expressivo de trabalhadores à informalidade por aplicativo.

Esse movimento aumenta o número de desempregados em um contexto em que, cada vez mais, surgem novas formas de extração de mais valor, em uma crescente realidade de transferência dos meios de produção aos trabalhadores, que acabam por assumir cada vez mais a responsabilidade pela atividade produtiva.

Essa reflexão não é definitiva, pois o processo é contínuo e avassalador! Assim, deve-se continuar e aprofundar esse debate, pois as sinalizações no mundo do trabalho são cada vez mais trabalho intermitente, precário e flexível, mediado por meio de aplicativo, mesmo após a retomada do conjunto das atividades econômicas, pois, mantidas as bases atuais, os postos de formais não serão repostos na mesma proporção em que foram extintos.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus**: o trabalho sob o fogo cruzado. São Paulo: Boitempo, 2020.

BIERNATH, André. O que é isolamento vertical (e por que essa não é uma boa ideia)? **Veja Saúde**, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/o-que-e-isolamento-vertical/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

CAMPOS, Luiz Henrique. COVID-19: motorista de Uber poderá cancelar corrida se passageiro estiver sem máscara. **Estado de Minas Gerais**, 12 maio 2020. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/05/12/interna_gerais,1146595/covid-19-motorista-de-uber-podera-cancelar-corrida-se-passageiro-esti.shtml. Acesso em: 29 jul. 2020.

CAVALLINI, Marta. Trabalhador menos qualificado será o mais atingido pelo desemprego: veja cenários para o mercado de trabalho pós-pandemia. **G1**, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2020/06/27/trabalhador-menos-qualificado-sera-o-mais-atingido-pelo-desemprego-veja-cenarios-para-o-mercado-de-trabalho-pos-pandemia.ghtml>. Acesso em: 25 jul. 2020.

DRUCK, M. G.; JESUS, S. C. “Reforma trabalhista”: uma contrarreforma para impor a precarização como regra. In: BENDA, Laura Rodrigues (org.). **A reforma trabalhista na visão da AJD**: análise crítica. 1. ed. Belo Horizonte: Letramento-Casa do Direito, 2018. v. 1. p. 19-33.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral**. Tabela 6397 – Taxas de desocupação e de subutilização da força de trabalho, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, por grupos de idade. [S.d.]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6397>. Acesso em: 4 dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 14,6% e taxa de subutilização é de 30,3% no trimestre encerrado em setembro**. 27 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29521-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-14-6-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-30-3-no-trimestre-encerrado-em-setembro>. Acesso em: 4 dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php> Acesso em: 10 de julho de 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da mobilidade urbana no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016a.

KOTSCHO, Ricardo. Pós-pandemia: metade da população estará fora do mercado de trabalho. **UOL**, 14 jun. 2020. Disponível em: noticias.uol.com.br/colunas/balaio-do-kotscho/2020/06/14/a-tragedia-brasileira-metade-da-populacao-esta-fora-do-mercado-de-trabalho.htm?cmpid=copiaiecola. Acesso 25 de julho de 2020.

MANZANO, Marcelo e KREIN, André. **A pandemia e o trabalho de motoristas e de entregadores por aplicativos no Brasil**. [S.d.]. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/a-pandemia-e-o-trabalho-de-motoristas-e-de-entregadores-por-aplicativo-no-brasil/>. Acesso em: 1 ago. 2020.

QUINTANA, Marco. Uber promete auxílio financeiro por 14 dias a motoristas diagnosticados com covid-19. **Jornal do Comércio**, 17 mar. 2020. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/especiais/coronavirus/2020/03/729745-uber-promete-auxilio-financeiro-por-14-dias-a-motoristas-diagnosticados-com-covid-19.html. Acesso em: 29 jul. 2020.

UBER. Bits and atoms. **Youtube**, 3 fev. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bx1-im6i8uk>. Acesso em: 4 fev. 2020.

SAMUEL, Pedro Alberto Cardoso. **DO TÁXI CONVENCIONAL AO SERVIÇO DE TRANSPORTE POR APLICATIVO: recrudescimento ou nova precarização do trabalho?** Dissertação de mestrado em Serviço Social. PPGSS, 2021.

CAPÍTULO 10

ESTUDIANTES Y DOCENTES: MIRADAS SOBRE QUÉ DEFINE A UN BUEN PROFESOR UNIVERSITARIO

Data de aceite: 01/02/2022

Monica Alejandra Gomez

RESUMEN: La vida cotidiana al interior de la institución Universidad está atravesada por una multiplicidad de factores que afectan a sus protagonistas. Uno de estos factores es la relación que se establece entre docentes y estudiantes. En un anterior trabajo realizado en el marco de nuestro proyecto de investigación, aplicamos el método asociativo a los estudiantes de primer año de todas las carreras de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina, con el fin de indagar cuál es su representación del “buen profesor”. Nos interesó particularmente centrarnos en los alumnos de primer año, ya que se están insertando en una nueva experiencia con algunas características distintivas a las cuales deben adaptarse, a su vez sus profesores enfrentan el desafío de transmitir las nuevas reglas y acompañar el proceso de adaptación. Con la intención de completar la lectura de esta realidad, aplicamos el método asociativo a la totalidad de docentes que dictan cursos en el primer año de nuestras carreras, en el presente trabajo comparamos los resultados obtenidos con la intención de descubrir las discrepancias o coincidencias en las representaciones que estudiantes y docentes tienen acerca del buen profesor. Concebimos a las representaciones como aquellas estructuras simbólicas encargadas de atribuir sentido a la realidad y definir y orientar

los comportamientos. Las representaciones permiten al individuo reconstruir la realidad y atribuirle una significación específica, actuando como un marco de referencia que permite a los sujetos comprender las situaciones y planificar sus acciones, funcionan, al decir de Abric, como una “guía para la acción”. Es por ello que creemos que el acercarnos a ellas nos permitirá desentrañar algunas características de proceso de enseñanza-aprendizaje al que se enfrenta la realidad educativa actual, e interpelarnos como docentes para intentar buscar los modos de revertir o reforzar las tendencias y las prácticas que los sujetos implicados le imprimimos al quehacer cotidiano.

PALABRAS CLAVE: Universidad – representaciones – docencia.

STUDENTS AND TEACHERS: INSIGHTS INTO WHAT DEFINES A GOOD UNIVERSITY PROFESSOR

ABSTRACT: The daily life within the University institution is crossed by a multiplicity of factors that affect its protagonists. One of these factors is the relationship established between teachers and students. In an earlier work made in the frame of our research project, we applied the associative method to the first year students of all the careers of the Faculty of Economic, Legal and Social Sciences of the National University of San Luis, Argentina, to inquire what is your representation of the “good teacher”. We were particularly interested in focusing on first-year students, since they are inserting themselves in a new experience with some distinctive characteristics

to which they must adapt, for its part their teachers face the challenge of transmitting the new rules and accompanying the adaptation process. With the intention of completing the reading of this reality, we apply the associative method to the totality of teachers who teach courses in the first year of our careers, in this work we compare the results obtained with the intention of discovering the discrepancies or coincidences in the representations that students and teachers have about the good teacher. We conceive representations like the symbolic structures responsible for attributing meaning to reality and defining and guiding behaviors. The representations allow the individual to reconstruct reality and attribute a specific meaning, acting as a frame of reference that allows subjects to understand situations and plan their actions; they work, according to Abric, as a “guide for action”. That is why we believe that approaching them will allow us to unravel some characteristics of the teaching-learning process that the current educational reality faces, and interpellate us as teachers to try to find ways to reverse or reinforce the tendencies and practices that the implied subjects we print to the daily task.

KEYWORDS: University – representations – teaching.

1 | INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación “La institución Universidad Nacional de San Luis y sus actores. Prácticas y Representaciones” en el que las autoras participamos desde el año 2005 hasta el año 2018, y que tuviera su continuidad en el proyecto “Participación Juvenil. Prácticas y Representaciones”, específicamente en la línea “Participación estudiantil en la Universidad”. Uno de los objetivos del proyecto fue “Analizar las representaciones y las prácticas de los actores universitarios acerca de las actividades sustantivas de las Unidades Académicas en estudio”. El estatuto de nuestra Universidad plantea como sus principales actividades la enseñanza, la investigación y la extensión. Este trabajo se ocupa de la enseñanza, sin lugar a dudas la actividad esencial, ya que sin los actores que conforman el vínculo pedagógico, sin estudiantes y sin docentes, la universidad perdería su razón de ser.

Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de enseñanza, qué características la definen y qué particularidades asume al contextualizarla dentro de la institución universidad? En los últimos años, especialmente a partir de la década de los 90, y a raíz del avance de las ideas neoliberales, se puso el acento en la concepción de “calidad” de la educación y se plantearon una serie de indicadores que darían cuenta de esa calidad, se comenzó a hablar de eficacia, eficiencia, efectividad de la tarea docente. Por otro lado, en muchos casos se priorizó la labor investigativa, con una serie de exigencias que no siempre redundaban en beneficio de la acción pedagógica.

Muchos docentes universitarios, sobre todo en algunas carreras con una impronta profesional, no han tenido una formación específica en didáctica, sin embargo, teniendo en cuenta que la enseñanza es una actividad compleja, en la cual juegan un rol fundamental las características de los actores que la llevan a cabo, la ausencia de formación específica

suele ser suplida por los hábitos, valores, actitudes de los docentes y por la relación que establecen con sus estudiantes.

Desde nuestro Proyecto de investigación ponemos el acento en el estudio de las representaciones que los actores universitarios poseen sobre diversos temas que conforman nuestra realidad institucional. Concebimos a las representaciones como las estructuras simbólicas encargadas de atribuir sentido a la realidad y definir y orientar los comportamientos, compartimos la posición de una amplia mayoría de investigadores que acuerdan con que las representaciones y las prácticas se generan mutuamente, forman un todo, constituyen un sistema. Es en este sentido que consideramos de suma importancia acceder a las voces de los actores para conocer sus representaciones acerca de lo que implica ser un “buen profesor”, creemos que el acercarnos a ellas nos permitirá desentrañar algunas características del proceso de enseñanza-aprendizaje al que se enfrenta la realidad educativa actual, e interpelarnos como docentes para intentar buscar los modos de revertir o reforzar las tendencias y las prácticas que los sujetos implicados le imprimimos al quehacer cotidiano.

En un anterior trabajo realizado en el marco de nuestro proyecto de investigación analizamos los datos que surgieron de la aplicación del método asociativo a los estudiantes de primer año de todas las carreras de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina, con el fin de indagar cuál es su representación del “buen profesor”. Nos interesó particularmente centrarnos en los alumnos de primer año, ya que se están insertando en una nueva experiencia con algunas características distintivas a las cuales deben adaptarse; a su vez sus profesores enfrentan el desafío de transmitir las nuevas reglas y acompañar el proceso de adaptación. Con la intención de completar la lectura de esta realidad, aplicamos el método asociativo a docentes que dictan cursos en el primer año de nuestras carreras. En el presente trabajo comparamos los resultados obtenidos con la intención de descubrir las discrepancias o coincidencias en las representaciones que estudiantes y docentes tienen acerca de las características que hacen a un “buen profesor”.

2 | MARCO TEÓRICO/MARCO CONCEPTUAL

La enseñanza en la universidad

La enseñanza de los profesores en la educación superior, ha sido abordada por varios autores, entre ellos podemos citar a Santos (1990) quien realiza un interesante estado del arte acerca de la naturaleza de la actividad docente.

Por su parte Pérez Gómez propone (1992:1) “analizar las peculiaridades que definen al docente como profesional interesado en y capacitado para provocar la reconstrucción del conocimiento experiencia que los alumnos/as adquieren en su vida previa y paralela a la escuela, mediante la utilización del conocimiento público como herramienta conceptual de

análisis y contraste.”

Torres (2007), plantea en su trabajo las principales características del buen profesor universitario: la actualización en su materia, poseer conocimientos de la materia que imparte, ser creativo, ser responsable, dominio de la pedagogía y facilidad de palabras. Manso (2005), menciona que un buen profesor debe ser gestor de actividades de aprendizaje, un modelo profesional y humano de imitar, que conciba el aprendizaje como algo emocional no solo cognitivo, con formación psicopedagógica. Según Arbesú y Piña (2004), los docentes de educación superior tienen la particularidad de tener una profesión científica, humanística, o tecnológica, pero no fueron formados como profesores, aunque la enseñanza sea su actividad principal, fueron preparados para ejercer profesionalmente o para cultivar una disciplina, pero no para ser docentes. Independientemente de esto, el docente asumirá una determinada actitud ante la docencia, la enseñanza y el aprendizaje, que pueden ser positivas, negativas o indiferentes, y estas actitudes, necesariamente, repercuten en la práctica educativa.

Para hacer referencia a la posible influencia del docente sobre el estudiante universitario, Alcalá (2013:6) afirma que “Comprender el pensamiento y las prácticas del docente permite entender el acontecer en las aulas y los aprendizajes fruto de la permanente interacción entre éste, el alumno y el conocimiento en contextos particulares”.

En esta relación entre profesor-alumno, se configuran las representaciones sociales a analizar. Contreras (2010:64), comprende la práctica del docente universitario de la siguiente manera: “Al enseñar, uno se expone, se enseña, no solo enseña un saber, sino la propia relación con el saber, es ante todo presencia y es esto lo primero que perciben los alumnos, la presencia (o la ausencia), el modo de ser de alguien que se muestra y entabla una relación con el alumnado y con lo que pretende enseñar, estimular e impulsar. Hacerse docente tiene mucho que ver con elaborar esa presencia.”

Analizar las relaciones implicadas en la práctica docente, equivale a estudiar diferentes contextos, por eso adoptaremos las dimensiones que proponen Fierro, Fourtoul y Rosas (1999), como puntos de referencia. Las autoras organizaron estas relaciones en seis dimensiones: personal, interpersonal, valoral, didáctica, social e institucional, cada una refleja el trabajo docente. Resumimos a continuación las principales propiedades de cada una de ellas.

Dimensión personal: Pone el acento en cualidades o características de la personalidad, y de la historia de vida del docente, que se relacionan con la manera en que desarrolla su quehacer docente.

Dimensión institucional: Destaca la tarea colectiva y en las normas y prescripciones que imprime el espacio institucional.

Dimensión interpersonal: Pone el énfasis en las relaciones interpersonales influidas por el clima institucional.

Dimensión social: Hace referencia a la tarea docente como práctica de equidad

frente a la desigualdad social, cultural y económica de los estudiantes.

Dimensión didáctica: Resalta la intención facilitar el acceso y construcción del conocimiento, conduciendo las situaciones y comprendiendo el proceso de aprendizaje.

Dimensión valoral: Alude a los valores que guían la práctica del docente, influyendo en la experiencia formativa de los estudiantes.

3 | METODOLOGÍA

Utilizamos el método asociativo que se nos presenta como una opción válida para abordar las representaciones, en tanto que ellas se manifiestan como una construcción de la realidad que una vez que está construida existe casi independientemente de ese aspecto de la realidad que es representado, pasando a formar parte del sentido común. Además, permite realizar una primera aproximación a la estructura y el contenido de la representación y puede constituir la base de un análisis más profundo.

Este método está fundado sobre la producción verbal que se inicia cuando a partir de un término inductor se solicita al sujeto que exprese de manera espontánea todos los términos, expresiones o adjetivos que se le ocurren. De esta manera se intenta conocer cuáles son los elementos implícitos o latentes que enmascaran las producciones discursivas y acceder a los núcleos figurativos de la representación (Abric, 2001).

El segundo paso consiste en pedirle al sujeto que desarrolle su propia jerarquización, para que brinde una primera aproximación acerca de la estructura de la representación. El tercer paso es incorporar una pregunta al sujeto, acerca del significado atribuido a la palabra que jerarquizó como más importante en la asociación. Estos métodos de identificación de los pasos 2 y 3, dan cuenta tanto del valor simbólico como del poder asociativo de las cogniciones centrales.

4 | ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE DATOS

Para conocer las representaciones de los estudiantes se trabajó con la población de los alumnos ingresantes, un total de 390 alumnos de primer año, de las carreras de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (FCEJS), los resultados fueron analizados en Feiteler et al (2016).

Para este trabajo se aplicó el método asociativo a 30 docentes que dictan clases en primer año de las siguientes carreras: Licenciatura en Trabajo Social, Técnico Universitario en Acompañamiento Terapéutico, Licenciatura en Administración, Contador Público Nacional, Técnico Universitario en Gestión Financiera (varias de las asignaturas de primer año de estas carreras se dictan en forma conjunta), Abogacía, Procurador, Tecnicatura Universitaria en Asistencia Jurídica (el primer año es común para las carreras de Ciencias Jurídicas) y Martillero Público.

El 50 % de la muestra estuvo constituida por auxiliares, cuyas edades oscilaban

entre 30 y 48 años, y el 50% por profesores, de entre 39 y 65 años. En cuanto al género el 67% eran mujeres y el 33% hombres.

Representaciones estudiantiles

Decidimos centrarnos en las emisiones definidas como “la primera respuesta”, y compararla con la respuesta definida como “la más importante”, ya que estas significaciones son componentes fundamentales alrededor de los cuales se cristalizan los sistemas de representación. Por un lado, como expresa Abric, (1993) la primera respuesta tiene un carácter espontáneo, lo cual posibilita acceder más fácil a los elementos (muchas veces inconscientes) que conforman el universo semántico del objeto estudiado. Así la primera respuesta tiene menor elaboración cognitiva, en cambio la respuesta más importante requiere de una elaboración cognitiva y de una reflexión previa para luego jerarquizar.

Las primeras palabras que los estudiantes emitieron con mayor frecuencia fueron: Amable, Responsable/ Responsabilidad, Atento.

Exponemos a continuación las palabras seleccionadas como más importantes en orden de frecuencia y los significados que los estudiantes les asignaron: 1º Comprensivo/ comprende/comprensión/ comprensible, 2º Responsable/Responsabilidad, 3º Explicación/ explicaciones/explicar/explicativo.

- Comprensivo/comprende/comprensión/comprensible

Esta agrupación hace referencia a dos aspectos, de acuerdo a las respuestas de los alumnos, por un lado la comprensión del profesor hacia el alumno con respecto a la posible incomprensión de los temas dados. Es importante según el relato de los estudiantes, que los contenidos teórico-prácticos puedan ser comprendidos y para ello, un buen profesor debe ser claro en su forma de explicar, reiterativo y paciente. “es importante que comprenda a sus alumnos y que tenga paciencia cuando no entienden algo”; “tiene que saber explicar y si es necesario explicar lo mismo mil veces, porque hay gente que le cuesta entender”.

Por el otro lado la comprensión atribuida a las situaciones personales o extracurriculares, “comprender al alumno y ponerse en el lugar de éste frente a situaciones cruciales, porque el estudiante además de estudiar tiene problemas cotidianos”; “ser comprensivo a la hora que necesites un apoyo, que te entienda”.

- Responsabilidad/ Responsable

En este caso la palabra se asocia al cumplimiento de horarios, referidas a la puntualidad en cuanto al comienzo y finalización de las clases. “el profesor debe ser responsable respecto con su deber en horarios, contenidos, etc.”. Tiene que ver además con corregir los parciales o trabajos prácticos en el tiempo establecido y así contribuir con el alumno para resolver las dificultades que se le van presentando en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La responsabilidad está a su vez asociada a la pasión o vocación por el trabajo,

aquel que sea responsable con su tarea es porque se siente a gusto con lo que hace. “Un buen profesor debe ser responsable con su trabajo ya que un profesor que no está comprometido y no trabaja por vocación no se toma su trabajo en serio”. Se ve también a la responsabilidad como el “deber ser” del buen profesor, no podría estar inconexo una cosa de la otra. Es por ello que se visualiza tanto en la primera respuesta como luego de la reflexión en la respuesta más importante.

- Explicación/explicaciones/explicar/explicativo

Esta agrupación se asocia específicamente con el proceso de enseñanza-aprendizaje. Según la respuesta de los estudiantes la forma de explicar de un profesor, es algo importante a considerar en la idea de un “buen profesor” y también es parte de la esencia propia de la tarea docente, “es la tarea principal de un buen profesor”. Si bien no aparece dentro de las primeras 3 palabras con más frecuencia en la primera respuesta, si aparece en la respuesta más importante, en donde de forma reflexiva los estudiantes encuestados consideran como relevante que un buen profesor sepa explicar de forma tal que el alumno pueda comprender con mayor facilidad los contenidos teórico-práctico, propio de la materia o de la carrera en sí. “Explican bien las unidades con métodos o mecanismos fáciles de entender, pero a la misma vez que hagan pensar”, “si un profesor explica de una manera simple y organizado el alumno tiene mejores resultados de lo que se le enseñó”.

En cuanto a las dimensiones planteadas por Fierro et al (1999), las dimensiones en las que los estudiantes pusieron el acento al elegir la palabra más importante fueron la dimensión didáctica: explica bien, explicación, explicaciones, explicar, explicativo, forma de explicar adecuada, enseñar bien, enseñanza excelente. También se aparecieron referencias a la dimensión personal, con palabras tales como: atento, paciencia, paciente, amable. En menor medida se emitieron palabras que apelan a la dimensión valoral: responsable, respeto, respetuoso.

Representaciones docentes

En cuanto al análisis de los resultados obtenidos a partir de las emisiones de los docentes, las palabras con un número de emisiones, por encima del promedio fueron: conocimiento-manejo de temas-solidez teórica¹; didáctica-herramienta pedagógica-técnicas de enseñanza; dedicación-dedicado-tiempo-prepara las clase; comprensión -comprensivo-contención-Contenedor-acompañamiento-acompañar sujeto; dialogo – intercambio –vínculo - debate; capacitación – formación - actualización-actualizado; enseñanza – explicativo – transmisión - enseñanza/aprendizaje; responsable/ responsabilidad.

En cuanto a las palabras elegidas como más importantes, las exponemos en el siguiente cuadro según su orden de jerarquía y asociadas a partir de los significados asignados:

¹ Hemos agrupado aquellas palabras que aparecen como semánticamente equivalentes.

<p>didáctica-herramienta pedagógica-técnicas de enseñanza - creativo -enseñanza-transmisión-enseñanza/aprendizaje -Libre pensador -juicio crítico</p>	<p>Didáctica “porque articula conocimiento y comunicación, algo fundamental para la labor docente”; Creativo “porque al poner en juego la creatividad se logra transmitir mejor los conocimientos”; Libre pensador “que tiene en cuenta el proceso de enseñanza-aprendizaje. Que el conocimiento es dialogal, incluye un plus de cosas, trasciende la transmisión de conocimiento; Juicio crítico “la capacidad de poder ir reviendo la teoría, la praxis, no encasillarse, que uno pueda tomar de los otros lo que pueda enseñarse”.</p>
<p>conocimiento - especializado -autoridad académica</p>	<p>Conocimiento “aprender para poder transmitir. Estar en permanente contacto con el estudio”, Especializado “tener estudios, estudiar los temas que vas a dar, estudiar estudios de posgrado”, Autoridad académica “porque es la forma de generar el vínculo con el alumno sin imponérselo, desde el conocimiento”</p>
<p>Contenedor-acompañar sujeto - empático - paciencia - diálogo-vínculo</p>	<p>Contenedor “porque cuando llegas al alumno y sabes entenderlo vas a tener una buena comunicación”; Acompañar al sujeto “acción de relacionar conocimiento y sujeto. Reconocimiento del otro con sus condiciones, circunstancias y trayectorias”, Paciencia “para la observación de cada alumno y para determinar sus tiempos y sus contextos”, Vínculo “la relación con el alumno, el acercamiento”.</p>

Semejanzas y diferencias

Entrelazando estos resultados con las dimensiones propuestas por Fierro et al (1999), surge que los estudiantes pusieron el acento fundamentalmente en las características que refieren a la dimensión personal (amable, atento, buena onda, carismático) pero también hacen referencia a características que tienen que ver con la dimensión didáctica (claro, exigente, bueno explicando, didáctico) y valoral (responsable, respetuoso).

Los docentes por su parte priorizan los términos relacionados con la dimensión didáctica (didáctica, herramienta pedagógica, técnicas de enseñanza), en segundo lugar, hacen referencia a características que apelan a la dimensión institucional (conocimiento, especializado, autoridad académica) y por último también apuntan a atributos que tiene que ver con la dimensión personal (contenedor, empático, paciencia).

Si bien el orden de importancia asignado no es el mismo, hay una clara convergencia en señalar a la dimensión didáctica como un componente fundamental en la representación acerca de lo que es un buen profesor, lo cual es casi una tautología, ya que el hecho de calificar a un profesor como “bueno” implica que su labor, la docencia, es realizada de manera efectiva recurriendo a las herramientas que lo habilitan para ejercerla.

También observamos una coincidencia en la asignación de características de personalidad en el docente que facilitan su relación con los alumnos y colaboran con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La dimensión valoral solo es priorizada por parte de los estudiantes que asocian al

buen profesor con valores tales como el respeto y la responsabilidad.

Los docentes, en cambio hacen referencia a conceptos propios de la dimensión institucional, lo cual tampoco resulta extraño ya que su tarea es producto de su pertenencia a una institución. La docencia es su trabajo, su fuente de ingresos, su medio de vida.

5 | A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Ha sido importante comprobar, a partir del análisis de las voces de los actores, que la representación acerca de lo que es un “buen profesor” muestra más acuerdos que disensos. Si consideramos con Jodelet (1986) que “las representaciones sociales constituyen modalidades de pensamiento práctico orientados hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal”, estos resultados nos están brindando una perspectiva alentadora en pos de concretar el rol de acompañamiento que creemos define la labor docente. Coincidimos con Ardoino (2000) cuando considera que el acompañamiento es una relación de intersubjetividad, donde dos sujetos se comunican, y el acompañante reconoce que el acompañado es el sujeto de la acción, en una relación de alteración mutua, donde el otro cambia al mismo tiempo que intenta cambiar.

REFERENCIAS

ABRIC, Jean Claude (Comp) (2001). *Prácticas sociales y representaciones*. Editorial Coyoacán. México.

ARBESÚ, I. y PIÑA, J. (2004). Evaluación de la docencia desde la visión de los estudiantes: una experiencia interpretativa. En: M. Rueda (Coord.), *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias en México, Canadá, Francia, España y Brasil* (pp. 225–240). México: UABJO–ANUIES

ARDOINO, J. (2000). *Pensar la educación desde una mirada epistemológica*. Buenos Aires: Novedades Educativas.

CONTRERAS, Domingo (2010). Ser y saber en la formación didáctica del profesorado: una vida personal. *Revista Interuniversitaria de Formación del profesorado* N° 68.

FIERRO, C, FORTOUL, B y ROSAS, L (1999) *Transformando la práctica docente. Una propuesta basada en la investigación-acción*. Ed. Paidós. México.

JODELET, Denise. (1986 La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En: Moscovici, Serge (comp.). *Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Ed. Paidós, Barcelona.

MANSO, J. (2005) Reflexiones sobre un nuevo modelo de profesor universitario en Medicina. Una visión crítica de la enseñanza médica. 2 Congreso Virtual de Cardiología, 2005. Disponible en: <http://www.fac.org/scvc/llave/edu/manso.htm>

PÉREZ GÓMEZ, Ángel (1992) La función y formación del profesor/a en la enseñanza para la comprensión. Diferentes perspectivas en J. Gimeno Sacristán y A. I. Pérez Gómez, *Comprender y transformar la enseñanza*. Ediciones Morata. España.

SANTOS GUERRA, Miguel (1990) Criterios de referencia sobre calidad del proceso de enseñanza/ aprendizaje en la Universidad. *Revista de Enseñanza Universitaria* Vol. 1, Nº 1. Universidad de Sevilla págs. 25-47

TORRES, A.; RUIZ, J.; y ÁLVAREZ, N (2007). La auto transformación del estudiante universitario: más allá de la formación integral. *Revista Iberoamericana de educación*, 43/4 pp. 1-9, Ed. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

SAÚDE, RECONHECIMENTO E INDENIZAÇÕES: AS REIVINDICAÇÕES DOS ATINGIDOS EM TÓRNO DAS POLÍTICAS DE REPARAÇÃO

Data de aceite: 01/02/2022

Marta Zorzal e Silva

Doutora em Ciência Política professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Maria do Carmo Albuquerque

Doutora em Integração da América Latina (USP) e pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDAC/CEBRAP)

Monika Dowbor

Doutora em Ciência Política, Professora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

Monnique Greice Malta Cardoso

Mestranda em Educação pela UFES. Pesquisadora do Núcleo de Participação e Democracia - NUPAD/UFES e da Rede de Pesquisa ComRioComMar (CEBRAP/USP/UFES/IESP-UERJ/UNISINOS)

O conteúdo deste trabalho foi base para a produção do Boletim Técnico *ComRioComMar Opinião Popular*. Publicado em: <https://www.comriocommar.com.br/>

RESUMO: O artigo discute resultados de pesquisa-ação que buscou articular dois objetivos. O primeiro voltado à disseminação

de conhecimentos para dar suporte à discussão dos impactos do desastre-crime sobre o meio ambiente, a saúde, a economia e as condições de trabalho da população atingida. O segundo visou estimular as comunidades, selecionadas pela pesquisa, a avaliar os efeitos dos múltiplos danos para formular demandas com alternativas de soluções dos mesmos. A metodologia consistiu na realização de oficinas de capacitação com lideranças comunitárias que se tornaram multiplicadores em seus territórios, onde foram formuladas demandas, depositadas em urnas, e realizadas votações cumulativas durante dois anos (2018-2019). Como resultado foram obtidos quase 24.000 votos, em cerca de 500 diferentes reivindicações, as quais foram aglutinadas por semelhança. Deste processo sobressaíram quatro temas prioritários: Trabalho, renda e infraestrutura, Água e meio ambiente, Saúde, Reconhecimento e Indenizações.

PALAVRAS-CHAVE: Mineração; Desastre socioambiental; Demandas dos Atingidos, Espírito Santo.

HEALTH, RECOGNITION AND INDEMNITY: THE CLAIMS OF AFFECTED PEOPLE AROUND REPAIR POLICIES

ABSTRACT: The article discusses results of research activity on two main objectives. The first one aims to share knowledge in support of the discussion of the the disaster-crime about the environment, health, economy and the working conditions of the affected population. The second aimed to encourage communities, selected by the research, to analyse the outcomes of the multiple damages, in order to state demands and

alternate solutions for themselves. The methodology consisted of workshops with leaders of the community who became multipliers in their territories, where certain demands were formulated, deposited in ballot boxes, and where cumulative votes was held for two years (2018-2019). As a result, almost 24.000 votes were obtained, in about 500 different claims, which were summarized by similarity. Four priority themes emerged from this process: Labour, income and infrastructure, water and the environment, health, recognition and reparation.

KEYWORDS: Mining; Environmental Disaster; Claims of the affected; Espírito Santo.

1 | INTRODUÇÃO

O desastre socioambiental das mineradoras Samarco/Vale/BHP Billiton, ocorrido em 05/11/2015, em Fundão-MG-Brasil, é considerado o maior desastre socioambiental de barragens do mundo, tanto em termos de volume liberado e de extensão geográfica afetada, quanto em custos relativos à destruição e às compensações envolvendo rejeitos de mineração¹. A mega onda de rejeitos de minério que invadiu os rios do Carmo, Gualaxo do Norte e Doce não afetou só a água e o meio ambiente desta vasta região, mas sobretudo a saúde e os meios de vida e de geração de renda das populações residentes ao longo de quase 700 km, desde Mariana-MG ao litoral do estado do Espírito Santo. Em razão dessa tragédia as populações atingidas vem sofrendo inúmeros problemas socioeconômicos e socioambientais que afetam seus modos de vida e à saúde em seu sentido mais amplo. Isto é, desde a saúde física e mental, passando pela psicossocial até a ambiental, que de um modo geral, refletem-se na queda da produção das diversas atividades econômicas que davam vida e subsistência para ampla parcela dos residentes. Grande parte deles são: pescadores, pequenos produtores rurais, pequenos comerciantes, quilombolas, indígenas, azeiros, comunidades tradicionais, etc., cuja maioria vivem em regimes de trabalhos coletivos.

Neste contexto, entre os muitos esforços visando produzir conhecimentos que pudessem contribuir para a reparação dos danos, foi constituída uma rede de pesquisadores da USP, CEBRAP, UFES, UNISINOS e IESP-UERJ com o objetivo de produzir estudos sobre as consequências do desastre e formas de reparação. Entre 2017 e 2020 a rede desenvolveu o projeto denominado: *Implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo*². Para essa pesquisa foram definidos dois grandes eixos de trabalho: (a) um eixo de pesquisa acadêmica com a finalidade de obter conhecimento mais refinado do campo, nas dimensões: Sociedade Civil e ativismo; Políticas Públicas, Capacidades Estatais e (b) um eixo focado na Governança Participativa, que desenvolveu uma metodologia de pesquisa que denominamos ComRioComMar: Opinião Popular (CRCMOP).

1 Bowker, Lindsay Newland & Chambers, David. (2018). World Mine Tailings Failures From 1915. Disponível em: <https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/> <Acesso em 10/06/19>

2 Projeto de pesquisa desenvolvidos com o auxílio financeiro do Edital CAPES-CNPq-FAPEMIG-FAPES-ANA (2016); Para mais informações acesse o site: <https://www.comriocommar.com.br/projeto>; e do Edital Universal FAPES (2017).

Ao dar enfoque ao estado do Espírito Santo, a pesquisa ComRioComMar Opinião Popular (CRCMOP) permitiu que as comunidades atingidas, selecionadas pela pesquisa, vocalizassem os efeitos dos múltiplos danos e agravos interdimensionais, altamente complexos, que gerou transgressão aos direitos humanos, com lesões às presentes e futuras gerações, por meio de um processo de votações cumulativas.

Por meio de tecnologia social de governança participativa a pesquisa, durante os anos de 2018 e 2019, mobilizou 21 comunidades, em 5 municípios do estado do Espírito Santo, despertando centenas de lideranças locais dentre os quase 4 mil participantes. A mobilização das comunidades foi feita por meio de oficinas de capacitação com as lideranças das organizações participantes, bem como debates nas comunidades, visando estabelecer um processo de construção coletiva de análise dos problemas causados pelo desastre e buscar alternativas de soluções e meios para a reparação dos danos e agravos.

A dinâmica de formulação de propostas e de votações cumulativas nas urnas ocorreu concomitante a realização de cinco Oficinas de capacitação com a presença de representantes das comunidades selecionadas pela pesquisa. Cartilhas Temáticas foram utilizadas como meio de disseminação de conhecimentos e suporte para discussão dos impactos do desastre da Samarco sobre a saúde, o meio ambiente, a economia e o desenvolvimento das comunidades atingidas, especialmente no que concerne aos efeitos nas condições de trabalho e renda dessas populações. Também estiveram presentes nas oficinas realizadas, além dos pesquisadores, técnicos das Câmaras Técnicas do CIF e de outras instituições como a Defensoria Pública do Espírito Santo e de órgãos das prefeituras dos municípios abrangidos pela pesquisa.

Como resultado, foram obtidos quase 24.000 votos em cerca de mais de 400 diferentes propostas de reivindicações das comunidades que, após análise e debate com os seus representantes, foram aglutinadas por semelhança. Quatro grandes temas se destacaram: Trabalho, renda e infraestrutura com 32% dos votos, Água e meio ambiente com 25%, Saúde com 20% e Reconhecimento e Indenizações com 14% dos votos.

A Tabela 01 mostra os municípios e respectivas comunidades objeto da pesquisa, o início do período de votação, o total de votos em propostas obtidos e o número de participantes de cada comunidade.

Municípios	Urnas	Início da votação	Total de votos	Participantes Identificados
São Mateus	São Miguel/Ilha Preta	Set./18	7.333	655
	Barra Nova Sul	Set./18	4.214	320
	Guriri	Jan./19	1.089	162
	Barra Nova Norte	Jul./19	1.465	129
	Urussuquara	Jul./19	63	18
	Campo Grande	Jul./19	1.061	261
	Nativo	Out./19	664	102
	Gameleira	Mai./19	566	110
	Total do Município		15.564	1.757
Linhares	Degredo (AMPROD)	Jul./19	107	27
	Degredo (ASPERQD)	Jul./19	51	32
	Regência	Jul./19	126	30
	Pontal do Ipiranga	Mar./19	545	140
	Areal	Out./19	45	14
	Total do Município		874	195
Colatina	IBC	Nov./18	486	65
	Carlos Germano	Mar./19	161	45
	IFES Itapina	Mar./19	1.303	367
	Itapina	Dez./18	132	22
	Total do Município		2.082	499
Serra	ASPEJ	Mar./19	2.705	586
	Lagoa da Juara	Nov./19	106	50
	Total do Município		2.811	636
Vitória	Encontro MAB e FCRD	Jul./18	107	38
	SINDIPESMES	Fev./19	1.661	342
	Total do Município		1.768	380
Total Geral		23.990	3.483	

Participantes não identificados: 179 (aprox. 4,8%). Total de participantes: 3 662

Tabela 01: Total de votos coletados por comunidade

Fonte: Banco de Dados CRCMOP.

Este artigo traz a público os resultados desta pesquisa-ação. Focaliza dois dos grandes temas que sobressaíram com maior votação entre as propostas vocalizadas pelas comunidades atingidas: Saúde com 20% dos votos, e Reconhecimento e Indenizações com 14% dos votos em propostas. Os outros temas com demandas mais significativas – Trabalho, Renda e Infraestrutura com 32% dos votos e Água e meio Ambiente com 25% – são objetos de dois outros artigos³.

3 CARLOS, Euzeneia. *Trabalho, renda e infraestrutura: as reivindicações dos atingidos em torno das políticas de repa-*

As seções subsequentes apresentam a distribuição da votação nos temas Saúde, Reconhecimento e Indenizações. Em seguida analisa e interpreta as principais reivindicações contidas em cada um deles, bem como ressalta as prioridades que emergiram em cada um dos cinco municípios escolhidos pela pesquisa. As considerações finais elabora uma análise do conjunto das reivindicações nestes dois temas e dos principais problemas contidos no modelo de reparação instituído pelo TTAC.

2 | DEMANDAS VOCALIZADAS EM RELAÇÃO À SAÚDE

As reivindicações em torno de diferentes áreas da saúde compõem em terceiro lugar no conjunto das propostas elaboradas pelas comunidades estudadas pela pesquisa CRCMP-OP, representando 20% de todos os votos nas cerca de mais de 400 propostas formuladas. De fato, o desastre da barragem produziu uma multiplicidade de efeitos sobre a saúde combinando o agravamento e ampliação de doenças preexistentes com o surgimento de novas, em um cenário de sobreposição de riscos, doenças e danos.

Embora nos municípios atingidos no estado do Espírito Santo os equipamentos públicos de saúde não tenham sido danificados pelo desastre, seus impactos na saúde pública, bem como nas outras dimensões da vida foram inúmeros. De um lado, a contaminação da água e as diversas alterações ambientais (na biodiversidade e nas alterações dos ciclos de vetores, hospedeiros e reservatórios de doenças, etc.) afetaram tanto o território como os ambientes marinhos. De outro, diversos estudos demonstram que os efeitos de médio e longo prazo dos desastres são menos visíveis e mensuráveis do que os imediatos, o que exige dos atingidos mobilização e organização para elaborar e definir as prioridades das comunidades, bem como para enfrentamento político inerente à vocalização de demandas para pressionar os responsáveis para sua solução.

Outro aspecto a ser considerado é que em grande parte dos territórios atingidos não há infraestrutura de equipamentos e serviços de saúde suficiente ou, em alguns casos, ela simplesmente não existe. Se sabemos que os efeitos na saúde ocorrem, sobretudo, a médio e longo prazos, isto exige, ou deveria exigir, a preparação de serviços de saúde para atender, prevenir e mitigar as diversas e complexas incidências de enfermidades físicas, bem como os problemas de saúde mental que tendem emergir. O desastre é um processo que muda a vida social, cultural, econômica e coletiva das comunidades, e essas mudanças e perdas imprimem sofrimentos nos corpos e mentes das pessoas, que ao lado da contaminação dos ambientes, resultam em doenças.

Diante deste contexto, fica claro que a proposta mais votada neste tema reivindica Postos de Saúde e Unidade Básica de Saúde completa, com farmácia e ambulância, a

*ração. Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social. v.1 n. 1 (2020). Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33226>; e RODRIGUES, Fernando Peres; SOUZA, Luciana Andressa Martins de. **Água e Meio Ambiente: as reivindicações dos atingidos em torno das políticas de Recursos Hídricos, Saneamento e Recuperação Ambiental.** Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social. v.1 n. 1 (2020). Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33227>*

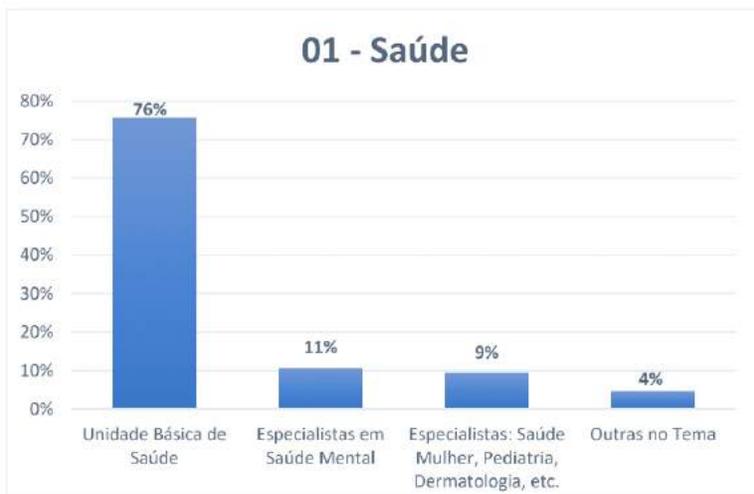
qual obteve 3.681 votos, representando 76% dos votos no tema saúde. Em segundo lugar estão as demandas por especialidades seja na área de saúde mental com 516 votos, seja na área de outras especialidades como ginecologia, pediatria, dermatologia, etc., com 453 votos. A Tabela 02, a seguir, mostra as três propostas mais votadas, a distribuição de votos por município, o total de votos nas propostas e o peso relativo de cada proposta no tema. Essas três propostas representam 96% do total da votação relativa à saúde.

Principais Demandas	Municípios	Votos	Peso relativo
01 - Unidade Básica de Saúde com equipe completa, ambulância e farmácia básica	São Mateus	3.103	
	Colatina	191	
	Vitória	183	
	Linhares	151	
	Serra	53	
	Subtotal	3.681	76%
02 -Atendimento de Especialistas para a saúde mental: violência doméstica, depressão, dependência de álcool e outras drogas	São Mateus	498	
	Colatina	8	
	Vitória	7	
	Serra	2	
	Linhares	1	
	Subtotal	516	11%
03 - Atendimento de Especialistas: ginecologia, dermatologia e pediatria	São Mateus	309	
	Vitória	60	
	Colatina	35	
	Linhares	27	
	Serra	21	
	Subtotal	452	9%
Total Três Propostas mais votadas		4.649	96%
Outras propostas correlatas		218	4%
Total de votações no Tema Saúde		4.867	100%

Tabela 02 – Saúde: propostas mais votadas, votação por município, peso relativo

Fonte: Banco de Dados CRCMOP

Como se observa na Tabela 02, as comunidades do município de São Mateus, em relação aos demais municípios, tem votação muito maior. Essa votação se explica pelo fato de o município ter sido afetado pela pluma de rejeitos que se espalhou pela costa litorânea do Espírito Santo, cujo reconhecimento pelo CIF só ocorreria em 2017, por meio da Deliberação 58/2017. Porém, até julho de 2020, a Renova não tinha acatado essa Deliberação. O gráfico 01, evidencia a distribuição das votações nas principais propostas encaminhadas à saúde.



Fonte: Banco de Dados CRCMOP

Quase cinco anos após o desastre, é interessante notar que a principal demanda na área da saúde refere-se a “Unidade Básica de Saúde com a equipe completa, ambulância e farmácia básica”, com 3.681 votos e que recebeu votos em todas as comunidades votantes: São Mateus com 3103, Colatina com 191, Vitória com 183, Linhares com 151 e Serra com 53.

Desde os anos 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) estabeleceu a Atenção Básica como porta de entrada para o sistema e estima-se que quase 80% dos problemas de saúde podem ser resolvidos nas Unidades Básicas. Além do clínico geral e da enfermagem, uma UBS pode oferecer serviços de pediatria e ginecologia. Nela, o usuário pode fazer curativos, inalações, vacinas, tratamento odontológico, coletar exames laboratoriais e receber medicação básica. Para que estes serviços sejam resolutivos, é importante que as equipes estejam completas, com todas as categorias profissionais trabalhando e com os insumos disponíveis, o que nem sempre acontece.

As comunidades atingidas também apontam como prioritária a necessidade de “Atendimentos de especialistas para a saúde mental: violência doméstica, depressão, dependência de álcool e outras drogas”, com 518 dos votos, cuja maioria concentra-se em São Mateus. Esta reivindicação é especialmente significativa, tendo em vista que os desastres e crises de emergência humanitária desorganizam o modo de vida das pessoas. Vários estudos demonstram que esses eventos causam múltiplos efeitos de médio e longo prazo na saúde mental da população. A incerteza sobre o futuro, a perda completa ou parcial dos meios de subsistência, a mudança radical no estilo de vida e/ou trabalho são fatores que afetam a saúde mental das pessoas gerando depressão, fobias, transtorno do estresse pós-traumático, abuso de álcool e drogas psicoativas, bem como o aumento no

número de suicídios.

É importante ressaltar que a saúde mental debilitada não é apenas um problema individual. Ela afeta as relações sociais, as políticas públicas e a economia, sendo por elas também afetada. Os problemas de saúde mental se manifestam em alunos que não conseguem aprender, professores que não conseguem ensinar, assistentes sociais ou profissionais de saúde afastados do trabalho, homens que abusam das mulheres e familiares, entre outros efeitos diversos. Assim, em situações de emergências e desastres, e como consequência de médio e longo prazo, a incidência de problemas de saúde mental aumenta, comprometendo ainda mais os recursos da comunidade e produzindo efeitos sistêmicos danosos que se retroalimentam.

No contexto da pandemia, cabe pensar soluções que considerem a necessidade do isolamento social, entre as quais: a) teleatendimento - atendimento psicológico por telefone ou outros dispositivos tecnológicos, b) atendimento por equipes multidisciplinares, com a inserção de profissionais da saúde mental em ações tanto no SUS quanto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ambos se apoiam em cuidados integrais e capilarizados, os quais já trabalham com a saúde mental em algum grau. São exemplos desse tipo de cuidado: as oficinas, grupos terapêuticos e fortalecimento de vínculos.

A terceira demanda com votação de 453 votos refere-se ao “Atendimento de especialistas: ginecologia, dermatologia e pediatria”. O acesso às especialidades é um dos principais gargalos na rede de atendimento do SUS. No contexto do pós-desastre, os problemas de saúde se avolumaram e o acesso a estes serviços precisam ser priorizados para garantir o encaminhamento adequado e a resolutividade a eles necessária.

Além destas demandas mais votadas, outras se destacaram, por exemplo: “fiscalização da saúde das comunidades atingidas”, com 70 votos; “solução para os danos causados à saúde da comunidade”, com 41; “ampliação de hospitais”, com 28; “levantamento e divulgação regular de dados sobre as doenças”, com 27; “hospitais públicos com educação e respeito no atendimento”, com 14 votos.

É lamentável constatar que essas demandas, que constam em lei como direitos, revelam o contexto de precariedade das políticas públicas do setor já no período anterior ao desastre, tornando-se mais dramático com a situação de emergência. Esta situação é mais um elemento que explicita como o desastre afeta de forma muito mais acentuada as pessoas mais vulneráveis, amplificando as iniquidades e as necessidades sociais em saúde.

2.1 O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) e as Ações da Fundação Renova voltadas para a saúde: o abismo entre o acordado e o executado

O processo de reparação dos múltiplos danos causados pelo desastre foi institucionalizado por meio do instrumento jurídico-político institucional criado pelo Acordo

extrajudicial (TTAC) firmado pelas mineradoras Samarco/Vale/BHP Billiton com o Governo Federal e os Governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, em 02/03/2016, e demais TACs⁴ que foram firmados ao longo dos quase 5 anos decorridos do desastre.

Este Acordo, em suas cláusulas 106 a 113, define o programa e as ações para restaurar as condições de saúde das populações atingidas. Como nos demais programas, designa à Fundação Renova para desenvolver atividades de apoio à saúde física e mental, e elaborar um estudo epidemiológico e toxicológico para identificar o perfil epidemiológico e sanitário retrospectivo, atual e prospectivo dos moradores de Mariana até a foz do Rio Doce, a fim de avaliar riscos e correlações decorrentes do desastre-crime.

Decorridos quase cinco anos do desastre, o que a Fundação Renova fez para aprimorar as ações de saúde no estado do Espírito Santo? A análise dos relatórios da Samarco e da Fundação entre março de 2016 e setembro de 2019 mostra que a “Especificação de alternativas”, isto é, busca de soluções para os problemas identificados, correspondia a 34% do total de ações, conforme mostrado na Tabela 3. É importante ressaltar que a “especificação de alternativas” não implica diretamente a execução de ações correspondentes às alternativas especificadas. Em segundo lugar, entre as ações da Renova está a elaboração de diagnósticos, que abrangiam 28% do total. Um exemplo desse tipo de “ação em saúde” é a “visita técnica” da Renova às lideranças das comunidades de Regência e Povoação, com o intuito de levantar dados e fatos para subsidiar parecer técnico. Em terceiro lugar, a Fundação dispensou o seu tempo em busca de parcerias e de contratação de terceiros, somando conjuntamente quase 24%. A categoria de entrega de serviços aos usuários foi reportada apenas duas vezes. Se a elaboração de diagnósticos corresponde ao esperado pelas atribuições contidas no TTAC, a parte que determinava o apoio à saúde física e mental encontrava-se, claramente, na fase de definições. Em suma, os dados apresentados indicam que, para o estado do Espírito Santo, a Fundação encontrava-se, em 2019, ainda no estágio de formulação de linhas de atuação e distante de apresentar efetividade em suas ações reparatórias no que se refere à saúde.

Especificação de alternativas	34%
Diagnóstico	28%
Busca ou contratação de Parceria	24%
Outros	5%
Prestação de contas	5%
Entrega de produtos e serviços	3%
Total	100%

Tabela 3: Ações da Renova na área de saúde (Espírito Santo)

Fonte: Banco de Dados CRCM/ Unisinos

⁴ Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), de 18/01/2017; TAP-Aditivo, de 16/11/2017 e TAC Governança, de 25/06/2018.

Esses dados corroboram as análises e recomendações ao CIF da Câmara Técnica de Saúde sobre o Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada, assim como as análises realizadas pelas Consultorias contratadas pelo Ministério Público (Fundação Getúlio Vargas e Ramboll do Brasil)⁵ como peritas para acompanhar a execução dos programas socioeconômicos. Tanto a CT-Saúde quanto a Ramboll mostram que a execução desse programa pela Renova é marcada por inúmeros dissensos que acabaram por conduzir a judicialização do elenco de ações previstas para o programa. Neste sentido, a análise da Ramboll Consultoria, de abril de 2020, é particularmente esclarecedora:

... a realização do Estudo de Avaliação de Risco à Saúde Humana tem se caracterizado por diversas controvérsias e tensionamentos. No período monitorado, após a manifestação do Sistema CIF, através da Deliberação nº 374/2020, sobre a necessidade de adequações e correções na proposta do GAISMA (Projeto de Gestão Ambiental Integrada para a Saúde e Meio Ambiente (GAISMA) e na (proposta) apresentada pela Fundação Renova, assim como pela interposição de embargos pelas instituições de justiça, notadamente, o Ministério Público Federal e as Defensorias Públicas da União, de Minas Gerais e do Espírito Santo, o juízo da 12ª Vara Federal, em decisão proferida no dia 02/03/2020, determinou a apresentação, pela Fundação Renova, de nova versão do que denominou GAISMA-Aprimorado. (RAMBOLL, 2020, p. 90).

Vale destacar que os efeitos dos desastres, em geral, na saúde das populações afetadas vão muito além das áreas diretamente atingidas. No caso do desastre da barragem de Fundão, a lama de rejeitos percorreu quase 700 km desde Mariana-MG até a foz do rio Doce em Linhares-ES, e no mar, espalhou-se levada pelas correntes marinha tanto ao sul quanto ao norte da foz do Doce, atingindo desde o município da Serra-ES, na região metropolitana de Vitória, até Conceição da Barra no norte do estado. Deste modo, além da população atingida diretamente pela lama, do número de mortos, feridos e desabrigados contabilizados logo após a ocorrência da tragédia, a extensão dos impactos na saúde abrange um contingente muito maior de pessoas. Isto, tendo em vista que os efeitos na saúde incluem tanto a contaminação e as alterações ambientais que se efetuam nos territórios por onde os rejeitos passaram não só na calha dos rios, mas também nos ambientes marinhos ao longo da costa do Espírito Santo. Deste modo, as consequências do ambiente contaminado na saúde da população atingida nem sempre se manifesta de forma imediata e sim no médio e longo prazo.

Além desses efeitos físico-químicos na biodiversidade dos ambientes, a alteração abrupta da organização social e dos modos de viver e trabalhar historicamente constituídos nos territórios produz efeitos sobre a saúde, o que significa dizer que todos os que tiveram suas condições de vida e trabalho atingidas nos diferentes territórios impactados estão suscetíveis

5 O Termo Ajustamento Preliminar (TAP), de 18/01/2017, estabeleceu critérios para contratação de organizações para atuar como peritos, assessoria e/ou assistentes técnicos para o Ministério Público Federal no caso do desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton, e o Termo Ajustamento Preliminar-Aditivo, de 16/11/2017, complementa o Termo Aditivo (TAP) de 18/01/17, incluindo mudanças na condução dos programas socioeconômicos e substituiu a organização INTEGRATIO pela Fundação Getúlio Vargas como Perita do Ministério Público Federal.

de terem as suas condições de saúde impactadas em algum grau (FREITAS, et al, 2019).

3 I DEMANDAS VOCALIZADAS EM RELAÇÃO AO RECONHECIMENTO E ÀS INDENIZAÇÕES

As demandas por reconhecimento e Indenização está presente em todos os municípios, mas em razão do reconhecimento tardio dos municípios litorâneos do ES, a maior incidência ocorre nos municípios de São Mateus e Serra. Este tema comparece em quarto lugar no total das votações da pesquisa (23.869), indicando que apesar de ter se passado quase cinco anos desde o desastre esta é uma questão premente. Foram mais de 3.339 votos distribuídos entre propostas de reconhecimento (53%), indenização (43%) e outros temas correlatos (4%), nos cinco municípios selecionados. A distribuição percentual dessas votações por município mostra que a maioria das reivindicações concentra-se nos municípios de São Mateus e Serra que são justamente aqueles abrangidos pela Deliberação nº. 58, de 31 de março de 2017, do CIF⁶. Desse modo, verifica-se que 57 % das propostas neste quesito são oriundas das comunidades costeiras especialmente do município de São Mateus e do município da Serra 29%; enquanto que em Vitória, Colatina e Linhares esses percentuais são bem menores, significam respectivamente 7%; 4% e 3%. A tabela 04, a seguir, evidencia as cinco propostas mais votadas, as quais representam 96% do total, a distribuição de votos por município, o total de votos nas propostas e o peso relativo de cada uma.

Propostas	Municípios	Votos	Peso relativo
01- Reconhecimento das áreas impactadas ainda não reconhecidas, no mar, nas lagoas, nos manguezais, nos rios e nas nascentes, especialmente a região de Carapebus (Serra), incluindo todas as atividades produtivas.	Serra	783	
	São Mateus	705	
	Linhares	1	
	Vitória	18	
	Colatina	1	
	Subtotal	1.508	45%
02 -Efetivação e agilização das indenizações para todas as categorias reconhecidas e impactadas	São Mateus	941	
	Vitória	186	
	Colatina	103	
	Linhares	66	
	Serra	58	
	Subtotal	1.354	41%
03 - Reconhecimento das Mulheres Pescadoras	São Mateus	190	
	Serra	43	
	Colatina	7	
	Subtotal	240	7%

6 Essa deliberação elenca áreas estuarinas, costeira e marinha impactadas como área de abrangência socioeconômica nos termos da Cláusula I, VI e VIII do TTAC. Compreende toda a região costeira desde o município de Nova Almeida até Conceição da Barra.

04 -Que empresas e entidades envolvidas estejam a par da vida dos prejudicados, esclarecendo as dúvidas e pondo em prática o ressarcimento dos prejuízos causados a quem depende do Rio Doce como meio de sustento.	São Mateus	20	
	Serra	19	
	Vitória	14	
	Colatina	14	
	Subtotal	67	2%
05 - Reconhecimento como povos tradicionais indígenas.	Linhares	29	
	Colatina	3	
	Subtotal	32	1%
Outras propostas correlatas		138	4%
Total no Tema Reconhecimento e Indenizações		3.339	100%

*A ausência do nome do município significa que não houve votos naquela proposta

Tabela 04 – Reconhecimento e Indenizações: Propostas mais votadas, votação por município*, peso relativo.

Fonte: Banco de Dados CRCMOP

A análise dos dados da Tabela 04 evidencia que entre as cinco propostas mais votadas, três delas referem-se ao reconhecimento (1ª, 3ª, 5ª) e representam 53% do total e duas referem-se às indenizações (2ª, 4ª) e representam 43% do total. Observando as propostas relativas ao reconhecimento verificamos que as maiores votações estão nos municípios de São Mateus (895) e Serra (826). Nos demais municípios a votação foi bem menor. Linhares 30, Colatina 11, e Vitória 18 votos. Em relação as concernentes às indenizações, novamente São Mateus possui a maior demanda com 960 votos, enquanto Vitória detém o segundo lugar com 200 votos, Colatina com 117, Serra com 77 e Linhares em último lugar com 66 votos nestas propostas. O gráfico 02, a seguir, mostra a distribuição do total de votos neste tema por demandas.



Fonte: Banco de Dados CRCMOP

3.1 O TTAC e as Ações da Fundação Renova em relação ao Reconhecimento e às Indenizações

Para reconhecimento, indenização, proteção social e auxílio emergencial das populações atingidas pelo desastre o TTAC definiu quatro programas: a) Programa de levantamento e de cadastro dos impactados (Cláusulas 19 a 30), b) Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados (Cláusulas 31 a 38), c) Programa de Proteção Social (Cláusulas 54 a 58), e d) Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados (Cláusulas 137 a 140)⁷. Esses programas estão sendo executados pela Fundação Renova e são acompanhados pela CT de Organização Social (CTOS), que tem por coordenador um representante da Defensoria Pública da União. Membros representantes dos governos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, técnicos representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério da Cidadania e dos municípios atingidos também compõem a CTOS. Há de se ressaltar, todavia, a recente judicialização de inúmeras questões a partir de Eixos Prioritários que tramitam na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, MG, o que acabou por esvaziar o sistema CIF, sobretudo nas matérias afetas aos programas socioeconômicos (cadastro, auxílio financeiro e indenização).

A governança do processo de reparação, embora conte com a figura do CIF e das CT's como instâncias públicas de acompanhamento e fiscalização dos 42 programas do TTAC, confere excessiva autonomia à Fundação Renova. Isto, tanto do ponto de vista operacional quanto orçamentário, o que acaba por prejudicar o controle da implementação dos programas, a execução das Deliberações, bem como as respectivas sanções pelo descumprimento da Renova. Os processos decisórios na Fundação estão a cargo do Conselho Curador, constituído por 9 membros, sendo seis representantes das mantenedoras, um do CIF e dois indicados pela articulação das Câmaras Regionais dentre os atingidos ou técnicos por eles escolhidos, que por maioria simples aprova os programas e ações da Renova. Como as Assessoria Técnicas e as Câmaras Regionais previstas no TAC-Governança ainda não foram implementadas na maioria dos municípios atingidos, a representação dos atingidos é ainda muito frágil e ocorre somente no sistema CIF e respectivas CT's. Desse modo, o referido Conselho Curador da Renova possui maioria de representantes das mineradoras, e, por conseguinte, suas decisões vitais relativas à execução dos programas e aos(as) atingidos(as) tendem a ser a favor das mineradoras.

O que os estudos e análises produzidos tanto pela CTOS, como pelas Consultorias contratadas pelo Ministério Público — como peritas para acompanhar a execução dos programas socioeconômicos — revelam é que existem inúmeros problemas no PG: 1- Levantamento e Cadastro dos Impactados, executado pela empresa Synergia contratada

⁷ A Fundação Renova, criada pelo TTAC, ao executar os denominou como segue: PG-01: Levantamento e Cadastro dos Impactados, PG-02: Ressarcimento e Indenizações dos Impactados (Programa de Indenizações Mediada - PIM), PG-05: Proteção Social, e PG 21: Auxílio Financeiro Emergencial (AFE).

pela Fundação Renova para este fim. Tal fato se reflete diretamente nos três programas mencionados, porque é por meio do PG:1 que se estabelece a porta de entrada para o reconhecimento dos territórios, inicialmente definidos pelo TTAC, e famílias atingidas nos mesmos. Vale sublinhar que, em 2017, com base em estudos de impacto ambiental realizados pelo ICMBio⁸, o CIF, por meio da Deliberação 58/2017, determinou a inclusão das regiões costeiras e estuarinas de Nova Almeida a Conceição da Barra no ES, nos termos do TTAC, bem como estabeleceu que a Fundação Renova direcionasse os programas socioeconômicos para estas novas áreas.

O Programa de Cadastro, de fato, é o centro de todo o sistema de reparação, compensação e mitigação concebido pelo Acordo selado entre mineradoras e poder público. Isto tendo em vista que o levantamento e cadastro de “impactados”, é tido como instrumento de referência para dimensionamento e quantificação de todos os programas socioeconômicos (Cláusula 23)⁹. Significa dizer que para ter acesso a qualquer um dos programas socioeconômicos necessariamente é preciso passar pelo Cadastro.

Porém, ser cadastrado e reconhecido como atingido pela Fundação Renova é um longo e penoso caminho, marcado pela morosidade, ausência de transparência metodológica e processual, que impõem uma série de barreiras que exclui grande parte das populações atingidas¹⁰. De acordo com a Ramboll Consultoria, em abril de 2020, do total das 63.336 solicitações de cadastro pelos atingidos, apenas 31.314 haviam sido efetivamente cadastrados, portanto em apenas 49% dos casos, o direito de acesso ao PG01 para aqueles que se consideram atingidos, se efetivou, enquanto que 51% dos casos ainda continuavam pendentes. Entre estes casos pendentes se encontram as solicitações oriundas dos municípios capixabas abrangidos pela Deliberação n.º. 58/2017-CIF (litoral do ES, de Nova Almeida até Conceição da Barra)¹¹. Quanto ao Programa de Indenizações Mediada (PG-02), a situação não é muito diferente. Pois, das 31.314 famílias cadastradas, apenas 35% havia recebido algum tipo de indenização, o que corresponde a um total de 10.819 famílias com alguma indenização paga. Trata-se de percentual muito baixo tendo em vista que já se passaram mais de quatro anos do desastre; ademais, revela a lentidão

8 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

9 TTAC. Cláusula 23: O cadastro previsto neste programa servirá como referência de dimensionamento e quantificação de todos os programas socioeconômicos. Importante destacar que esse não é o único mecanismo de diagnóstico ao qual o TTAC faz referência. Também na Cláusula 6, inciso II, está previsto que a definição dos programas deverá ser embasada em “estudo de avaliação dos impactos socioambientais e socioeconômicos”, e a Cláusula 20, define sobre a necessidade de realização de estudos por instituição independente para identificação da “totalidade das áreas em que se constatarem impactos sociais, culturais, econômicos ou ambientais”, a serem submetidos ao CIF para validação.

10 Para exposição mais ampla sobre as inadequações e barreiras contidas no processo de execução do PG-01 e PG-02 estabelecidas pela Fundação Renova, ver: Fundação Getúlio Vargas. Análise do Cadastro Socioeconômico - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, dez. 2019. 463 pag.; Ramboll Consultoria. Relatório de monitoramento mensal dos programas socioeconômicos e socioambientais para restauração da bacia do Rio Doce com os indicadores propostos. Período 16/03 a 15/04/2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>. <Acesso em 15-07-2020>

11 Vale destacar que a Fundação Renova está contestando na justiça a Deliberação 58/2017 que reconhece as regiões costeiras do norte do ES como atingidas e portanto, sujeitas as mesmas determinações do TTAC. Porém em 12/07/2020 a JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, proferiu Decisão Urgente, indeferindo o pleito da Fundação Renova.

do processo e transgressão a Cláusula 38 do TTAC, que previa a conclusão do processo indenizatório no prazo máximo de 12 meses (Ramboll Brasil, Relatório. Abril/2020)

A Fundação Getúlio Vargas, por sua vez, analisou o tempo que cada atingido(a) despende para ser incluído no processo de Cadastro, por meio da verificação do tempo gasto entre a data da primeira manifestação do(a) atingido(a) e a data que consta como de entrada no sistema. Verificou, assim, que as pessoas que solicitam ingresso no Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova:

... aguardam, em média, 194 dias para terem seu pedido de solicitação de cadastro analisado e seu processo de cadastro inserido no sistema. Tem-se, ainda, que 50% das pessoas que constam como cadastradas na base de dados esperaram até 172 dias para a efetivação desse processo. Do total de manifestantes que foram efetivamente cadastrados, 75% aguardaram até 228 dias, 7,4% esperaram pelo menos um ano (365 dias) e 4% esperou ao menos 500 dias (FGV, 2019, p.307).

O tempo de resposta é um fator essencial a ser considerado, tendo em vista os efeitos lesivos causados pela morosidade da Renova, ao dificultar ou inviabilizar que muitas famílias atingidas tenham acesso à reparação de seus direitos. As cifras corroboram a legitimidade das reivindicações das comunidades atingidas por reconhecimento e reparação satisfatória dentro de um prazo minimamente razoável expressas neste artigo. Pois, somente por meio de “medidas céleres e efetivas é possível garantir o adequado tratamento às situações de vulnerabilidade e severidade, bem como minorar as chances de o dano se tornar irreparável” (FGV, 2019, p.301)

Enfim, observa-se que, após decorridos quase cinco anos do desastre, o cadastro ainda não foi concluído e, mais que isso, permanece gerando tensões e conflitos em relação ao reconhecimento de muitas comunidades e pessoas atingidas, grande parte delas em situação de vulnerabilidade. Além disso, apesar das advertências e multas aplicadas pelo CIF à Fundação Renova, elas não mudam a conduta da Fundação. Poucas são pagas, e a Fundação continua agindo como se não tivesse sido repreendida e/ou multada. Com isso, cresce entre as comunidades atingidas a frustração e a desesperança a ver seus direitos desrespeitados e se encontrarem sem a perspectiva de obter o Auxílio Financeiro e o ressarcimento justo dos danos materiais e simbólicos causados nos seus modos de vida.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável, num contexto de desastre socioambiental da proporção do rompimento da barragem de Fundão, que o processo de reparação e de compensação deveria ser realizado de forma célere e efetiva, em vista das múltiplas situações de vulnerabilidade produzidas e/ou acirradas pelos efeitos do desastre. Contudo, o que se tem observado nas ações de reparação das mineradoras por meio da Fundação Renova é que — sobretudo, no que se refere ao campo social e econômico —, elas têm sido marcadas por morosidades,

não cumprimento das determinações acordadas no TTAC e no TAC Governança, assim como das deliberações do CIF — que cumpre o papel de acompanhamento e fiscalização das ações previstas pelo poder público nos acordos.

Os dados analisados nos levam a considerar que as ações de reparação e mitigação dos problemas na área da saúde são incipientes e desarticuladas das necessidades específicas do campo da saúde, sobretudo no que diz respeito aos efeitos de médio e longo prazo, que se relacionam diretamente às desigualdades sociais e às dinâmicas comunitárias. A baixa execução e o quase inexistente papel das instâncias participativas durante a maior parte do processo são marcantes. Uma das possíveis razões da baixa efetividade tem sido a não inclusão do SUS como parte das ações propostas; o qual poderia ter sua infraestrutura potencializada, qualificada e/ou ampliada, evitando desperdício de recursos e a sinergia nas ações.

Por sua vez, as reivindicações por reconhecimento e indenizações constante da Tabela 4 se tornam mais do que urgentes, imperativas, considerando que “os desastres são uma conjugação insuportável de inúmeros, graves e simultâneos danos e perdas para a coletividade afetada” e que, sobretudo, “há variados tempos e espaços entrelaçados nas situações pós desastres”, que ilustram que a “restituição da ‘normalidade’ nem sempre é viável: vidas não se restituem e histórias de vida mudam de rumo irreversivelmente após um desastre”¹².

É importante ressaltar que a pauta referente ao reconhecimento simboliza a grande dificuldade dos danos referentes ao desastre do Rio Doce terem a devida importância e tratamento por parte da Fundação Renova e as suas mantenedoras no Estado do Espírito Santo. O reconhecimento territorial das áreas litorâneas demorou aproximadamente 1 ano e meio, vindo a ocorrer a partir da Deliberação nº 58 de 31/03/2017. Outras regiões, como patrimônio da Lagoa e Sooretama, só o foram a partir da Deliberação nº 164 de 2018. Ademais, ainda se encontra pendente o reconhecimento “de fato” daquelas comunidades afetadas, cujos danos estão mais afastados da área de proibição de pesca (como os danos aos rios) ou que dizem respeito aos reflexos econômicos sobre o comércio e turismo local, bem como o reconhecimento da mulher atingida é outra importante demanda não atendida.

As inúmeras deliberações do CIF e respectivas Notas Técnicas da CTOS atestam o quão difícil, sofrido e desgastante tem sido este processo para uma grande parcela das comunidades atingidas em todos os municípios afetados, que ainda não foram reconhecidas, ou ainda demandam indenizações¹³.

Observa-se que as empresas mineradoras, via Fundação Renova, ainda

12 VALENCIO, N. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v68n3/v68_n41a45.pdf - 2016

13 Para as questões do cadastro e respectivo reconhecimento dos(as) atingidos(as) ver em especial as seguintes Notas Técnicas da CTOS e respectivas Deliberações do CIF: NT 12/1017 e Del-CIF 93/2017, NT-18/2018 e Del-CIF 152/2018, NT 29/2018 e Del-CIF 2251/2018, NT 35/2018 e Del-CIF-291, NT 41/2019 e Del-CIF 346/2019, parecer do MPF (Parecer Técnico nº. 695/2016-SEAP-PGR). Relatórios produzidos pela Ramboll Consultoria e pela Fundação Getúlio Vargas citados na Nota nº.14 acima.

postergam a execução de ações de reconhecimento e indenização de grande parcela de atingidos, considerados não enquadráveis nas categorias definidas *a priori*, bem como de comunidades e de territórios afetados não localizados na calha do rio Doce, impedindo o acesso dessas populações, indivíduos e respectivas famílias às ações reparadoras e mitigadoras. Além da fragmentação das ações, derivada do próprio TTAC, que dificulta a integralidade e articulação institucional dos programas com as políticas públicas, em especial aquelas voltadas para o campo social e econômico, verifica-se que fatores como lentidão e postergação, por meios judiciais, compõem também um elemento importante que dificulta e mesmo impede que a reparação se efetue de forma mais célere, tal como preconizado no momento da realização do TTAC entre as mineradoras responsáveis pelo desastre e os representantes da União e dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. O que as reivindicações produzidas e priorizadas pelas comunidades e examinadas neste artigo revelam é, por um lado, o quanto à forma como a reparação está sendo executada exclui comunidades e grande parcela dos atingidos de ter seus direitos reconhecidos e reparados, e, por outro, o quanto a desarticulação com as políticas públicas instituídas — notadamente aquelas capilarizadas e com resolutividades, como o caso da saúde, mas não só — agrava ainda mais as condições de vulnerabilidade dessa população.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem a Nilcéia Maria Pizza, Rafael Mello Portella Campos, Larissa Galdino Magalhães dos Santos, Manoel Bueno dos Santos (Negó da Pesca), Rômulo de Barcelos Rosa, que contribuíram na discussão destes resultados com os autores. Agradecemos também à CAPES e ao CNPq pelos apoios recebidos no âmbito do Projeto no 88881.118026/2016-01, edital CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA; e à FAPES pelos apoios obtidos no âmbito do Projeto “A Samarco, o Estado e a Sociedade diante do desastre da barragem de Fundão” (Edital FAPES Universal No 03/2017).

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo et al (2018a). Um tsunami de lama nos fez acordar. **1ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. Disponível em: <https://www.comriocommar.com.br/materiais>

____ (2018b). Saúde: em que portas bater? **2ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. Disponível em: <https://www.comriocommar.com.br/materiais>

____ (2019a). Direito ao meio ambiente saudável: em que portas bater? **3ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. Disponível em: <https://www.comriocommar.com.br/materiais>

____ (2019b). Direito a trabalho e a renda: agricultura, pesca, turismo. **4ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. Disponível em: <https://www.comriocommar.com.br/materiais>

_____ (2019c). Para além de dizer não: como construir mudanças? **5ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. Disponível em: <https://www.comriocommar.com.br/materiais>

BOWKER, Lindsay Newland & Chambers, David. (2018). **World Mine Tailings Failures From 1915**. Disponível em: <https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/> <Acesso em 10/06/19>

FREITAS, Carlos M., BARCELLOS, Christovam, ASMUS, Carmen I. R. F., SILVA, Mariano A., XAVIER, Diego R. Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. **Cadernos de Saúde Pública** 2019; 35(5), p. 2-7

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Análise do Cadastro Socioeconômico** - Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, Dez. 2019. 463pag. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>. <Acesso em 15-07-2020>

RAMBOLL Consultoria. (2020). **Relatório de monitoramento mensal dos programas socioeconômicos e socioambientais** para restauração da bacia do rio Doce com os indicadores propostos. Período 16/03 a 15/04/2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>. <Acesso em 15-07-2020>

UNIÃO. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. 2 mar. 2016. *Dispõem sobre acordo entre o Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda*. Brasília, Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo> < Acesso em 22 nov. 2016>

VALENCIO, N. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v68n3/v68n41a45.pdf> – 2016

VALENCIO, N. Crises entretecidas por colapso de barragens: da reconexão de espaços às narrativas hesitantes. *Revista Estudios Avanzados* 31, julio 2019.

ZORZAL E SILVA, M.; SOUZA, L. A M.; CAYRES, D. C. (2019). Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão – MG. **Civitas. Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 464-488, maio-ago.

SOBRE A ORGANIZADORA

SORAYA ARAUJO UCHOA CAVALCANTI - Doutorado (2015) e Mestrado (2001) em Serviço Social pela UFPE, Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB. Atua na Saúde Pública há mais de duas décadas no Sistema Único de Saúde – SUS, acompanhando Discentes e Residentes em Saúde. Coordena a Residência Multiprofissional na Rede de Atenção Psicossocial da Secretaria de Saúde da Cidade do Recife, exercendo a docência em nível de Pós Graduação na modalidade de Residência nas disciplinas de Bioética, Promoção da Saúde, Segurança do Paciente no contexto da Rede de Atenção Psicossocial – RAPS, Política de Saúde e Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, dentre outras. Coordena o *Programa de Extensão Saberes e Práticas no SUS: Discutindo Promoção da Saúde*, na Universidade de Pernambuco, com atividades iniciadas em 2016, ainda no formato de projeto de extensão, enquanto devolutiva do processo de doutorado, orientando discentes e Residentes na área de saúde em atividades de extensão universitária incluindo orientação de monitoria em cursos e eventos de extensão; desenvolvendo atividades formativas – cursos, grupos de estudos, encontros, oficinas e outros – voltadas para a qualificação de recursos humanos e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população usuária do SUS. Coordena o Ciclo de Estudos e Debates em Saúde Pública, atividade de extensão, que tem dentre os seus objetivos incentivar a produção acadêmica através de estudos, pesquisas e produção de textos com vistas à popularização da ciência e tecnologia. O *Programa de Extensão Saberes e Práticas no SUS: Discutindo Promoção da Saúde* atua nas seguintes áreas temáticas: Promoção da Saúde, Prevenção e Enfrentamento das Violências, HIV/AIDS no contexto do enfrentamento da Epidemia, Serviço Social e Políticas Sociais no Brasil; Saberes e Práticas nas Mídias.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Acumulação do capital 2, 45, 46, 50

Assistente social 1, 18, 19, 23, 26, 27, 30, 32, 33, 34, 37, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 77, 80

C

Capitalismo mundial 37

Classes dominantes 38

Classe trabalhadora 2, 8, 9, 14, 17, 21, 22, 23, 24, 27, 30, 45, 47, 48, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 83, 100

Classe trabalhadora rural 62

Combate à pobreza 22, 45, 46, 51, 56

Conservadorismo 13, 14, 18, 19, 22

Covid-19 37, 39, 42, 43, 95, 97, 98, 99, 100, 102

D

Dependência química 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81

Desigualdade estrutural 37

Divisão social e técnica do trabalho 18, 30, 47

Docentes universitarios 104

E

Educación superior 105, 106

Equipe multidisciplinar 75, 76, 77, 78, 80

Estudantes 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111

I

Industrialização 14, 47, 48, 49, 67, 84, 85

Informalidade 49, 50, 84, 96, 100, 101

M

Materialismo histórico dialético 63, 83

Mercado de trabalho brasileiro 95, 96, 100

Mundo capitalista 26

Mundo do trabalho 21, 26, 27, 30, 100, 101

O

Ordem social hegemônica 63

Organização Mundial da Saúde 39, 75, 82

P

Política de assistência social 11, 45, 46, 52, 53, 54, 60

Políticas públicas 12, 68, 70, 71, 75, 80, 81, 84, 89, 90, 91, 92, 93, 114, 120, 129

Problemas sociais no capitalismo 3

Processo social da urbanização 84

Programas de transferência de renda 45, 46, 51, 61

Projeto ético-político do serviço social 25, 63, 64, 66, 71, 72

Projeto societário 63, 64

Q

Questão agrária 62, 65, 66, 67, 68, 69, 71

Questão social 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 31, 36, 39, 41, 45, 46, 47, 48, 51, 58, 66, 67, 71, 76

R

Reestruturação produtiva 21, 24, 27, 29, 30, 31, 51

Reformas estruturais de orientação neoliberal 96

S

Saúde pública 42, 43, 44, 73, 75, 76, 77, 117, 130, 131

Serviço social 1, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 44, 45, 46, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 95, 102, 131

Sistema capitalista 8, 10, 20, 22, 24, 37, 47, 57

Sistema Único de Saúde 40, 43, 50, 119, 131

Sociedade capitalista 2, 3, 5, 47

T

Teoria marxista 19, 24

Trabalho em tempo parcial 96

Tradição marxista 4, 8

Transformações societárias 26, 27, 30, 35, 36

U

Urbanização brasileira 83, 84, 85, 94

SERVIÇO SOCIAL:

Aplicação da ciência e seus antagonismos

2

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

SERVIÇO SOCIAL:

Aplicação da ciência e seus antagonismos

2

 www.atenaeditora.com.br

 contato@atenaeditora.com.br

 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)

 www.facebook.com/atenaeditora.com.br