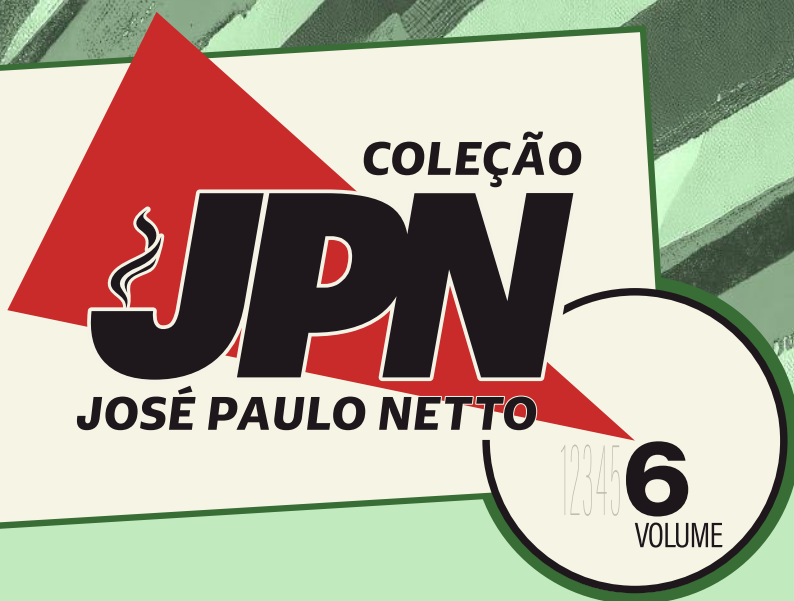




ESS
ESCOLA DE
SERVIÇO SOCIAL
UFRJ

PPGSS
UFRJ



Lutas sociais, política social e Serviço Social

Janete Luzia Leite

Debora Holanda Leite de Menezes

Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi (orgs)

LUTAS SOCIAIS, POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

Coleção José Paulo Netto – Volume 6

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Roberto de Andrade Medronho
Reitor

João Ramos Torres de Mello Neto
Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa

Ana Izabel Moura de Carvalho
Diretora

Guilherme Silva de Almeida
Vice-Diretor

Fátima da Silva Grave Ortiz
Diretora Adjunta de Pós-Graduação

Janete Luzia Leite
Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi
Débora Holanda Leite Menezes
(Orgs.)

LUTAS SOCIAIS, POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

Coleção José Paulo Netto – Volume 6
1ª Edição Eletrônica

Uberlândia / Minas Gerais
Navegando Publicações
2023



Navegando Publicações



www.editoranavegando.com
editoranavegando@gmail.com
Uberlândia – MG – Brasil

Direção Editorial: Navegando

Revisão: Daniel Hanan

Diagramação: Lurdes Lucena

Capas e selo da Coleção José Paulo Netto por Fábio Marinho.

Imagem original de capa desenvolvida com a ferramenta Adobe Firefly Image 2.

Copyright © by autor, 2023.

L9731 – LEITE, J. L.; ANDREAZZI, M. de F. S. de; MENEZES, D. H. L. Lutas sociais, política social e Serviço Social. Volume 6 Uberlândia: Navegando Publicações, 2023.

ISBN: 978-65-6070-017-8



10.29388/978-65-6070-017-8-0

1. Lutas sociais 2. Política Social 3. Serviço Social. Janete Luzia Leite. Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi. Débora Holanda Leite Menezes. II. Navegando Publicações. Título.

CDD – 360

Índice para catálogo sistemático

Serviço Social 360

Navegando Publicações



NAVEGANDO

www.editoranavegando.com
editoranavegando@gmail.com

Uberlândia – MG
Brasil

Editores

Lurdes Lucena – Esamc – Brasil
Carlos Lucena – UFU – Brasil
José Claudinei Lombardi – Unicamp, Brasil
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU, Brasil

Conselho Editorial Multidisciplinar

Pesquisadores Nacionais

Afrânio Mendes Catani – USP – Brasil
Anderson Brettas – IFITM - Brasil
Anselmo Alencar Colares – UFOPA – Brasil
Carlos Lucena – UFU – Brasil
Carlos Henrique de Carvalho – UFU, Brasil
Cilson César Fagiani – Uniube – Brasil
Dermeval Saviani – Unicamp – Brasil
Elmiro Santos Resende – UFU – Brasil
Fabiane Santana Previtali – UFU, Brasil
Gilberto Luiz Alves – UFMS – Brasil
Inez Stampa – PUCRJ – Brasil
João dos Reis Silva Júnior – UFSCar – Brasil
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil
Larissa Dahmer Pereira – UFF – Brasil
Livia Diana Rocha Magalhães – UESB – Brasil
Marcelo Caetano Parreira da Silva – UFU – Brasil
Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp, Brasil
Maria Ciavatta – IFF – Brasil
Maria J. A. Rosário – UFPA – Brasil
Newton Antonio Paciulli Bryan – Unicamp, Brasil
Paulino José Orso – Unioeste – Brasil
Ricardo Antunes – Unicamp, Brasil
Robson Luiz de França – UFU, Brasil
Tatiana Dahmer Pereira – UFF – Brasil
Valdemar Sguissardi – UFSCar – (Apos.) – Brasil
Valeria Lucília Forti – UERJ – Brasil
Yolanda Guerra – UFRJ – Brasil

Pesquisadores Internacionais

Alberto L. Bialakowsky – Universidad de Buenos Aires – Argentina.
Alcina Maria de Castro Martins – (I.S.M.T.), Coimbra – Portugal
Alexander Steffanell – Lee University – EUA
Ángela A. Fernández – Univ. Aut. de St. Domingo – Rep. Dominicana
Antonino Vidal Ortega – Pont. Un. Cat. M. y Me – Rep. Dominicana
Armando Martínez Rosales – Universidad Popular de Cesar – Colômbia
Artemis Torres Valenzuela – Universidad San Carlos de Guatemala – Guatemala
Carolina Crisorio – Universidad de Buenos Aires – Argentina
Christian Cwik – Universität Graz – Austria
Christian Hauser – Universidad de Talca – Chile
Daniel Schugurensky – Arizona State University – EUA
Elizet Payne Iglesias – Universidad de Costa Rica – Costa Rica
Elsa Capron – Université de Nimés / Univ. de la Réunion – France
Elvira Aballi Morell – Vanderbilt University – EUA.
Fernando Camacho Padilla – Univ. Autónoma de Madrid – Espanha
Francisco Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena – Colômbia
Hernán Venegas Delgado – Univ. Autónoma de Coahuila – México
Iside Gjergji – Universidade de Coimbra – Portugal
Iván Sánchez – Universidad del Magdalena – Colômbia
Johanna von Grafenstein, Instituto Mora – México
Lionel Muñoz Paz – Universidad Central de Venezuela – Venezuela
Jorge Enrique Elías-Caro – Universidad del Magdalena – Colômbia
José Jesus Borjón Nieto – El Colegio de Vera Cruz – México
José Luis de los Reyes – Universidad Autónoma de Madrid – Espanha
Juan Marchena Fernandez – Universidad Pablo de Olavide – Espanha
Juan Paz y Miño Cepeda, Pont. Univ. Católica del Ecuador – Equador
Lerber Dimas Vasquez – Universidad de La Guajira – Colômbia
Marvin Barahona – Universidad Nacional Autónoma de Honduras - Honduras
Michael Zeuske – Universität Zu Köln – Alemanha
Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa – Portugal
Pilar Caglio Vila – Universidad de Santiago de Compostela – Espanha
Raul Roman Romero – Univ. Nacional de Colombia – Colômbia
Roberto González Aranas – Universidad del Norte – Colômbia
Ronny Viales Hurtado – Universidad de Costa Rica – Costa Rica
Rosana de Matos Silveira Santos – Universidad de Granada – Espanha
Rosario Marquez Macias – Universidad de Huelva – Espanha
Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana – Cuba
Silvia Mancini – Université de Lausanne – Suíça
Teresa Medina – Universidade do Minho – Portugal
Tristan MacCoaw – Universit of London – Inglaterra
Victor-Jacinto Flecha – Univ. Cat. N. Señora de la Asunción – Paraguai
Yoel Cordoví Núñez – Instituto de História de Cuba v Cuba – Cuba

A coleção José Paulo Netto – professor emérito da Escola de Serviço Social e referência para a Área de Serviço Social – compõe-se de pesquisas desenvolvidas por estudantes e docentes do nosso Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, cujos resultados foram apresentados na sua maioria na VII Jornada de Integração e Pesquisa Acadêmica – JIPA, realizada entre os dias 28 e 30 de março de 2023 com a realização de conferências, mesas temáticas e apresentação de trabalhos nos diversos GT (grupos de trabalho). A JIPA é um evento consolidado no âmbito do nosso Programa e está na sua sétima edição com o objetivo de combater o isolamento intelectual muito presente na lógica da pós-graduação brasileira, por meio do intercâmbio e do debate das nossas pesquisas. A partir de uma perspectiva crítica e voltada aos grandes temas contemporâneos que atravessam o Serviço Social e áreas afins, a diversidade das pesquisas existentes no nosso Programa é evidenciada no universo de seis volumes apresentados nesta coleção: 1 - Antirracismo, Lutas de Gênero e LGBTQIAPN+; 2 - Estado, Políticas Públicas e Lutas Sociais; 3 - Reflexões contemporâneas sobre o debate dos Fundamentos, do Trabalho e da Formação Profissional; 4 – Capitalismo Contemporâneo: crise e barbarização da vida social; 5 - Estado e Sociedade: análises sobre Desigualdades e Políticas Públicas e 6 – Lutas Sociais, Política Social e Serviço Social. Agradecemos à FAPERJ pelo apoio para a concretização desta Coleção. Que esta coleção possa contribuir com as reflexões e análises sobre o nosso tempo e principais questões. Boa leitura!

Fátima Grave Ortiz
Coordenadora do PPGSS/UFRJ

Sumário

Prefácio	8
Reginaldo Ghiraldelli	
Apresentação	13
Janete Luzia Leite - Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi - Débora Holanda Leite Menezes	
COLONIALIDADE DO PODER E OS LIMITES REGULADORES DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA.....	16
Iris Sunsyaray - Gabriela Lema Icasuriaga	
A DEMOCRACIA COMO VIA PARA O SOCIALISMO: considerações sobre a experiência brasileira recente	26
Adrielle Campelo Campos - Fátima Grave Ortiz - Gabryella Luna do Bomfim - Julia de Souza Santos Teixeira	
A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL, POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL.....	37
Débora Holanda Leite Menezes	
A PRODUÇÃO DE <i>COMMODITIES</i> E AS RESPOSTAS DO ESTADO AO PROBLEMA DA FOME NO BRASIL.....	52
Maristela Dal Moro - Leile Silvia Candido Teixeira - Elaine Martins Moreira - Samyra Rodrigues da Cruz	
MILITARIZAÇÃO DA VIDA SOCIAL: milícias, gestão pública e participação social.....	68
Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi	
AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO EM CRISE: o uso de dados na assistência social	80
Alejandra Pastorini - Aleksandro Claudio do Nascimento - Gabriele Gomes Faria	
A IMPRESCINDÍVEL RELAÇÃO ENTRE A PRECARIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA CONTEMPORANEIDADE.....	94
Emilly Felix - Júlia Danne - Samuel Rufino - Silvina Galizia	
CONTRARREFORMA DO ESTADO E GERENCIALISMO: novo fetiche, velha proposta	117
Karla Fernanda Valle - Janete Luzia Leite	
DEMANDAS, REQUISIÇÕES, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS.....	130
Elton Luiz da Costa Alcantara - Gustavo Javier Repetti - Luciana G. Pereira de Paula - Platini Boniek Sardou da Silva - Yolanda Aparecida Demétrio Guerra	
O TEMA DO SIGILO PROFISSIONAL NA LITERATURA TRADICIONAL DO SERVIÇO SOCIAL DA AMÉRICA ANGLO-SAXÔNICA PUBLICADA NO BRASIL.....	144
Charles Toniolo	
SOBRE OS/AS AUTORES/AS.....	162

Prefácio

Foi com muita alegria e satisfação que recebi o convite para redigir o prefácio do livro-coletânea “Trabalho, Lutas Sociais, Política Social e Serviço Social”, resultado de estudos, pesquisas e interlocuções de docentes e discentes da Escola de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Ao longo do tempo, a UFRJ se consolidou como um espaço de excelência na formação profissional de assistentes sociais (tanto na graduação, quanto na pós-graduação), e as produções acadêmico-científicas oriundas desta Universidade têm servido como importantes referências para o Serviço Social, inclusive muito para além das fronteiras territoriais e geográficas brasileiras. Também merece sublinhar que o alcance de tais produções extrapola a área de Serviço Social, com repercussões que abrange o conjunto das ciências humanas e sociais.

De antemão, ressalto que, em geral, o objetivo de um prefácio é fazer uma exposição sumária do conteúdo de uma obra, destacando seus principais argumentos e pontos fortes, com o propósito de estimular a sua leitura. Mas quero registrar que não tenho a pretensão de abarcar e esgotar a complexidade, densidade e abrangência de todo o seu conteúdo, o que seria uma tarefa inexecutável em algumas páginas.

Destaco que a respectiva obra apresenta temas de suma relevância para a reflexão crítica sobre as configurações recentes do mundo do trabalho, o lugar das políticas sociais na agenda pública e governamental, os desafios postos para as lutas sociais e para o Serviço Social, profissão inserida e implicada em uma conjuntura de agravamento das expressões da “questão social”. Com sólidos argumentos e fundamentação teórica, as autoras e os autores dos capítulos aqui apresentados abordam com autoridade intelectual e de maneira crítica e articulada os temas propostos. Cabe lembrar que o Serviço Social brasileiro é reconhecido como profissão e área de conhecimento e, nas últimas décadas, vem deixando um legado e uma contribuição importantes para o avanço da produção científica. Essa notoriedade é demonstrada nesta obra a partir do rigor, compromisso ético-político e trato teórico-metodológico dos conteúdos temáticos, resultado de um processo de maturação intelectual de assistentes sociais no decorrer da história.

A realização de pesquisas, em todas as suas etapas, até o seu desfecho em forma de resultados e divulgação para a sociedade, exige trabalho árduo, dedicação, financiamento, infraestrutura com condições adequadas, recursos humanos qualificados, e um conjunto de fatores que caminham na contramão do que o Brasil vivenciou nos últimos anos. Atravessamos, recentemente, com destaque para o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), um período nebuloso, marcado pelo negacionismo, obscurantismo, ataque à ciência e às Universidades, perseguições a cientistas, censura ao pensamento crítico, ameaças às liberdades democráticas, intimidações e assédios de diversas ordens. Somado a isso, ainda vivenciamos a trágica pandemia de Covid-19, que provocou efeitos deletérios para toda a humanidade, reforçando o nosso estado de barbárie social.

Com isso, quero dizer que a vitória de Lula nas eleições de 2022 não significa que esse quadro esteja superado. Pelo contrário. Esse período mencionado demonstra que temos tarefas exigentes e desafios hercúleos para frear essa avalanche conservadora, de traços

violentos, que se espraia como erva daninha por todos os meandros da vida social em dimensão global.

E considerando as nossas tragédias e misérias de diversas ordens, no dia em que redijo este prefácio, ganha repercussão uma notícia amplamente divulgada nos meios de comunicação de massa sobre a queda na produção científica brasileira. A matéria aponta que, no contrafluxo da produção científica mundial, que apresentou um crescimento de 6,1% em 2022 na comparação com o ano anterior, o Brasil teve a maior redução na publicação de artigos científicos do período, representando um decréscimo de 7,4% no respectivo ano¹. De acordo com o relatório, de 1996 a 2021, o número de artigos publicados envolvendo autores e autoras do Brasil aumentou anualmente, apresentando sua primeira queda em 2022. Dentre os fatores que levaram a isso, são apontadas algumas hipóteses, tais como: os efeitos da pandemia (e aqui não se pode desconsiderar seus inúmeros desdobramentos com as medidas de isolamento e distanciamento social o que exponenciou ainda mais as desigualdades de gênero, diante da responsabilização naturalizada das mulheres pelos afazeres domésticos; o cuidado com crianças e idosos; além dos adoecimentos, mortes, sobrecargas etc.) e os profundos cortes orçamentários nos investimentos e no financiamento de pesquisas por parte do governo brasileiro. Os dados indicam que a produção científica de vários países sofreu queda, porém, no caso brasileiro, destaca um desempenho abaixo ao da Ucrânia, país que está em guerra com a Rússia.

Mas, para além do dado apresentado, é importante analisar criticamente as informações divulgadas a partir de uma perspectiva de totalidade, de modo a não cair em análises rarefeitas e simplistas. Nesse caso, é preciso considerar outros elementos, levando em conta outras dimensões, como a qualidade da produção científica socialmente direcionada para as necessidades humanas, a formação qualificada de recursos humanos (isso envolve o ensino no âmbito da graduação e da pós-graduação), os acordos de cooperação acadêmica, a produção de patentes, o estímulo à organização e participação em eventos científicos nacionais e internacionais, a contribuição das Universidades na formulação de políticas públicas para a redução das desigualdades e o desenvolvimento do país, o investimento em laboratórios, o financiamento de projetos de pesquisa, suporte técnico e administrativo para a realização das atividades cotidianas, as ações de grupos e redes de pesquisa, a realização de projetos de extensão efetivamente comprometidos com as demandas da comunidade, dentre outras variáveis que englobam essa realidade.

Nunca é demais lembrar que, no Brasil, quem produz ciência, investe em pesquisas e na produção de conhecimento ainda é a Universidade Pública. Isso significa a necessidade de investimentos públicos e destinação de orçamento para a ciência brasileira e para as Universidades. Porém, mesmo após a experiência dramática vivenciada com a pandemia, a ciência ainda segue asfixiada, não sendo uma prioridade de investimento do Estado brasileiro. Mesmo a partir de 2023, sob o governo Lula, em que estão sendo retomados investimentos na ciência como um todo por meio do lançamento de editais públicos, ampliação e aumento nos valores das bolsas de pesquisa, ao se comparar à situação brasileira com outros países, o Brasil está muito aquém do que poderia investir para o avanço

¹ Dados baseados no Relatório da Editora Científica Elsevier e da Agência Bori, coletados na base Scopus/Elsevier e divulgados em 24 de julho de 2023 (Fonte: Pesquisa FAPESP). Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/producao-cientifica-brasileira-cai-pela-primeira-vez-desde-1996/>> Acesso em: 24/07/2023.

científico e desenvolvimento da nação. Mas na disputa incessante pelo fundo público, na arena de interesses antagônicos entre as classes sociais, o que se observa é o deslocamento de rota no que se refere às prioridades do Estado diante do seu compromisso com uma lógica capitalista predatória, e não com a proteção social da classe trabalhadora.

No caso brasileiro, considerando seu histórico de capitalismo dependente, colonialismo e escravismo, a partir da ofensiva do capital financeiro, de traços neoliberais, o Estado tem canalizado todas as suas energias para o atendimento às necessidades do mercado e do rentismo, resultando em efeitos corrosivos para as políticas sociais que assumem caráter focalizado, fragmentado, descontínuo, mercantil e assistencialista. Para atender aos anseios do capitalismo, em sua dimensão mundializada, financeira, rentista e predatória, o Estado conduz a privatização de estatais e contrarreformas, com destaque para aquelas que envolvem a previdência social e os direitos do trabalho, contribuindo para um cenário regressivo, marcado pela perda de direitos e a reprodução renitente das desigualdades sociais.

Na contramão do investimento em políticas sociais públicas de caráter universal, expande-se a participação dos setores empresariais-privados, provocando a mercantilização da saúde, educação, previdência social, cultura, habitação, segurança pública, dentre outras políticas que vão perdendo a conotação de direito e se transmutando em serviços ofertados e consumidos no suposto e falacioso “livre mercado”. É nesse contexto que as desigualdades produzidas e reproduzidas historicamente no Brasil são perpetuadas.

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no primeiro trimestre de 2023, o número de desocupados correspondia a 9,4 milhões de pessoas e, no mesmo período, 3,9 milhões se encontravam na condição de desalentados, ou seja, pessoas que desistiram de procurar trabalho, totalizando mais de 13 milhões de pessoas fora da força de trabalho². Tais dados sinalizam para uma compreensão mais detalhada da inserção da população no mundo do trabalho e o acesso aos direitos sociais.

Diante das mudanças no mundo do trabalho em âmbito global e, no caso brasileiro, da legislação trabalhista, por meio da contrarreforma de 2017, observa-se um quadro devastador para a classe trabalhadora, que se depara com poucas e restritas possibilidades de inserção laboral. A inteligência artificial e o incremento científico, tecnológico, informacional e digital estão provocando transformações abruptas no universo laboral, sobretudo com modalidades de trabalho mais precárias diante do fenômeno denominado de plataformação/uberização do trabalho. Nesse universo, constata-se como regra a ausência e fragilização de vínculos trabalhistas, a intensificação e o prolongamento de jornadas, a expansão de terceirizações e quarteirizações, inseguranças, incertezas, instabilidades, ausência de direitos, informalidade e desregulamentação que resultam em uma total corrosão da proteção social. Nesse ínterim, também é fundamental mencionar o aumento de casos de trabalhos análogos à escravidão, que ganham repercussão nacional mediante denúncias e fiscalização. Tais questões não são problemas pontuais, regionais ou episódicos. São elementos constitutivos de uma estrutura social marcada pela violação de direitos e que servem para atender às necessidades de reprodução e acumulação capitalista no sentido de maior concentração, lucratividade e centralização de capital. Essa sociabilidade, que incentiva diuturnamente o empreendedorismo e o individualismo, coloca desafios para o sindicalismo,

² Cabe lembrar que o IBGE foi um, dentre tantos órgãos e serviços públicos, que sofreu fortes cortes orçamentários durante o governo de Jair Bolsonaro. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>> Acesso em: 25/07/2023.

para as amplas e heterogêneas organizações coletivas da classe trabalhadora e para as lutas sociais como todo.

No que se refere aos indicadores sobre a pobreza, em 2021, o Brasil apresentou seu maior valor da série histórica (iniciada em 2012) ao totalizar 30,4%, ou seja, 64,6 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Esse cálculo se baseia na renda domiciliar per capita, incluindo os rendimentos provenientes do trabalho (formal ou informal) e, também, outras fontes como aposentadoria, seguro-desemprego, programa de transferência de renda, dentre outros. A pobreza no Brasil também é marcada por desigualdades regionais, de raça e de gênero. Em 2021, a taxa de pobreza social entre os brancos era de 19,4%, enquanto os negros representavam 38,9%. Do ponto de vista regional, a taxa de pobreza social na região Nordeste era de 36,4%; na região Norte correspondia a 33,9%; 29%no Sudeste; 28,4% na região Centro-Oeste e na região Sul totalizava 24%. Também em 2021, enquanto 31,2% de mulheres se encontravam em situação de pobreza social, o percentual de homens era de 29,6% (PUCRS Data Social)³. Em relação à fome, de acordo com os dados divulgados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), no ano de 2022, 33,1 milhões de pessoas não tinham o que comer. A pesquisa apontou que mais da metade da população brasileira, o equivalente a 58,7%, convive com a insegurança alimentar em algum grau, ou seja, leve, moderada ou grave (fome), levando o Brasil a regredir aos patamares dos anos 1990⁴.

A fome também é marcada por disparidades regionais, de raça e de gênero, atingindo majoritariamente mulheres, população negra e residentes das regiões Norte e Nordeste. Dentre as suas múltiplas e evidentes desigualdades, o Brasil se depara com um paradoxo: como ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo e ao mesmo tempo manter os elevados índices de fome, pobreza, miséria, além de insegurança alimentar e nutricional? Essa realidade mostra o compromisso e prioridades do Estado brasileiro com os segmentos de classe que lucram com a manutenção e ampliação das mazelas sociais.

Os indicadores descritos revelam as abissais desigualdades presentes na realidade brasileira e colocam desafios para as lutas ampliadas da classe trabalhadora no que se refere a tais superações.

Essas breves considerações objetivam dialogar com o conteúdo apresentado nesta obra, que contempla temas sobre o trabalho, as políticas sociais, as lutas sociais e o exercício profissional de assistentes sociais. São temáticas que precisam ser apropriadas e investigadas pelo Serviço Social, dada a sua natureza investigativa e interventiva. Além do mais, problematizar e decifrar essa realidade complexa, conflituosa e contraditória é também compreender as expressões da “questão social”, objeto de investigação e intervenção profissional. Dentre os legados da profissão, o Serviço Social vem construindo histórica e coletivamente um projeto ético-político, comprometido com a democracia, a justiça social, o pluralismo, a liberdade, a qualidade dos serviços prestados, a emancipação da classe trabalhadora e a construção de uma outra sociabilidade⁵.

³ Disponível em: <<https://www.pucrs.br/blog/pobreza-social/>> Acesso em: 25/07/2023.

⁴ Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/> Acesso em: 25/07/2023.

⁵ Com licença poética, ao lutarmos convictamente por um outro projeto de sociedade, sem exploração, dominação e opressão, recorro ao poeta Manoel de Barros, que diz que as coisas que ainda não existem são as mais bonitas.

Não sendo a realidade um todo homogêneo, harmonioso e linear, a profissão é sempre tensionada pelas inflexões e investidas de um conservadorismo que ronda a vida em sociedade. Isso coloca desafios para a profissão e a necessidade da vigilância permanente. Nessa caminhada, parafraseando os versos de Guimarães Rosa, precisamos estar com os pés livres, as mãos dadas e os olhos bem abertos e atentos. Até porque, ainda segundo o poeta, “Todo caminho da gente é resvaloso. Mas, também, cair não prejudica demais – a gente levanta, a gente sobe, a gente volta!”.

Isso para dizer que, apesar das adversidades postas pela realidade social, as lutas sociais estão vivas, pulsantes e plenas de possibilidades por todos os cantos do mundo. Um exemplo emblemático e inusitado disso e que tem chamado a atenção dos holofotes é o caso da greve de roteiristas, atores e atrizes em Hollywood. Dentre as reivindicações desse segmento estão o reajuste salarial, aumento dos rendimentos pela reprodução das atuações em plataformas de streaming e a exigência de regulação do uso e da manipulação de suas imagens por meio da inteligência artificial. Esse movimento assume proporções até então inimagináveis no contexto estadunidense da luta de classes. Longe de qualquer pessimismo e fatalismo, tal caso elucida que o movimento da realidade é dinâmico e se transforma incessantemente.

Diante disso, ressalto que a obra que temos em mãos, no seu todo integrado e articulado, esboça percursos de possibilidades para reflexões sobre o presente, considerando o nosso tempo histórico, sem perder de vista a competência teórica e a capacidade dialética de analisar o passado e apresentar prospecções futuras que nos direcione para a construção de uma sociabilidade compatível com as condições civilizatórias e as necessidades humanas.

E vamos ao que interessa: à leitura!

Reginaldo Ghiraldelli
Universidade de Brasília, julho de 2023

Apresentação

Em tempos de barbárie, quando a educação pública e gratuita um dos alvos prediletos das políticas de mercantilização, e a produção acadêmico-científica é ainda mais desafiada pelo negacionismo, as respostas devem ser rápidas, duras e contundentes. Como nos adverte o Poeta Maior¹: *Este é tempo de divisas. Tempo de gente cortada*. Ancorada na decifração do tempo presente, a obra que aqui se apresenta, construída a várias mãos, potencializa a análise de temas fundamentais da política social e do Serviço Social, buscando enfrentar este debate no contexto da América Latina e Brasil.

A coletânea *Lutas Sociais, Política Social e Serviço Social* é o resultado das discussões, reflexões e análises realizadas no espaço dos diversos Núcleos e Grupos de Pesquisa que compõem a Área 2 – *Trabalho, Lutas Sociais, Política Social e Serviço Social* – do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ).

Esta Área de Concentração, dentro de uma perspectiva histórico-crítica, se dedica a estudos sobre o desenvolvimento do capitalismo e suas determinações contemporâneas, com enfoque privilegiado em questões que envolvam Trabalho, Política Social, Produção do Conhecimento e Serviço Social. Trabalho compreendido na sua concepção ontológica e na forma social capitalista, ou seja, a partir dos fundamentos da sociedade burguesa e suas particularidades históricas. Sociedade que engendra as condições de exploração do homem consubstanciadas na “questão social” e suas expressões, e serve de base para a gênese e o desenvolvimento do Serviço Social.

O mundo tenta voltar ao “normal” após a estabilização da pandemia da Covid 19, e declaração da OMS do fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19, em maio de 2023. Mas sabemos que voltar à “normalidade” capitalista implica em manter uma exploração cada vez maior dos trabalhadores, com a supressão de direitos e a adoção de modalidades de trabalho desprovidas de qualquer humanidade.

A ascensão da extrema direita observada em vários países, a exemplo da Itália; e de seu paulatino avanço – caso emblemático da França, Portugal, Espanha e Argentina – demonstram que a ideologia (e práticas) protofascistas não se restringem ao caso brasileiro.

Os textos que compõem essa coletânea centram-se na realidade brasileira e se referem, portanto, a um período complexo e, de alguma forma, novo do nosso período de Nova República. Tivemos, por um lado, a ascensão ao Governo Federal (2019-2022) de um indivíduo com histórico de defesa de princípios conservadores e perspectiva claramente fascista, embora com uma ainda incipiente organização partidária que respaldasse seu projeto; e, por outro lado, a epidemia da Covid 19 (2020-2021).

Durante o mandato de Jair Bolsonaro, o governo federal, além de levar quase a termo a desnacionalização da economia brasileira, a desindustrialização e a primarização – tendências que vinham dos governos anteriores, mas que se agravaram sobremaneira –, coerente com uma visão de mundo de um liberalismo extremado, lidou com a pior crise mundial que enfrentou a humanidade no início do século XXI, semelhante a uma guerra, executando (ou deixando de executar) medidas/políticas de prevenção e assistência que

¹ Carlos Drummond de Andrade. *Nosso Tempo*. **A Rosa do Povo**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2003.

provocaram a morte de uma extensa parcela da população brasileira² (para alguns analistas, um verdadeiro genocídio). Não sendo possível se abster de dotar a população de um mínimo existencial, aproveitou para aprofundar formas de gestão do acesso a benefícios que tiveram profundas repercussões sobre os segmentos populacionais mais necessitados. Na Seguridade Social foram brutais os impactos causados por mudanças regressivas no mercado de trabalho; dificuldades de acesso a políticas de renda mínima e um imbricamento cada vez maior de relações com grupos paramilitares, sabidamente apoiadores de primeira hora desse governo, notadamente na gestão de políticas de saúde.

A reação a Bolsonaro, sua ideologia e suas políticas materializou-se na vitória de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência do Brasil, em 30 de outubro de 2022. Entretanto – e é fundamental a ressalva – a eleição de Lula da Silva para um terceiro mandato não significa em absoluto a derrota da ultradireita. Prova disso é o número (crescente) de manifestações de racismo, feminicídios e xenofobia por todo o país.

O recrudescimento do aparato militar (e paramilitar) em todo o país brinda a população diuturnamente com a notícia de assassinatos e execuções travestidas de “balas perdidas em conflitos”, cujos alvos prioritários são os jovens e as crianças de comunidades pobres. Territórios que são invadidos em qualquer dia e hora por policiais que se utilizam do distintivo para disseminar os seus instintos assassinos e o seu ódio pela pobreza – como se não fossem eles oriundos dos mesmos estratos sociais que suas vítimas. O enfrentamento da “questão social” que, na brilhante análise de Netto (1996)³, estava se dando por meio do binômio repressão/assistência, conserva somente o primeiro elemento na atualidade.

O governo Lula, em seus primeiros 100 dias de gestão, já demonstra cabalmente que não virá em favor da classe trabalhadora. Trata-se de um governo voltado para os interesses dos capitalistas, sobretudo do agronegócio e dos banqueiros. Como primeiras medidas já temos o Arcabouço Fiscal – garantindo o pagamento religioso da dívida pública que neste ano vai roubar dos cofres públicos algo em torno de 2 trilhões e 640 milhões de reais –; o Marco Temporal; a Cúpula da Amazônia, que está acontecendo neste momento – podendo sacramentar a exploração de petróleo na Foz do Rio Amazonas no Amapá e a ampliação da mineração na Amazônia, sobretudo para atender é a chamada indústria 4.0, que é justamente o carro-chefe do capitalismo atual com a renovação tecnológica.

Não está descartada a perspectiva de uma continuidade da Reforma da Previdência bolsonarista que não foi enterrada, apesar da luta desenvolvida pelos trabalhadores do serviço público nos anos de 2020/2021, que fizeram com que esse projeto não fosse votado. No entanto, a ideia é retomá-la, aprofundando a supressão de direitos e dificultando ainda mais a aposentadoria dos trabalhadores.

Para além disso, no último dia 28 de julho foi anunciado um corte de mais de 300 milhões na Educação, consolidando a tendência do Ministério da Educação (já vislumbrada

² A CPI da Pandemia indiciou o então Presidente Jair Bolsonaro por nove crimes: prevaricação, charlatanismo, epidemia com resultado morte, infração a medidas sanitárias preventivas, emprego irregular de verba pública, incitação ao crime, falsificação de documentos particulares, crimes de responsabilidade (violação de direito social e incompatibilidade com dignidade, honra e decoro do cargo), crimes contra a humanidade (nas modalidades extermínio, e perseguição e outros atos desumanos. (Ver a íntegra em Agência Senado – <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/com-nove-crimes-atribuidos-a-bolsonaro-relatorio-da-cpi-e-oficialmente-apresentado> Acesso ago. 2023).

³ NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva do Serviço Social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n° 50, 1996.

quando da escolha do Titular da Pasta) de um privilegiamento dos chamados “tubarões do ensino”, enquanto se enterra a educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada.

Este conjunto inicial de medidas nos alerta para o fato de que é impossível ter políticas públicas com a sangria que está sendo empreendida com celeridade, enquanto Lula da Silva goza de respaldo popular.

Para o Serviço Social, evidencia o aumento exponencial das expressões da “questão social”, que se materializa diuturnamente nas ruas das grandes cidades no recrudescimento da violência, nas chacinas já aludidas, no aumento brutal de famílias que estão sendo obrigadas a viver nas ruas devido ao desemprego.

Para responder a este contexto, as assistentes sociais têm sido requisitadas a assumir posturas cada vez mais conservadoras, pragmáticas, pontuais e focais. A hegemonia de uma direção social para o Serviço Social cujo fundamento é a Teoria Social Crítica e que forjou um Projeto Ético-Político para a profissão vem sendo colocada em xeque.

É fundamental que não nos deixemos enredar pelo fatalismo e pela naturalização da barbárie e do *status quo* capitalista com suas políticas pobres para os pobres. Muito ainda há o que fazer. Que as palavras de Brecht⁴ possam nos servir de inspiração.

Nós vos pedimos com insistência:
Nunca digam – Isso é natural –
diante dos acontecimentos de cada dia.
Numa época em que reina a confusão,
em que escorre o sangue,
em que se ordena a desordem,
em que o arbítrio tem força de lei,
em que a humanidade se desumaniza....
Não digam nunca – Isso é natural! –
Para que nada passe a ser imutável.

Praia Vermelha, agosto de 2023.

Janete Luzia Leite
Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi
Débora Holanda Leite Menezes

⁴ Poema escrito por Bertolt Brecht (1898-1956) para a abertura da peça teatral *A Exceção e a Regra* (1929).

COLONIALIDADE DO PODER E OS LIMITES REGULADORES DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA

Iris Sunsyaray
Gabriela Lema Icasuriaga

Introdução

O Estado é uma forma de regulação social, surgida em decorrência das necessidades de cada formação histórico-social, respondendo às urgências e desejos da reprodução imediata dos indivíduos e da reprodução ampliada da civilização a qual pertence. As formas de reprodução material da vida em cada momento histórico estão intimamente atreladas à organização interna da sociedade, a partir de um eixo articulador que exerce autoridade (delegada ou não) e através de diferentes mecanismos de poder. O Estado capitalista responde a uma forma histórica específica de regulação, que se metamorfoseia ao longo do tempo do capital (relação social), constituindo diversos arranjos de autoridade e poder mediante o impulso irresistível da demolição de todos os obstáculos que possam impedir sua expansão pretensamente ilimitada (Mészáros, 2015).

As formações econômico-sociais existentes no continente americano antes de os europeus chegarem se encontravam em diferentes graus de “avanço civilizatório não capitalista”, mas detinham formas de regulação social bastante sofisticadas, se considerada a capacidade de satisfazer às necessidades reprodutivas dos grupos sociais que as compunham, formas de exercício do poder e da autoridade, tanto internamente quanto com outros povos e comunidades e, em alguns casos de maior grau de “avanço civilizatório”, seguindo a dinâmica de expansão territorial e dominação de populações como forma de enfrentar a escassez de elementos vitais. Entretanto, a partir da chegada do europeu, com seus avanços militares, sua cobiça por riquezas e seu poder, ele desconheceu as formas de organização e regulação socioeconômicas, as práticas culturais e a humanidade dos povos preexistentes no território quase por completo. O único princípio regulador que passou a vigor após a conquista violenta e devastadora foi o saqueio das riquezas naturais e a exploração humana desmedida sob o comando da força bruta e as exigências das metrópoles.

A construção das incipientes urbanizações respondeu à necessidade de controle territorial e de algum tipo de infraestrutura portuária para facilitar a saída das riquezas para Europa. A presença de alguma forma de autoridade nos novos territórios conquistados era exercida por aqueles que mais conseguiam extrair riquezas e avançar territorialmente, se valendo da subjugação violenta dos habitantes originários, até sua exaustão; o que provocou o extermínio de boa parte da população autóctone e a incorporação do trabalho escravizado através de um lucrativo tráfico de seres humanos.

A forma Estado Monárquico Imperialista Colonial surge na Europa a partir deste fato histórico, também criador de um novo sistema capitalista incipiente: o colonialismo, que será a mola propulsora do surgimento do capitalismo, como sistema integrador de diversas formas produtivas e de exploração do trabalho sob o eixo do capital. Na formulação de Quijano:

O Capital, como relação social baseada na mercantilização da força de trabalho (...) é bastante mais antigo que América. Mas (...) só com América pode o capital consolidar-se e obter predominância mundial, tornando-se o eixo em torno do qual todas as demais formas foram articuladas para os fins do mercado mundial (...) (Quijano, 2005:126).

Uma forma de Estado, própria às formações sociais latino-americanas, acontecerá com o fim do colonialismo europeu, porém mantendo, na sua estrutura e desenvolvimento posterior, as bases assentadas pela forma colonial de exercício do poder e da autoridade.

A formação dos Estados coloniais na América Latina

A formação dos estados coloniais na América Latina foi um processo complexo e diverso, que envolveu diferentes atores, interesses e conflitos. De modo geral, pode-se dizer que os estados coloniais se originaram da expansão imperialista da Espanha e de Portugal, que conquistaram e colonizaram vastos territórios na América, desde o século XVI até o início do século XIX. Os colonizadores impuseram um sistema de exploração econômica, política, social e cultural sobre as populações nativas e os africanos escravizados, que resistiram de diversas formas ao domínio colonial. Longe de constituir um processo homogêneo de dominação e avanço territorial, a formação colonial se assentou em torno de dois eixos principais do novo padrão de poder:

a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na ideia de raça, ou seja, uma supostamente distinta estrutura biológica que situava a uns em situação natural de inferioridade em relação a outros. Essa ideia foi assumida pelos conquistadores como o principal elemento constitutivo, fundacional, das relações de dominação que a conquista exigia. Nessas bases, conseqüentemente, foi classificada a população da América, e mais tarde do mundo, nesse novo padrão de poder. Por outro lado, a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial (Quijano, 2005, p. 117).

Características que até então indicavam uma procedência geográfica de origem que adquiriram uma conotação racial e produziram novas identidades, associadas às hierarquias e papéis sociais atribuídos pelas relações de dominação¹.

A depender das riquezas cobiçadas e, posteriormente, do tipo de produção-apropriação-distribuição colonial demandada pelas Metrôpoles ibéricas, estabeleceram-se diferentes relações de domínio e exploração racial e territorial, assim como se articularam as diversas formas de controle do trabalho (servidão, escravidão, reciprocidade, pequena produção mercantil e salário), deliberadamente organizadas para produzir mercadorias para o mercado mundial, subordinadas e dependentes, relacionando-se entre si por meio das exigências do mercado colonial em expansão.

¹ Posteriormente, a ideia de raça será teorizada para justificar a dominação colonial, não somente da América, mas do resto do sistema capitalista colonial mundial.

Na medida em que aquela estrutura de controle do trabalho, de recursos e de produtos consistia na articulação conjunta de todas as respectivas formas historicamente conhecidas, estabelecia-se, pela primeira vez na história conhecida, um padrão global de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos. E enquanto se constituía em torno de e em função do capital, seu caráter de conjunto também se estabelecia com característica capitalista. Desse modo, estabelecia-se uma nova, original e singular estrutura de relações de produção na experiência histórica do mundo: o capitalismo mundial (Quijano, 2005, p. 118).

Essa configuração de controle e subordinação do trabalho, seus recursos e produtos, assim como a divisão racial do trabalho no vasto território colonizado das Américas, produzem formações sócio territoriais heterogêneas, que serão a base material para a formação dos estados coloniais.

Os estados coloniais se organizaram em torno de instituições como os vice-reinados, as capitânicas gerais, as audiências e os cabildos, que reproduziam a estrutura administrativa e jurídica da metrópole. A sociedade colonial era marcada por uma forte hierarquia baseada na origem étnica e racial, na riqueza e no prestígio. Os principais grupos sociais eram os peninsulares (nascidos na Europa), os criollos (descendentes de europeus nascidos na América), os mestiços (de origem mista), os indígenas e os negros.

A formação de Estados Nacionais, a modo de regra, exige uma certa centralização de territórios sob um poder e uma certa democratização, que produza a nacionalização da sociedade. Não obstante, a formação de estados independentes na América Ibérica teve como base a não incorporação das populações autóctones e africanas. No Cone Sul, a incorporação de escravos à produção foi bastante limitada e o avanço territorial praticamente levou ao extermínio de indígenas, resultando numa população mais homogênea na formação das sociedades e, posteriormente, à formação de Estados Nacionais oligárquicos pela eliminação massiva dos “atrasados” e a assimilação de imigrantes de procedência europeia, chegando a formar Estados Nacionais que se assimilavam aos europeus. Isto foi impossível nos demais países da América do Sul, com maioria de população indígena, negra e mestiça. O Estado foi assumido por minorias brancas, que nada tinham em comum com os interesses das maiorias.

Poucos foram os casos que avançaram em revoluções anticoloniais no processo de formação dos seus Estados Nacionais, como México, Bolívia, Haiti e, em certa medida, Peru, porém o caráter descolonizador dessas revoluções foi derrotado pelos grupos dominantes na maior parte da região. Os interesses dos dominadores eram e continuaram sendo mais próximos dos seus pares europeus do que dos grupos que dominavam, não havendo, portanto, interesse nacional.

No final do século XVIII e início do século XIX, os estados coloniais entraram em decadência devido a vários fatores internos e externos. Entre eles, destacam-se: as reformas borbônicas, que aumentaram o controle da Espanha sobre suas colônias; as invasões napoleônicas, que enfraqueceram o poder das metrópoles ibéricas; as ideias iluministas e liberais, que difundiram os princípios de soberania popular e direitos humanos; as revoluções inglesas, americana e francesa, que inspiraram movimentos de independência; e os interesses comerciais da Inglaterra e dos Estados Unidos, que apoiaram a emancipação das colônias.

Nesse contexto, surgiram diversos movimentos de independência liderados por diferentes setores sociais, como os criollos, os mestiços, os indígenas e os negros. Alguns desses movimentos buscavam a unidade política da América Latina, como o bolivarismo de

Simón Bolívar, que criou a Grã-Colômbia e tentou formar a Confederação dos Andes. Outros movimentos defendiam o federalismo ou o separatismo regional, como o caudilhismo de Juan Manuel de Rosas, na Argentina, ou de Antonio López de Santa Anna, no México. A formação dos estados nacionais latino-americanos foi marcada pela instabilidade política, pela dependência econômica e pela desigualdade social.

Formaram-se dezessete repúblicas, cujo limite territorial era dado pela unidade administrativa, ou comercial ou militar, anteriores ao processo de independência, cujas divisões eram arbitrárias, constituídas no período colonial. Quando se tornam independentes, tendem a se constituir como Estados ainda sem nações.

Autores como Wasserman (1996) atribuem a incapacidade de formação dos Estados Nacionais ao “problema da hibridiz de sua matriz econômico-social; a convivência de variadas relações sociais de produção, que iam desde o escravismo até o capitalismo, passando por diversos modos de servidão” o que, para a autora “colocava a questão de qual modo de produção sairia vitorioso e dominante” (*Idem*, p. 205), porém, discordamos em parte com essa afirmação, na medida em que não constatamos a existência histórica de disputas no modo de produção prevalecente. Pelo contrário, desde o início da colonização e da formação do sistema capitalista colonial, todas as formas de trabalho, recursos e produtos foram articuladas e subsumidas às relações capitalistas em expansão. Neste sentido, a dificuldade para a constituição de uma nacionalidade forçada pelas elites criollas que tentaram apagar expressões identitária e interesses reprodutivos diferentes aos próprios.

A seguir, discutir-se-á sobre as diversas modalidades de Estados latino-americanos que, na história recente, foram cooptados, adaptados e dimensionados para atender aos desígnios do grande capital em seus diferentes estágios, intensidades de acumulação e etapas. Etapas essas que foram determinantes ao processo de acumulação dos monopólios da região latina.

Estados subordinados e dependentes

Compreende-se que as transições e variações que atingem o Estado, nas formações sociais latino-americanas, tem como objetivo a sua adequação às requisições do sistema econômico dominante e aos centros de poder político. Postulado que permite explicar a recorrente função, adotada pelo Estado no subcontinente, de assumir os passivos de inúmeras empresas estrangeiras, gerenciar e regulamentar passivos e encargos de bancos e seguradoras, nacionais e internacionais, que não chegam a ser “rentáveis” ou favoráveis para os capitais privados, responsabilizando-se assim pelas dívidas e conflitos financeiros delas. A intervenção estatal não é ampliada ou reduzida, simplesmente se “redefine em função dos interesses sociais prevalecentes no Estado.” (Osório, 2014, p. 24).

No século XX e até os anos de 1970, o Estado mantém sua condição subordinada e dependente, passando a priorizar áreas que até então não eram prioridades na agenda local e internacional. As guerras mundiais impuseram limitações ao comércio exortador dos países de capitalismo central e aumentaram as demandas internas e externas, impulsionando um forte investimento industrial em setores ligados a minerais e matérias-primas, como a produção de aço, cobre, ferro, petróleo e outros minérios, energia elétrica, água, educação e demais indústrias nacionais nos setores de infraestrutura portuária, viária, aérea. Fato que

ocasiona uma elevação nos postos de empregos e ocupações que se estabelecem mediante apoio e incentivo estatal. Eis o surgimento do Nacional-Desenvolvimentismo².

Nessa linha, ao Estado cabe organizar e empreender esse processo que, de acordo com Osório (2014), promove a industrialização na América Latina, em razão da debilidade da fração burguesa industrial e do reduzido e restrito investimento estrangeiro. Logo, gradualmente o Estado perdia sua imantação anterior para dar forma a uma condução que priorizaria novos segmentos burgueses e demandas populares. Não obstante, esse novo modelo não era alheio às classes beneficiadas do antigo modelo agrário exportador.

[...] a industrialização encontrará recursos para seu avanço nas rendas provenientes das exportações de matérias-primas e alimentos, ou seja, na manutenção da antiga economia exportadora (mas agora subordinada ao novo projeto econômico), que, apesar de seu declínio, seguia suprindo de recursos monetários duros, de modo que para a própria burguesia industrial era interessante que diminuíssem – mas não fossem destruídas – as bases de sustentação daqueles setores das classes dominantes (Osório, 2014, p. 212).

Isto posto, o que ocorre é uma alteração do bloco no poder³ no interior do Estado, em sua classificação interna com a crescente hegemonia da fração burguesa industrial, que se aporta no Estado para o empreendimento de seu projeto econômico e social. Essa nova composição do Estado se amparava no alcance de um equilíbrio entre o capital e o trabalho. As principais classes beneficiadas e contempladas neste novo esquema foram a pequena burguesia, que enxergou possibilidades de maiores espaços na área política nacional, e amplos setores das classes dominadas, notadamente a classe operária, com a expectativa de abertura de postos de empregos na indústria e serviços. Está-se diante de um Estado com novas alianças políticas e maiores aprovações das classes consubstanciadas.

Esse ciclo se esgotará por várias razões, algumas das quais são apontadas por Castelo (2009): o fato de a ideologia nacional-desenvolvimentista não considerar as limitações e o contexto do mercado internacional; a relação com organismos internacionais que afunilou ainda mais a condição de dependência interna ao invés de ser um suporte para alavanque; a negligência acerca de problemáticas históricas e determinantes, como a concentração de renda e a disparidades de classes sociais como mecanismo estrutural de exploração (Sunsyary, 2020).

As rupturas do pacto político e social que sustentou esse modelo de desenvolvimento se efetivaram por meio de declínios salariais, fechamento e menor absorção de mão de obra por parte das autarquias estatais; uma priorização ao capital externo que tirou proveito da malha produtiva lançada; fechamento político com a instauração de regimes militares. São fatores que resultaram num novo padrão de reprodução, pautado nas economias exportadoras que agora priorizam as “vantagens naturais” e se lança no mercado mundial.

² Período que esboça a ideia de que a modernização se daria por intermédio de um desenvolvimento nacional, autônomo e autossuficiente. O Estado foi tido como elemento central para o alcance dos avanços sociais e econômicos. Coloca-se a necessidade de reformas no interior da democracia burguesa, como a trabalhista, a agrária e as lutas pelo direito ao voto, políticas para a geração de emprego e renda. Tal modelo se expressaria por meio do alcance da soberania nacional, que se efetivaria sob uma malha industrial ativa e um Estado protetor e propulsor dessa indústria doméstica. Acreditava-se que, por meio dessas condições, sob as bases do planejamento estatal, romperia com o subdesenvolvimento, atingindo o progresso e bem-estar da nação (Sunsyary, 2020).

³ A esse respeito, ver Boito Jr. (2020).

Essa quadra culminou em dissidências sociais e políticas e finaliza o proceder de uma industrialização ampla e diversificada, que cede espaço para um mecanismo mais restrito e direcionado.

Ao analisar a nova tendência, na chamada mundialização do capital, de priorizar os interesses das frações e grupos pertencentes ao capital monopolista, Osório (2014) sinaliza a existência de mudanças no modo de condução e trato do Estado que, nessa ótica, direcionava-se sob os interesses dos grupos monopólicos internacionais, forçando o desgaste da antiga matriz estado cêntrica, mais heterogênea e policlassista, e sua substituição por uma linha mais coesa e uniforme aos interesses do novo ciclo econômico, centrado no enfrentamento do declínio da taxa de lucro. Tem-se uma nova forma de condução política sob um Estado minguante para o social e robusto para o capital.

[...] Trata-se de um movimento cuja finalidade é não apenas econômica, mas particularmente política, supostamente transferindo a tomada de decisões para um território aparentemente neutro – o mercado –, onde o capital hegemônico tem melhores condições para levar adiante seus projetos (Osório, 2014, p. 222).

Conforme Castelo (2012), o fim das ilusões de modernidade e soberania nacional se deveu à instauração da ditadura civil militar e empresarial, que teve suas bases fincadas na burguesia filiada ao capital internacional no interior do Estado e sob a tutela militar que atuou por meio da tortura, repressão, assassinatos e enquadramento de sua racionalidade no plano cultural e ideológico.

A pequena burguesia e o proletariado industrial perdem espaço. Uma ruptura que desencadeia a acentuação de desempregos, benefícios sociais, assistenciais e previdenciários; a desarticulação de organizações sindicais e cooptações delas, acontecimentos que sediam o chamado Estado de contra insurgência, assim classificado por demandar o erguimento de um Estado forte e contrarrevolucionário. Na conjuntura mundial de Guerra Fria, na configuração bipolar entre socialismo, representado pela ex-União Soviética; e capitalismo, pelos Estados Unidos; os Estados latino-americanos assumiram essa formação (Osório, 2014; 2020).

A parte Sul da América Latina se enquadra e se “uniformiza”⁴ militarmente com a justificativa de defesa da soberania nacional a fim de afastar o perigo dos subversivos comunistas (Netto, 2014). Tem-se uma doutrina a serviço do capital dinâmico e do capital mundial. Para tanto, importava interromper alianças e amansar os segmentos populares para a reprodução ampliada dos novos projetos monopolistas. Os principais Estados-Nações que promoveram essa finalidade foram: Brasil, em 1964; Bolívia, em 1971; Chile, em 1973; Uruguai em 1973; Peru, 1975; e Argentina, 1976. Desenvolveram ditaduras autoritárias sob um Estado que injetava violência, arbitrariedades e terror com o argumento da promoção da “pax” social, e tudo isso para garantir o aprofundamento de um sistema amplo de acumulação e retenção às custas do trabalho de outrem.

Uma “pax” para garantia de um novo padrão de reprodução – ainda “exportador – que reproduzisse a dinâmica das economias dependentes em toda a sua ferocidade, com uma estrutura produtiva orientada a ignorar as necessidades do grosso da população, a não integrar ou integrar apenas marginalmente essa

⁴ Como a Operação Condor, criada em 1975 para articulação militar dos governos da América do Sul. Tentativa de minar quaisquer possibilidades comunistas sob práticas de repressão e tortura (Netto, 2014).

população ao mercado e a redobrar os mecanismos de superexploração (Osório, 2014, p. 219).

Por meio dessa dinâmica, será formado o chão histórico necessário para a aplicação e consolidação da racionalidade neoliberal, suporte às novas modalidades de reprodução do capital na região. Nesses termos, tem-se que o Estado de contra insurgência concretiza o mecanismo político de quebrar as relações com as classes populares e as frações hegemônicas do Estado desenvolvimentista, legitimando, assim, um outro modelo exportador materializado no aparato estatal. Na esteira desse movimento se alocam os setores financeiro, industrial, comercial e agrário do capital, revelando uma verdadeira disputa pelo Estado (Osório, 2020).

O Estado foi fundamental para assegurar política e economicamente os setores que o hegemonizaram. Nessa mesma lógica, ocorreu a privatização de estatais, vendidas a preços irrisórios; a abertura massiva de bens e serviços ao mercado, a chamada mercantilização nas áreas de saúde, educação, moradia; uma regulação ao controle de fundos de pensão para capitalização e juros; contrarreformas trabalhistas; enxugamento do Estado para os direitos e assuntos previdenciários, resultando na desintegração, precarização e flexibilização do mundo do trabalho, contribuindo para aumentar a exploração do trabalho e a desigualdade social na região.

Uma série de insurreições populares começaram a ganhar espaço em diversos países da região, no início dos anos 2000. Países como Argentina, Bolívia, Equador, Venezuela e Peru protagonizaram revoltas diante dos rebatimentos da ortodoxia neoliberal. Por meio dessas mobilizações, ocorreram nesses países deposições de autoridades presidenciais representantes desse modelo, os mandatários que conduziam uma agenda neoliberal foram destituídos e essa corrente começou a perder legitimidade social.

É nesse contexto que o chamado neodesenvolvimentismo teve início no continente. Refere-se a um modelo econômico que buscava conciliar investimento econômico e social retomando o papel do Estado no processo de condução dos lineamentos econômicos e de atenuar as expressões da questão social. É esse movimento que dará a denominação de “progressistas”⁵ aos governos que se assumem comprometidos com um “novo” formato de intervenção pública (Castelo, 2013; Sunsyaray, 2020).

O amplo e heterogêneo leque de experiências assumidas sob o manto do “progressismo” está perpassado por polêmicas e contradições, avanços e recuos, ganhos e perdas. Gonçalves (2012) tece críticas ao modelo extrativista e agrário exportador, sustentado por essas experiências de retomada do papel do Estado, salientando que, em uma conjuntura internacional favorável para a venda de recursos naturais, matérias-primas e produtos alimentícios a granel – as chamadas *commodities* –, aprofundou-se ainda mais o desmonte da já sucateada indústria de transformação, e tampouco houve recuperação das empresas estatais privatizadas. Intensificou-se a aquisição de maquinaria, equipamentos tecnológicos e eletrônicos, acarretando, assim, uma grave desnacionalização e perda de disputas no mercado internacional. Associa-se a essa realidade, a abertura à reprimarização quase total da economia, que viria com os governos que sucederam aos “progressistas”, mais alinhados

⁵ Uma presença expressiva de governos progressistas e populares na região. Entre eles, destacamos: de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa, no Equador e de Luiz Inácio da Silva, no Brasil, entre outros que se sucederam.

com a globalização ultra neoliberal, repondo a lógica criminosa do saqueio à natureza, aos povos originários e aos trabalhadores de modo geral, intensificando a expropriação de qualquer ganho de cunho social que significasse uma ínfima redistribuição dos ganhos do capital.

Considerações finais

Traçamos um panorama geral sobre as limitações para a formação de Estados Nacionais de tipo europeu na América Latina. A insistência em aplicar processos que estruturaram outras formações sociais, historicamente diferentes, constitui um componente chave da colonialidade do poder: a colonialidade do saber, do conhecimento e da subjetividade, uma nova racionalidade, que prevaleceu e ainda prevalece na “identidade” atribuída pelo colonizador europeu, que reduz

diversas e heterogêneas histórias culturais a um único mundo dominado pela Europa, significou para esse mundo uma configuração cultural, intelectual, em suma intersubjetiva, equivalente à articulação de todas as formas de controle do trabalho em torno do capital, para estabelecer o capitalismo mundial. Com efeito, todas as experiências, histórias, recursos e produtos culturais terminaram também articulados numa só ordem cultural global em torno da hegemonia européia ou ocidental. Em outras palavras, como parte do novo padrão de poder mundial, a Europa também concentrou sob sua hegemonia o controle de todas as formas de controle da subjetividade, da cultura, e em especial do conhecimento, da produção do conhecimento (Quijano, 2005, p. 121).

A perspectiva eurocêntrica gerou distorções cognitivas significativas para apreender a nossa realidade e, conseqüentemente, mudá-la. A superação de um suposto evolucionismo histórico-social, baseado no dualismo que separa natureza e sociedade, corpo e razão, entre outras dilacerações que impedem apreender a totalidade social, é necessária e urgente para compreender a turbulência do momento presente.

Uma das conseqüências mais avassaladoras da globalização neoliberal para os países da América Latina, neste momento histórico, está sendo processado no marco dos sistemas democráticos republicanos de governo. Pese as várias experiências dos chamados “progressismos” que conquistaram significativos espaços de poder, inclusive os máximos degraus governamentais, com impactos significativos na diminuição dos níveis de pobreza extrema que assolam historicamente os países da região, as estratégias de desenvolvimento e inserção na economia mundial não impediram o crescimento e consolidação de articulações de interesses corporativos empresariais, que persistentemente socavaram as bases sociais e econômicas de uma possível reversão progressiva das tendências concentradoras de capital e de renda.

Estudos recentes fazem referência a processos da chamada captura do Estado para demonstrar as formas que adquirem as articulações entre poder econômico e poder político em diferentes contextos societários, porém com idênticos objetivos.

Esses processos deixam em evidência que o caminho processual e condescendente com os setores dinâmicos do capitalismo não é mais uma via possível na superação das iniquidades sociais, nem estas podem ser entendidas como mero resultado de injustiça redistributiva, passível de concertação pela via de ajustes que permitam aos ricos continuar

umentando seu patrimônio e aos pobres a essencialidade básica a sua reprodução. As frações burguesas hegemônicas na mundialização, compondo o bloco no poder do Estado na América Latina, não objetivam o esmorecimento ou a queda do Estado como finalidade de ação. Ao contrário, visam readequá-lo e redimensioná-lo para a concretização de seus interesses e metas, tanto nas áreas centrais de maior influência rentista como nas localidades subalternas desse sistema, embora cada território possua suas particularidades. Denota-se, também, um significativo aumento da autonomia relativa dos setores de autoridade intermediária, Forças Armadas e burocracia tecnocrática. Dessa forma, coincidindo com Braudel (1985 *apud* Machado; Zibichi, 2017, p. 67) “O capitalismo não pode triunfar sem o Estado”. Isso porque há uma espécie de fusão entre o Estado e o capitalismo, compondo o seu aparato, fazendo parte do funcionamento do seu sistema.

Por isso a importância de controlar o aparelho do Estado desde a gênese do processo formativo das burguesias da América Latina, por intermédio da violência e da força. No início contra monarcas europeus e, a posteriori, contra índios, negros e camponeses tradicionais, sob a expropriação de suas terras e a aniquilação dos seus costumes e modos de vida. Por meio de alianças com o Estado-nação que se erigia, a classe burguesa-latifundiária logrou a expropriação das terras e dos bens comuns e recursos naturais daquela população. Parece não existir mais o espaço para o pacto social nos marcos do capitalismo. A democratização das relações sociais nos países da América Latina exige um aprofundamento radical da descolonização de todos os âmbitos da vida, o que significa a superação das hierarquias raciais, patriarcais e do conhecimento e da subjetividade em todos os espaços de reprodução social e territorial.

A continuidade da atual forma do Estado como regulador das necessidades e anseios do conjunto da população em cada formação social particular e no conjunto da região, aprofunda a condição de dependência histórico estrutural inaugurada a mais de cinco séculos, e conduz, inevitavelmente, para inviabilizar projetos de emancipação humana e de superação da barbárie. A dominação colonial e, posteriormente, a dominação latifundiária e burguesa, precisam romper os modos de autorreprodução cultural dos povos indígenas dominados.

Referências

- CASTELO, R. **O social-liberalismo auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. São Paulo, nº 31, p. 5-30, fev. 2012.
- MACHADO, Decio; ZIBECHI, Raul. **Os limites do progressismo**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.
- NETTO, J. P. **A pequena história da Ditadura Brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.
- OSÓRIO, J. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Outras Expressões, 2014, p. 179-225.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. *In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor 2005.

SAMPAIO JR., Plínio. **Crônica de uma crise anunciada**: crítica à economia política de Lula e Dilma. São Paulo (SP): SG-Amarante Editorial, 2017.

SUNSYARAY, Iris. **O neodesenvolvimentismo no Brasil**: um estudo sobre a sua gênese, ascensão e contradições (2006-2010). Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba (UFPB). João Pessoa (PB), 2020.

WASSERMAN, Claudia (coord.). **História da América Latina**: cinco séculos (temas e problemas). Porto Alegre: Editora da UFRGS. 1996, p. 177-214.

A DEMOCRACIA COMO VIA PARA O SOCIALISMO: considerações sobre a experiência brasileira recente

Adrielle Campelo Campos
Fátima Grave Ortiz
Gabryella Luna do Bomfim
Julia de Souza Santos Teixeira

Introdução

As considerações apresentadas neste capítulo resultam do projeto de pesquisa intitulado “Democracia, Pluralismo e Serviço Social: uma análise sobre as implicações do projeto Democracia de Massas para a profissão no Brasil nos anos 1980-1990 e desdobramentos contemporâneos”, desenvolvido na Escola de Serviço Social/UFRJ e em seu Programa de Pós-Graduação em Serviço Social desde 2018, cujo objeto é o processo de apreensão da democracia pelo Serviço Social brasileiro nas décadas de 1980 e 1990.

Entretanto, nosso objetivo aqui é retomar a análise sobre a apreensão histórica da democracia como via para a construção do socialismo em países de capitalismo dependente, por exemplo o Brasil, e os desdobramentos mais recentes desse processo, tais como a afirmação do projeto Democracia de Massas e a Estratégia Democrático-Popular.

A democracia se pôs como principal fundamento do projeto de sociedade supracitado, o qual pressupunha a necessidade da disputa política pela construção de hegemonia de um Estado, portanto, ampliado às necessidades da classe trabalhadora. Neste processo, a defesa do pluralismo se destaca como um fundamento importante para a construção da necessária hegemonia.

No Brasil, esta experiência histórica se deu a partir da fundação do Partido dos Trabalhadores, nos anos de 1980, quando se observa a apreensão da Estratégia Democrático-Popular como meio de enfrentamento às “tarefas em atraso”. A democracia continua como pilar fundamental da Estratégia, tratada, não somente como a defesa de uma determinada forma de governo, mas, principalmente, como meio para afirmação política da necessária democratização do acesso à riqueza pela classe trabalhadora – a democratização da política e da economia.

Ressalta-se, inclusive, que o princípio ético-político que passa a orientar a categoria profissional dos assistentes sociais a partir de 1993: “*Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida*” – incorpora esta concepção teórico-conceitual e perspectiva política. Entretanto, a história mostrou que o Partido dos Trabalhadores tomou outros rumos a partir dos anos de 1990 e, principalmente, com o século XXI, abandonando a Estratégia Democrático-Popular, quando faz um giro em outra direção, aproximando-se da Social-Democracia (Lage, 2019) por um lado; e distanciando-se das necessidades reais da classe trabalhadora, concorrendo ao seu “apassivamento” por outro (Iasi, 2019).

É, neste sentido, que pretende se desenvolver este capítulo, ainda que brevemente, considerando a complexidade da temática que anuncia.

Democracia e pluralismo

No processo de construção de uma nova ordem societária pela via do socialismo, a temática democrática atravessou historicamente as pautas e estratégias políticas das esquerdas mundiais, ora qualificada como ditadura do proletariado; ora a ratificando a partir do que alguns de seus críticos qualificaram como moldes liberais. Assim, a incorporação da democracia ressurgiu na agenda da esquerda internacional novamente, a partir de meados do século XX, sob a perspectiva eurocomunista.

Na verdade, a retomada do debate da democracia como estratégia para a construção do socialismo se reacende no segundo pós-guerra, quando se observou a ascensão do Estado de Bem-Estar Social e seus sistemas de proteção social, possibilitando ganhos reais para a classe trabalhadora, de um lado; e, de outro, os acontecimentos que envolveram o próprio campo socialista sob a hegemonia russa e após a morte de Stalin, com destaque para a tensa relação entre a URSS e a China. Ainda nos anos de 1950, mais precisamente 1956, a realização do XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) revelou os crimes do stalinismo, expondo os claros limites do socialismo existente na URSS e animando a crítica no interior de alguns partidos comunistas espalhados pelo mundo, sobretudo entre países europeus, na década de 1970.

Os partidários do Eurocomunismo defendiam, em linhas gerais: 1) que a transição para o socialismo se desse de forma pacífica e gradual a partir do reconhecimento das instituições democráticas burguesas existentes; 2) que a transição considerasse as particularidades de cada país; 3) que o recurso à unipartidarização soviética não deveria ser adotado; 4) que o processo de transição deveria se dar de modo mais autônomo, desprezando assim a hegemonia soviética sobre a orientação dos demais partidos.

Entretanto, cabe destacar que, mesmo partindo de tais linhas gerais, também era possível identificar duas tendências particulares entre os defensores do Eurocomunismo: uma mais à direita e outra à esquerda.

[...] A tendência mais à direita tende a ver a transição democrática ao socialismo como gradual e progressiva, baseada numa aliança de classes antimonopolista sob a liderança do Partido Comunista, sem transformação dos aparatos de Estado, haja vista que os concebem enquanto instituições neutras, no fortalecimento do parlamento no controle sobre o Estado e a economia, e na incorporação dos sindicatos na formulação do planejamento econômico. Em suma, *vê o socialismo democrático como uma longa e vagarosa marcha por meio das instituições da sociedade política e civil*. Já a posição de esquerda do eurocomunismo tende a *ver a transição como uma longa série de rupturas, com base nacional-popular, numa ampla aliança que envolva tanto os novos movimentos sociais como uma união de classes organizada de modo plural*. Além disso, compromete-se profundamente com as transformações dos aparatos estatais como parte do processo democrático e a reestruturação do Estado e da economia a partir de uma democracia de base, da autogestão e da unificação de um fórum parlamentar (Motta, 2014, p.27).

No entanto, a existência de ambas as tendências demonstra claramente as contradições internas do Eurocomunismo, apesar de convergirem no entendimento de que era necessário se identificar um caminho alternativo ao desenvolvimento do socialismo em países capitalistas avançados, daí a necessidade da autonomia para a construção desta via em

face das diferentes trajetórias sócio-históricas dos países. Neste sentido, a afirmativa de Berlinguer – dirigente do Partido Comunista Italiano à época – é bastante elucidativa:

*O terreno mais favorável no qual pode e deve se desenvolver a luta operária e popular é o terreno da democracia, da defesa e do desenvolvimento de todas as liberdades e de todos os institutos democráticos. Chegamos à convicção da validade não transitória desta regra pela via histórica, isto é, com base na experiência política vivida pela Itália no último meio século. Um país como o nosso, que sofreu a tirania fascista, aprendeu o inestimável valor da liberdade e da democracia porque experimentou quão dura se torna a luta e quão turva pode se tornar a perspectiva quando é suprimida toda e qualquer garantia democrática, todo e qualquer exercício dos direitos de liberdade. (Berlinguer *apud* Motta, 2016, p.50 grifos meus)*

Deste modo, o reconhecimento e a defesa da democracia como caminho para a construção do socialismo se põem de modo bastante incontestado em países cuja formação social e histórica revela processos antidemocráticos, autoritários e até fascistas, como o caso italiano citado acima por meio da afirmação de Berlinguer. No Brasil, com forte presença histórica do autoritarismo, em que a democracia seria quase que “episódica”, e nos anos de 1970, ainda mergulhado em uma ditadura civil-militar, a defesa da democracia como via para o socialismo também se afirmou com força, apesar das críticas recebidas dentro da própria esquerda brasileira (Moraes, 2001; Naves, 1981; Saes, 1998; Toledo, 1994).

No mencionado país, dentre aqueles que se puseram ratificar a democracia como caminho para a construção do socialismo, destaca-se Carlos Nelson Coutinho, por meio de seu ensaio “A Democracia como Valor Universal” (1979), dentre outros.

Coutinho (1979) defende em seu Ensaio que a transição socialista deveria ser efetuada de forma gradual, através da construção da hegemonia dentro das instituições burguesas, e resgatando a concepção gramsciana de “Estado Ampliado”, caracteriza o Estado não como um instrumento restrito aos interesses burgueses, e sim como uma esfera de disputa, na qual a classe operária, em sua luta, pode reivindicar e ampliar o seu espaço político. Sendo assim, é nessa luta por hegemonia e pela ampliação das bases do Estado com a legitimação das conquistas dos trabalhadores que se pode afirmar o projeto “Democracia de Massas”, o que também pressupõe o pluralismo como meio importante desta luta por hegemonia.

Portanto, a relação entre pluralismo e democracia é incontestado, tendo em vista que, somente em um ambiente político marcado pela convivência e coexistência pacífica entre posições diferentes, é possível haver a defesa do pluralismo.

No entanto, cabe destacar que esta relação não se constrói sem tensões; mas ao contrário. É, inclusive, o próprio Coutinho (1991) que destaca a relação histórica entre o pluralismo e o liberalismo, quando afirma que “[...] esse é um fenômeno do mundo moderno [...], isto é, do mundo gerado pela ascensão da classe burguesa e pela construção do capitalismo.” (Coutinho, 1991, p.5). Assim, de acordo com Coutinho (*Ibid.*), o pluralismo se constitui como fenômeno social e político, derivando historicamente da perspectiva liberal, mais precisamente, da concepção de indivíduo e que, neste sentido, entende que a existência da diferença é positiva, e, diante de indivíduos diferentes, faz-se necessário o exercício da tolerância. O reconhecimento da individualidade e, a partir desta, o respeito à diferença são pilares importantes do pluralismo e do seu nascedouro liberal.

Entretanto, a defesa do pluralismo não é ingênua. Ao contrário, nas palavras do próprio Coutinho (2008),

Temos assim que, se a supressão do pluralismo conduz ao despotismo totalitário, a sua afirmação incontrolada leva ao liberal-corporativismo, o qual, em articulação com a burocratização do Estado, é o modo pelo qual a burguesia tenta pôr a seu serviço, ou pelo menos neutralizar, os resultados do processo de socialização da política (Coutinho, 2008, p. 31).

Conforme Coutinho (*Ibid.*), apesar do reconhecimento do pluralismo como meio importante para afirmação do diálogo entre os “diferentes” para a ampliação progressiva do alcance da “vontade geral” – ou do interesse comum nos termos de Rousseau; faz-se necessário certo controle dos rumos deste diálogo possibilitado pelo pluralismo. Esse controle serve para manter uma direção social e política, que serviria de base para a luta por hegemonia da classe trabalhadora. Ou seja,

Se negar o pluralismo leva ao despotismo, por um lado, a mera expansão do pluralismo, sem essa presença da vontade coletiva, ao multiplicar os interesses privados e ao coagular esses interesses privados, pode levar, por outro, ao corporativismo. [...] O corporativismo afirma a ideia de que cada um deve lutar por seus interesses e que os resultados decorrerão da capacidade de organização de cada particular. Nessa proposta falta um projeto coletivo de sociedade, que subordine os muitos interesses privados a um interesse público maior (Coutinho, 1991, p.10).

A defesa do pluralismo deve estar alicerçada sobre um determinado projeto societário [e assim coletivo] que garanta a direção social e política dos valores e interesses que lhes são subordinados. O pluralismo com direção social, neste sentido, não se põe de modo paradoxal, uma vez que se pressupõe o diálogo entre aqueles, cuja posição política se inscreve dentro de um grande arco moderno de concepções e posicionamentos. Assim, o pluralismo não significa a realização do diálogo indistinto, mas apenas entre aqueles em que há a possibilidade de convencimento mútuo e construção de consensos e que para isso precisam estar balizados por um amplo arco de valores progressistas e humanistas, e neste sentido, conforme Coutinho (1991), democráticos.

Não se trata, portanto, de desconsiderar a diferença entre posições políticas e/ou estratégicas e táticas, mas de reconhecê-las como distintas daquilo que é antagônico, retrógrado, desumano, com o qual não cabe o diálogo ou a resignação.

Democracia de Massas e Estratégia Democrático-Popular: a experiência histórica do PT

Conforme Coutinho (1979), ao se colocar socialismo e democracia como polos opostos e entender esta última como instrumento exclusivo de manutenção da ordem burguesa, perde-se seu caráter histórico e universal. A democracia moderna, apesar de ter sua gênese localizada no berço da sociedade burguesa, não encontra sua validade exclusivamente no capitalismo. Pelo contrário, a democracia só encontra sua plenitude em uma sociedade onde estejam superadas as contradições inerentes ao capitalismo segundo o autor.

Muitas décadas de experiência do chamado “socialismo real” demonstraram suficientemente que, quando não existem os aspectos “formais” ou “procedimentais” da democracia, perdem-se também seus elementos

“substantivos”. Portanto, a relação da democracia de massas (ou socialista) com a democracia liberal não é uma relação de negação, mas de superação dialética: a primeira cancela, conserva e eleva a nível superior as conquistas da segunda (Coutinho, 2008, p. 38).

Ou seja, o caminho aqui não seria o de suprimir a democracia liberal, negando suas instituições e ritos, mas sim manter as suas conquistas e evoluí-la para uma democracia real; não só política, como também econômica e social. Dessa forma, Coutinho (2008) concede à democracia um valor “universal” por não ser fundamentalmente burguesa, e ser indispensável para o caminho rumo ao socialismo.

Assim, conforme Coutinho (2008), o projeto Democracia de Massas propõe uma articulação entre a democracia representativa e a democracia direta de base, onde se teria a ampliação do Estado, por meio do aprofundamento da participação social, principalmente a partir de instituições e organizações de bases como sindicatos, organizações de bairro, movimentos sociais etc.

Em linhas gerais, para tal corrente a democracia expressaria a forma superior de liberdade humana, e apenas poderia se desenvolver plenamente quando em uma sociedade socialista, esta estivesse completamente livre das desigualdades impostas pela ordem burguesa. Extinta a sociedade de classes, a democracia poderia alçar sua condição de propiciadora de um novo grau da existência humana. A democracia, portanto, poderia ser vista como um caminho importante a ser trilhado para o triunfo do próprio socialismo (Ortiz, 2015, p. 71).

A partir dessa perspectiva, entende-se a necessidade da disputa e da luta popular no interior das próprias instituições democráticas burguesas através do aprofundamento da participação social em diferentes níveis decisórios, abrindo-se, deste modo, a possibilidade da construção de uma nova hegemonia pela classe trabalhadora. A defesa da democracia, portanto, consistiria em principal aspecto para a afirmação da superação do próprio capitalismo a partir do projeto Democracia de Massas.

Porém, considerando a particularidade histórica brasileira, observa-se que a afirmação do capitalismo no Brasil foi acompanhada de alguns processos, que caracterizam sua trajetória a partir da inexistência de canais de participação popular, por um lado; e, por outro, pela presença de um Estado nacional e autocrático e de toda estrutura burocrática, constituídos exclusivamente para garantir, legitimar e atender os interesses dessa burguesia nascente.

Deste modo, por meio de pactos conciliatórios de interesses e de transações “pelo alto”, com praticamente nenhuma participação popular, a burguesia brasileira tem contado com o poder do Estado, muitas vezes fazendo uso do monopólio legal da força ou da cooptação de lideranças, para garantir seus interesses particulares.

Assim, considerando este universo, a esquerda brasileira, pautada no acúmulo teórico e político internacional, buscou o enfrentamento das “grandes tarefas em atraso” (Fernandes, 1976) brasileiras como programática para a construção do socialismo no Brasil. Em tais propostas, a democracia aparece como um dos fundamentos centrais. No dizer de Iasi (2019),

No Brasil, é nítida a existência de dois grandes ciclos. O primeiro se refere ao ciclo do PCB ou da estratégia nacional e democrática. Pretendia-se enfrentar os “restos feudais” e o imperialismo no Brasil – que supostamente travavam o desenvolvimento autônomo do capitalismo no país – e, aliando-se à “burguesia

nacional”, acelerar o desenvolvimento capitalista e criar as bases para uma segunda etapa – a revolução socialista. *O ciclo do PT ou da estratégia democrática e popular pauta-se no processo de alargamento da democracia, compreendido como a ampliação progressiva de um conjunto de direitos e de participação política, através da pressão dos movimentos sociais e da ocupação dos espaços no Estado, que se chocariam contra os interesses de nossa classe dominante. É desse choque que emergiria a necessidade do socialismo* (Iasi, 2019, p. 360, grifos nossos).

A trajetória da esquerda brasileira, desenhada sobretudo agora pelo Partido dos Trabalhadores (PT), enfrentou um conjunto de contradições relativas à efetivação de suas elaborações teóricas — acerca da formação social do Brasil — e, conseqüentemente, sobre a melhor resposta para alcançar a hegemonia da classe trabalhadora. Sobre suas elaborações teóricas, a Estratégia Democrático-Popular

[...] é informada por certa leitura de Gramsci a respeito da hegemonia e suas discussões sobre o Estado. Na medida em que, nesta chave, o Estado é pensado como unidade da sociedade política e da sociedade civil, a atuação do partido, visto como um aparelho privado de hegemonia, deve se dar nas duas frentes, sob a lógica de que as ações reivindicativas dos movimentos populares, em crescimento, dariam legitimidade às ações governamentais de ampliação de direitos. Isso, por sua vez, fortaleceria, retroativamente, os próprios movimentos, num ciclo virtuoso de construção da hegemonia popular e democrática em torno de uma classe mais coesa, norteadas pela perspectiva de reforma intelectual e moral, da autonomia e da independência de classe (Iasi, 2019, p. 250).

Historicamente, foi a partir do contexto da crise da ditadura empresarial-militar e da redemocratização do início da década de 1980 que se põe as condições objetivas para a constituição do PT, e foi também nesse contexto que a Estratégia Democrático-Popular foi idealizada, o que corroborou para que a democracia se tornasse aspecto central de uma agenda política para a vanguarda do Partido. Ou seja, mais uma vez a democracia se inscrevia como eixo fundante do projeto coletivo (e partidário) para a pavimentação do socialismo, agora pelas mãos do recém-criado Partido dos Trabalhadores.

Não obstante, essa trajetória em direção à democracia se coaduna com o posicionamento político assumido pelo partido no decorrer dos anos de 1980, e mais ainda a partir da década de 1990 em relação à centralidade das disputas eleitorais como forma de acesso ao poder político. “A luta eleitoral implicava uma ação que prescindia de vínculos orgânicos fortes com as massas, uma adesão passiva através do voto e da representação parlamentar, mas que prometia conseqüências políticas retumbantes.” (Martins, 2019, p.131).

Conforme Lage (2019), o Partido dos Trabalhadores, que se propôs a ser representante das massas e esperando que esse vínculo popular possibilitasse que elas liderassem as iniciativas de distribuição de riquezas e que tomassem o controle dos recursos naturais do Brasil, acabou por ficar mais distante politicamente destas. Contudo, conforme Lage (2019), “o Partido dos Trabalhadores, seguindo seu manifesto de fundação, se encaixa exatamente nessa ambigüidade, que é entrar nos espaços legítimos, dentro da ordem, para ir contra ela” (Lage, 2019, p.85).

Dessa forma, o Partido dos Trabalhadores, antes da sua ascensão ao poder em 2002, defrontou-se com um forte dilema: optar por um partido genuinamente de classe ou um partido que priorizasse o sucesso eleitoral às custas de seu caráter de classe. Para garantir seu sucesso eleitoral, ainda sob à luz das palavras de Lage (2019), tornou-se necessário o estabelecimento de determinadas alianças com parcelas da burguesia para alcançar a vitória

nas eleições presidenciais, conquistada em 2002. Aliado do Partido Liberal (PL) em 2002, com a incorporação de José de Alencar na chapa como vice de Lula, politicamente, o PT optou por caminhar para uma diretriz social-democrata, abandonando seu embrião socialista (Singer, 2012; Secco, 2011).

Logo, não se trata mais de um partido que emergiu no cenário político brasileiro a partir de um determinado projeto societário – Democracia de Massas – no início dos anos de 1980, mas de um partido que se vinculou originalmente a esta perspectiva socialista,

[...], mas que fez o caminho rumo à social-democracia, caracterizada pela defesa da constituição democrática burguesa; pela redução partidária ao escopo de um partido eleitoral profissional; e principalmente pela tentativa de promoção da conciliação de classes entre operariado e burguesia (Lage, 2019, p.91).

Pelo mundo, os partidos socialistas que seguiram esta direção – rumo à social-democracia – caracterizaram-se pelo pragmatismo político sem uma programática clara. Também conforme Lage (2019), “[...] ao contrário, partiram muito mais para um improvisado a partir da conciliação dos interesses em jogo, e não da execução clara de um programa [...]” (Lage, 2019, p.91).

No caso brasileiro, a história recente mostra que as alianças pragmáticas permaneceram para além da primeira vitória em 2002, pois para se manter no governo foi preciso ceder cada vez mais em nome da governabilidade. Foi necessário depreciar cada vez mais a agenda da Estratégia Democrático-Popular, pois a prioridade passou a ser reeleger o representante político do partido para o seu segundo mandato. Por isso, o ano de 2006 foi muito importante para o Partido, não só pelo seu realinhamento eleitoral, mas porque marcou historicamente o momento em que as massas aderiram ao projeto lulista (Singer, 2012).

Por isso, a partir de 2006, configura-se um cenário que reproduziu o fenômeno identificado por “Lulismo” (Singer, 2012). Segundo Singer (2012), existem dois grandes aspectos que atravessam esse processo e que vão implicar diretamente na construção dessa imagem política do fenômeno do Lulismo: 1) a relação de Lula com a massa pauperizada expressa a partir da carência democrática que a classe trabalhadora sofria (considerando o avanço do neoliberalismo nos anos de 1990) e que foi minimizada pelo impacto produzido por algumas políticas públicas nas condições de vida dos trabalhadores e suas famílias; 2) o pacto com setores da burguesia a partir de medidas garantidoras do mercado interno via consumo de massas, gerando condições para a relativa aceleração do crescimento econômico, bem como o decréscimo da desigualdade.

Cabe ainda destacar o que Menegat (2015) qualificou como um “bilhete de sorte” tirado pelo governo Lula, ainda em 2003:

[...] quando se iniciou uma bolha especulativa com o preço das commodities. Entre este ano e 2008 os preços não pararam de subir, quando, em razão do estouro da bolha imobiliária nos EUA e do agravamento da crise mundial, os preços caíram, para voltar a subir rapidamente em 2010 e voltar a cair desde 2012. Estes movimentos dão uma base mais consistente para se entender diversos fenômenos, como a popularidade dos governos do PT neste período e a razão sem volta do dissenso atual (Menegat, 2015, p. 3-4).

Neste sentido, alguns autores (Menegat, 2015; Singer, 2012) apontam que, ao buscar alianças com a burguesia, ratificando o projeto societário burguês e vulnerável aos processos

de crise estrutural, os governos petistas passaram a enfrentar a escassez de recursos para ampliar direitos, o que reitera o argumento central de que algumas ações só foram possíveis em conjunturas específicas — como o período de alta das commodities, por exemplo, apontado por Menegat (2015).

Todavia, mesmo diante da crise, com um reformismo considerado fraco (Singer, 2012) e condições políticas frágeis para governabilidade, Iasi (2019) observa o que chama de “apassivamento de classe” ou, baseado no pensamento florestaniano, “democracia de cooptação”, desmobilizando a luta política popular e incorporando institucionalmente parte destas pautas. Essa desmobilização, inclusive, cobrará um alto preço para o enfrentamento da extrema-direita que chega ao poder em 2018 por meio da vitória de Jair Bolsonaro.

Desse modo, o partido, que surge no seio das lutas sindicais da classe trabalhadora nos anos de 1980, acaba por se afastar dos seus objetivos originais em nome da governabilidade e permanência no poder pela via eleitoral ao estabelecer um pacto de classes e se institucionalizar. “Querendo evitar os equívocos de um socialismo sem democracia, o PT acaba por implementar o pesadelo de uma burocracia sem socialismo” (Iasi, 2016, s/p.). Ou seja, “[...] a estratégia democrática popular que havia sido pensada como um caminho alternativo para se chegar ao socialismo, torna-se mais um eficiente meio de evitá-lo” (Iasi, 2016, s/p.).

Em síntese, podemos afirmar que a Estratégia Democrático-Popular, ancorada em um projeto societário fundamentado na centralidade democrática – Democracia de Massas – não tornou historicamente possível o enfrentamento real das “tarefas em atraso”, o que demandava a superação programática da própria ordem social brasileira tal como temos conhecido desde então. Assim, “a constatação evidente diante de tal conclusão é que o caráter das transformações necessárias em nosso país é anticapitalista e, portanto, socialista” (Iasi, 2019, p.437), mas que, em função das opções políticas de tal partido de massas – o Partido dos Trabalhadores – e da própria classe trabalhadora, ainda permanece distante.

Conclusões

O desenvolvimento de nossas reflexões até aqui nos levou ao entendimento de que a impossibilidade de enfrentamento concreto por parte da esquerda brasileira em relação à nossa trágica herança histórica, que conjuga extrema desigualdade social com autoritarismo, conservadorismo e violência, engendrou nos últimos anos dois processos que materializaram muitos retrocessos e perdas das pouquíssimas conquistas dos trabalhadores desde o início deste século XXI com a chegada do PT ao poder. Referimo-nos ao impeachment resultante do golpe contra a presidente Dilma Rousseff em 2016 e a vitória de Jair Bolsonaro em 2018.

Na verdade, os dois processos – 2016 e 2018 – estão autoimplicados, pois o primeiro adensa as condições histórico-sociais para que o segundo prevaleça, desnudando a herança de que citávamos linhas acima, mesmo que saibamos que os intuitos daqueles que protagonizaram o golpe de 2016 não objetivassem de modo imediato a ascensão de um pitoresco personagem ao poder.

Em 2016, um conjunto de forças políticas estava reunido, com objetivos imediatos distintos, porém fundamentados no mesmo desejo de desmonte e até de supressão dos poucos ganhos democráticos das últimas décadas. No dizer de Miguel (2019),

Há a fração da elite política que viu na destituição de Dilma Rousseff uma oportunidade para frear as investigações sobre corrupção, grupo era liderado pelo próprio Michel Temer e por outros caciques do PMDB. Há o segmento mais vinculado ao capital internacional, empenhado em abrir o patrimônio nacional à exploração por interesses estrangeiros, cujo núcleo central estava no PSDB paulista, nas figuras de José Serra, Aloysio Nunes Ferreira e outros, e agora fala pela boca do ministro Paulo Guedes. Há os setores empresariais do campo e da cidade interessados no retrocesso nas relações capital-trabalho (Miguel, 2019, p. 179).

Com o golpe de 2016 e a vitória de Bolsonaro nas urnas em 2018, ficou patente no Brasil a *crise da democracia liberal*, fenômeno já identificado em outras partes do mundo (Miguel, 2019). No caso brasileiro, a ascensão de Bolsonaro e o fenômeno que a partir dele se constituiu – o bolsonarismo – desvela a grave crise que incide sobre os ganhos da Constituição de 1988, além da perseguição ao Partido dos Trabalhadores e a toda a esquerda brasileira e suas bandeiras de luta, nas quais se inscrevem, dentre outras, a defesa do Estado laico, da inclusão social, do reconhecimento das necessidades e demandas dos trabalhadores e do pluralismo.

Assim, se durante os governos do PT não foi possível o enfrentamento concreto das “tarefas em atraso”, não será agora, em meio ao fortalecimento do Bolsonarismo, que estas terão espaço para realização. Será preciso retomar de onde se parou, buscando a mobilização real da classe trabalhadora, por meio das alianças com os movimentos sociais e seus verdadeiros interlocutores, e não pelo seu “apassivamento”. Isso significa que o PT e demais partidos de esquerda precisam investir pesadamente nesta articulação, não restringindo suas ações em busca por votos durante as eleições. Considera-se, desta forma, que

O processo eleitoral age como um buraco negro da política, capturando todas as energias e esperanças de quem está à sua volta. Por um lado, vende a ilusão de que a conquista de uma maioria eventual garante a transformação do mundo social; por outro, estimula a competição interna e o personalismo no campo popular (Miguel, 2019, 188).

É incontestável e urgente retomar a aproximação orgânica com os movimentos sociais, entidades e comunidades da periferia para fazer frente ao processo avassalador de afirmação do conservadorismo, sobretudo aquele de raiz religiosa, que tem se posto no Brasil por um verdadeiro “projeto de poder” como anunciam algumas pesquisas (Ortiz; Rafael; Santos, 2021).

Com a vitória de Jair Bolsonaro em 2018 e sua posse em 2019, podemos afirmar que este ‘projeto de poder’ chega literalmente ao seu ponto alto. O slogan ‘Brasil, acima de tudo; Deus, acima de todos’ marca a afirmação da herança conservadora que percorre a trajetória de nossa formação social. Não se constitui, portanto, em uma simples capitulação da história, mas sim, de expressão concreta da mesma tensão laicidade/confessionalidade que tem solapado historicamente o chamado Estado Democrático de Direito e dilui e fragiliza gradativamente a infante democracia brasileira (Ortiz; Rafael; Santos, 2021, p. 152).

Apesar de todo cansaço que esta quadra histórica – e neste caso, em meio às polarizadas eleições presidenciais de 2022 – tende imediatamente nos trazer, é necessário agir, mobilizando a classe trabalhadora para a luta por seus verdadeiros interesses, mantendo-nos atentos aos projetos de poder em curso. É preciso aprender com os percalços

historicamente vivenciados, permitindo, deste modo, que as experiências do passado sejam capazes de apontar novos horizontes para o futuro.

Referências

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. Pluralismo: dimensões teóricas e políticas. **Cadernos ABESS** n° 4 – Ensino em Serviço Social: pluralismo e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1991.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Democracia como Valor Universal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

IASI, Mauro Luis. Epílogo: O inventário da Estratégia Democrático-Popular e a busca de um caminho para a Revolução Brasileira *In*: IASI, Mauro; FIGUEIREDO, Isabel Mansur; NEVES, Victor (org.). **A estratégia democrático-popular**: um inventário crítico. Marília (SP): Lutas Anticapital, 2019.

IASI, Mauro Luis. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. **Teoria e Práxis**, jul. 2016. Disponível em: <https://praxisteoria.wordpress.com/2016/07/14/democracia-de-cooptacao-e-o-apassivamento-da-classe-trabalhadora/comment-page-1/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

LAGE, Daniel. Elos da Estratégia Democrático-Popular com a Social-Democracia: a atualização do Estado Burguês, *In*: IASI, Mauro; FIGUEIREDO, Isabel Mansur; NEVES, Victor (org.). **A estratégia democrático-popular**: um inventário crítico. Marília (SP): Lutas Anticapital, 2019.

MARTINS, Caio. Duas cabeças, um corpo: partido, movimentos sociais e estratégia democrático-popular, *In*: IASI, Mauro; FIGUEIREDO, Isabel Mansur; NEVES, Victor (org.). **A estratégia democrático-popular**: um inventário crítico. Marília (SP): Lutas Anticapital, 2019.

MENEGAT, Marildo. O fim da gestão da barbárie. **Revista Territórios Transversais** – resistência urbana em movimento, n° 3. Rio de Janeiro, 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. **O Colapso da Democracia no Brasil**: da Constituição ao Golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo/Expressão Popular, 2019.

MORAES, João Quartim de. Contra a canonização da democracia. **Crítica Marxista**, v.1, n° 12. São Paulo: Boitempo, 2001.

MOTTA, Luiz Eduardo. A respeito da questão da democracia no marxismo (a polêmica entre Althusser e Poulantzas). **Revista Brasileira de Ciência Política**, n°13. Brasília, 2014, pp. 19-51.

MOTTA, Stefano. **Crítica à “ampliação da democracia” como caminho ao socialismo**. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UFRJ, Rio de Janeiro, 2016.

NAVES, Marcio. Contribuição ao Debate sobre Democracia. **Revista Temas de Ciências Humanas**, v.10. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1981.

ORTIZ, Fátima Grave; RAFAEL, Josiley; SANTOS, Paulo Roberto Felix dos. Estado Laico e os Desafios impostos pelo Conservadorismo Religioso no Brasil. *In*: MARTINS, Valter; DUTRA, Adriana Soares (org.) **Estado, Política Social e Serviço Social: um balanço crítico**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

ORTIZ, Fátima Grave. Democracia e Serviço Social: uma análise preliminar sobre as implicações das concepções marxistas e marxiana de democracia para a profissão. **Ser Social** – Dossiê Democracia e Participação, v.17, nº 36. UnB (DF), 2015.

SAES, Decio. **Estado e Democracia: ensaios teóricos**. Campinas: Unicamp, 1998.

SECCO, Lincoln (Org.). **História do PT (1978-2010)**. Cotia: Ateliê, 2011.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TOLEDO, Caio Navarro de. A Modernidade Democrática da Esquerda: adeus à revolução? **Crítica Marxista**, nº 1. São Paulo: Boitempo, 1994.

A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL, POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL

Débora Holanda Leite Menezes

Introdução

Na virada da segunda para a terceira década do século XXI, a vida humana foi desafiada, dado os processos de devastação da espécie humana ocasionados pela pandemia da Covid-19. Os dados mundiais referentes à doença revelam fortes impactos no mundo do trabalho, na economia e colocou em questão a responsabilidade do Estado diante da saúde e do bem-estar da população. Não obstante, percebe-se que neste contexto o trabalho e a capacidade de reprodução social foram alvos de algumas alterações significativas, principalmente aquelas inerentes à classe trabalhadora, tendo uma parte expurgada do mercado e outra colocada sobre situações insalubres no enfrentamento da doença e demais designada ao *home office*, ao teletrabalho, entre outras modalidades possíveis de trabalho à distância.

Todavia, não sejamos inocentes em classificar a pandemia como a grande responsável pelos efeitos deletérios sobre o trabalho e sobre as políticas sociais. Na verdade, ela só aguça um processo iniciado nos fins dos anos 1960, quando o modelo de produção fordista-keynesiano estagna, desencadeando uma crise econômica que revela um esgotamento do modelo de intervenção estatal (eu colocaria o esgotamento do “pacto social” dos anos dourados do capital). Tal percalço exigiu de os grandes representantes do capital repensar a direção, até então dada ao Estado e à produção, e se guiar por outros caminhos que pudessem garantir a superacumulação. Nesse caminho, as ideias neoliberais e a proposta de acumulação flexível, aliadas à Revolução Tecnológica, ao fenômeno da globalização e ao processo de mundialização do capital, ganharam terreno e fundaram um novo padrão de acumulação. A resultante dessa nova estratégia capitalista afetou toda a estrutura social, cultural, política e econômica, consequentemente redirecionando o Estado e incidindo sobre o modelo de proteção social, projetado nas políticas sociais.

Na década de 1970, a assunção dos ideais neoliberais pelo Estado capitalista reflete na sua capacidade de gerenciamento da máquina pública, principalmente no que concerne à gestão das políticas sociais, sendo o Estado neoliberal baseado na mera “execução” de ações mínimas, fragmentadas e focalizadas na atenção às necessidades sociais denunciadas e pelos movimentos populares e pela classe trabalhadora.

Nesse sentido, quando nos debruçamos sobre o trabalho, nota-se que as alterações engendradas já eram datadas desde o século passado, porém, a pandemia agudizou as expressões da questão social e a exploração da classe trabalhadora, o que, por sua vez, refletiu nas políticas sociais, com a desresponsabilização do Estado; e no Serviço Social, que cotidianamente operacionaliza as políticas públicas.

Assim, as bases de fundamentação deste capítulo estão em compreender, de maneira sucinta, como a crise estrutural do capital tem rebatido no Estado, nas políticas sociais e na classe trabalhadora, reconhecendo como as mudanças econômicas, políticas e sociais que

têm ocorrido no mundo refletem nos países subdesenvolvidos, sem deixar de considerar os efeitos deletérios para os assistentes sociais. Elencando, para isso, as respostas do Estado capitalista às demandas da classe trabalhadora, as lutas sociais e a entrada da ofensiva neoliberal nas políticas sociais no contexto contemporâneo.

Políticas sociais: estratégias de controle e bem-estar

No contexto da era dos monopólios, o mundo capitalista tem engendrado mudanças substanciais em diferentes áreas para garantir a lógica dos superlucros, e tais mudanças impactam nitidamente os aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ideológicos da sociedade e, conseqüentemente, a formação e os trabalhos profissionais. Portanto, para compreender a relação da crise estrutural do capital com as políticas sociais e o Serviço Social, é prioritário destacar o movimento de gerenciamento implantado pelo Estado ao longo dos anos 1990, que evidencia a necessidade de compreender, dialeticamente, as contradições postas no cenário de (re)organização e crise do capital.

Contradições emergentes dos conflitos, que denotam a correlação de forças entre as duas classes mantenedoras da sociedade capitalista: os representantes do capital e os que sobrevivem do trabalho, cuja dinâmica aponta para captação do Estado a favor de uma dessas classes, favorecendo o processo de expansão e dominação do capital e exponenciando a "questão social", fato crucial para as políticas sociais, uma vez que aqui elas são compreendidas como a resultante do movimento dinâmico dessa relação antagônica entre as classes evidenciadas. De acordo com as palavras de Behring; Boschetti (2007), as primeiras iniciativas das políticas sociais “se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo, com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal”. É neste contexto que o Estado, como instância de poder em busca do controle da ordem, responde às lutas sociais através de políticas sociais, regulando as relações sociais e de trabalho. Segundo Santos (1979), o surgimento da política social se associa diretamente aos processos de regulamentação do trabalho, o que tende a reduzir inicialmente a política social à dimensão da política de previdência. Sabe-se que os primeiros ensaios das políticas sociais foram consolidados como conquista dos trabalhadores por conta dos movimentos da classe operária em escala mundial (Toniolo, 2022).

Para Mandel (1982), é na fase do capitalismo maduro que o Estado assume a sua condição de burguês e adota novas funções (Salvador, 2018, p.55): cria as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante, reprime qualquer ameaça das classes dominadas ou frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente por meio do exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; integra as classes dominadas, garantindo que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante em consequência, que a classe explorada aceite sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra ela.

Tal generalização das políticas sociais acontece no pós-segunda guerra, quando o capitalismo chega ao seu ápice de amadurecimento. As políticas sociais são estruturadas na constituição de um Estado provedor de proteção social e, por isso, conhecido como *Welfare State*. Todavia, devemos salientar que a experiência desse modelo de Estado não é uníssona

em toda Europa; países como França e Alemanha produziram o seu próprio modelo de *Etat Providence* ou de Estado Social.

As políticas sociais se desenvolvem de forma diferenciada em cada país, devido aos processos históricos e de formação da força da classe trabalhadora. Behring & Boschetti (2007) denotam que no período entre guerras as políticas sociais se generalizam, já no pós-segunda guerra elas se expandem. O primeiro período é marcado pelo processo de monopolização do capital, em um movimento que frustra o objetivo liberal de indivíduo empreendedor, o que resulta na perda da credibilidade dos pressupostos do liberalismo, colocando em xeque a sua legitimidade culminante na crise de 1929, o que deu início a um momento de recessão que favoreceu o desenvolvimento keynesiano como estratégia, fundando um Estado de Regulação ou Estado Social e dando o início ao segundo período: o de expansão das políticas sociais.

No pós-segunda guerra mundial, as políticas sociais eram entendidas pelo Estado como estratégia de controle da economia. A intervenção do Estado se deu sob forte influência do liberalismo heterodoxo de John Maynard Keynes, que tinha como bandeiras de defesa, desde os anos de 1930, o pleno emprego e a maior igualdade social. Contudo, a igualdade não se refere à equidade, portanto, as políticas sociais serviram mais ao capital como instrumento para amortecer a crise do que a classe trabalhadora. É por meio da instituição de um pacto social entre capitalistas e trabalhadores que as políticas sociais favorecem o estabelecimento de uma exploração consensual.

Assim, o Estado interventor e regulador na economia apresentou variações nas suas formas pelos países europeus, sendo reconhecido como *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. E essa concepção de Estado interventor acompanhou o ciclo de crescimento econômico, que durou aproximadamente 30 anos, sendo reconhecido como os “anos gloriosos” ou a Era de Ouro do Capital (Hobsbawn, (1995). Entendendo que o seu surgimento está associado, ou melhor, relacionado aos interesses do capital e às demandas da classe trabalhadora por meio de direitos sociais. O Estado pode ser tratado assim, como um fenômeno datado para garantir às forças capitalistas o retorno ao lucro após a grande crise.

Posto isso,

não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. Houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abandonou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimentos em políticas sociais (Behring; Boschetti, 2007, p. 63).

De acordo com Pereira (2011), três marcos são importantes na orientação do Estado de Bem-Estar Social, os quais foram: o receituário keynesiano, baseado no pleno emprego; os postulados do relatório de Beveridge¹ sobre a Seguridade Social de 1942 e a formulação

¹ O Plano Beveridge foi formulado na Inglaterra e apresenta críticas ao modelo bismarckiano, vigente até então, e propõe a instituição do *Welfare State*. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condição de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente de impostos fiscais e a gestão pública estatal (Boschetti, 2009).

do conceito de cidadania plena de T. H. Marshall, que inclui os direitos civis, políticos e sociais.

Ou seja, nas palavras de Behring (2008, p. 91)

- a) *Estabelecimento de políticas keynesianas, com vista a gerar o pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal;*
- b) *instituição de serviços e políticas sociais com vista a demanda e ampliar o mercado de consumo; e*
- c) *um amplo acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho.*

No contexto das ideias de Keynes, a defesa da intervenção estatal é compreendida como uma maneira de reativar a produção por meio de medidas econômicas estatais, as quais poderiam garantir o pleno emprego, alcançando o equilíbrio entre demanda e capacidade de produção.

Segundo Keynes, cabe ao Estado, a partir de uma visão de conjunto, o papel de estabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos e inversões reais que atuem em períodos de depressão com estímulo da economia. A política Keynesiana, portanto, a partir da ação do Estado, de elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos, que seriam indispensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu* (Behring; Boschetti, 2007, p. 86)

Assim, o Estado desempenhava o papel fundamental de estimular a economia em momentos de crise e recessão econômica, e a sua intervenção seria feita através das seguintes medidas: 1) intervenção na economia, por meio de programas emergenciais de obras públicas, visando atingir o pleno emprego; 2) controle do sistema financeiro, libertando a política monetária das restrições do padrão ouro e desvalorizando o dólar para aumentar as exportações; 3) regulamentação do incremento à produção industrial; 4) controle da Bolsa de Valores e subscrição das sociedades anônimas; 5) criação de um sistema de Seguridade Social que abarcava a aposentadoria para os trabalhadores, o seguro desemprego e a transferência de renda a famílias pobres com filhos dependentes; 6) criação de um salário mínimo nacional; 7) decretação da liberdade sindical e das convenções coletivas do trabalho; 8) programa de apoio à obtenção da casa própria; e 9) controle dos preços e da produção na agricultura; dentre outras (Pierson *apud* Pereira, 2011, p. 46).

Dessa forma, a emergência do *Welfare State* reflete justamente a superação da ótica securitária, incorporando uma concepção ampla de Seguridade Social com o plano Beveridge na Inglaterra" (Marshall, 1967 *apud* Behring, 2007, p. 93). Inaugura-se, assim, o reconhecimento da cidadania social (Pereira, 2011).

No entanto, esse período é também caracterizado pela produção e consumo em massa, assim como pelo crescimento do consumo. O modelo de produção taylorista/fordista é originário das inovações trazidas aos processos de trabalho por Frederick Taylor, criador do taylorismo; e Henry Ford, criador do fordismo. Este modelo de produção tem como característica a racionalização da linha de montagem, que é marcada pela forte divisão do trabalho e pelo controle dos processos de trabalho, que ocorre por intermédio de constante supervisão. Outra característica importante deste modelo é a verticalização dos processos de produção, que se traduz na capacidade das empresas de produzir tudo o que é necessário em seus ambientes de trabalho e nos processos de produção industrial em massa de bens padronizados (Mota; Amaral, 1998). Esse modelo de produção, aliado às estratégias de

implantação de políticas sociais de caráter universal e de direitos trabalhistas ampliados, levou contingentes da classe trabalhadora e da classe média a um patamar de consumo e acesso antes inexistente, o que, para Mészáros (2002), não pôde ser mantido indefinidamente.

Harvey (2005) sinaliza que a crise do modo de regulação fordista se revelou, sobretudo, no momento em que as corporações econômicas verificaram a existência de capacidade excedente inutilizável em condições de aprofundamento da competição, obrigando-as a *racionalizar, reestruturar e intensificar o controle do trabalho*. Isto denota o enfraquecimento do padrão rígido do modo fordista de produção (Harvey, 2005) que, somado às ideias político-econômicas keynesianas, revela a necessidade de reorganizar a gestão e o consumo da força de trabalho e de *reconfigurar o Estado*, reduzindo os investimentos sociais em nome da garantia do processo de acumulação.

Dentre os sinais do fordismo e da crise estrutural, estavam

as dívidas públicas e privadas [que] crescem perigosamente(...). A explosão da juventude em 1968, em todo mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973 -1974 – foram sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca se realizou efetivamente (Behring; Boschetti, 2007, p. 103)

Segundo Menezes & Moraes (2021), as mudanças no mundo do trabalho aparecem juntamente com efeitos adversos para a classe trabalhadora. Exacerba-se a questão da desvalorização do trabalho humano, agora que as máquinas se encontram capazes de absorver ainda mais funções humanas nos ambientes de trabalho, assim como também se torna necessário que indivíduos se capacitem cada vez mais para utilizarem as novas tecnologias, a fim de continuarem aptos para encontrar trabalho para si em uma conjuntura de competição internacional no mercado de trabalho, onde empresas possuem a capacidade de transferir seus processos de produção para localidades onde a força de trabalho é mais barata.

Nota-se que, no decorrer da Terceira Revolução Industrial, são introduzidas tecnologias que a distingue das fases anteriores da Revolução Industrial, sendo essa responsável por mudanças societárias profundas, que vão para além do mundo do trabalho. Por isso, faz-se crucial o desvelamento de um processo que compõe estas mudanças societárias como forma de intermediar o entendimento dos processos de trabalho e das relações sociais atuais.

Observa-se que neste cenário ocorreu a busca por um novo padrão de garantia de grandes lucros, em um processo de mundialização da economia e valorização dos grandes blocos do capital (Behring; Boschetti, 2007):

- com o aprofundamento do capital financeiro com foco nos serviços;
- construção de uma cultura individualista padronizada pela comunicação e tecnologia, estabelecendo novos valores sociais;
- a introdução de uma reestruturação a partir da polivalência do trabalho, tendo como viés o modelo toyotista; estabelecendo um Estado economicamente estável a partir da intervenção na economia com a redução nos gastos sociais e estabilização fiscal; e

- construção de um novo perfil de política social, que não se baseia na resposta à sociedade e às necessidades sociais, mas sim ao mercado e no seu propósito de valorização do consumo.

Dessa maneira, temos como estratégia para sair da crise a expansão do capitalismo financeiro através da mundialização da economia, o que fortalece os grupos industriais transnacionais por meio do processo de fusão e aquisição de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia.

Posto isso, os processos anunciados anteriormente também refletiram na classe trabalhadora e sua capacidade de mobilização e organização para a luta coletiva. Hoje se vive no mundo do trabalho distintas formas de contrato laboral, o que fragmenta as bandeiras de resistência, ou seja, com a inserção de novas tecnologias no século XXI, os trabalhadores estão submetidos a processos de trabalho cada vez mais individualizados e competitivos.

A política social no cenário de crise estrutural do capital

A história revela profundas mudanças globais promovidas pelo capitalismo que, em busca de superlucros, construiu novas formas de gerenciar o Estado, a produção e de tratar a “questão social”. Uma delas foi a adesão ao modelo de bem-estar social, que chega ao seu desfecho com mais uma crise cíclica do processo de superacumulação.

Mészáros (2009) entende as crises do capitalismo como crises cujas implicações afetam o sistema do capital global “em todas suas dimensões fundamentais, questionando sua viabilidade como sistema reprodutivo social no todo” (Mészáros, 2009), diferindo das crises cíclicas, as quais ocorrem em um determinado período. Em outras palavras, as transformações societárias protagonizadas pelo capital nas últimas décadas do século passado fundamentam uma crise estrutural do capital, exigindo um esforço para sua superação, o que mexe diretamente com os fundamentos da sociedade.

Dessa maneira, esta crise não pode ser solucionada na sua origem sem que haja uma mudança da estrutura que a criou.

Nas palavras de Netto (2012, p. 415-16):

Foram as profundas transformações societárias emergentes desde a década de 1970 que redesenharam amplamente o perfil do capitalismo contemporâneo — está claro que, planetarizado, esse capitalismo apresenta traços novos e processos inéditos. Estas transformações estão vinculadas às formidáveis mudanças que ocorreram no chamado “mundo do trabalho” e que chegaram a produzir as equivocadas teses do “fim da sociedade do trabalho” e do “desaparecimento” do proletariado como classe, mudanças que certamente se conectam aos impactos causados nos circuitos produtivos pela revolução científica e técnica em curso desde meados do século XX (potenciada em seus desdobramentos, por exemplo, pela “revolução informacional” e pelos avanços da microeletrônica, da biologia, da física e da química). Mas são transformações que desbordam amplamente os circuitos produtivos: elas envolvem a totalidade social, configurando a sociedade tardo-burguesa que emerge da restauração do capital operada desde fins dos anos 1970.

A severidade da crise estrutural se baseia, principalmente, em afetar a totalidade “de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, como também a outros complexos aos quais é articulada” (Mészáros, 2009, p. 797). Ou seja, a crise estrutural tem a possibilidade de “pôr em risco a sobrevivência contínua da estrutura

global” (Mészáros, 2009, p. 798). Nesse momento, compreendemos que o sistema do capital possui limites que podem ser relativos ou absolutos. Os limites relativos são os que o capital redefine para que possa seguir adiante sob diferentes circunstâncias para manter a extração do trabalho excedente. No que concerne aos limites absolutos são aqueles que, inevitavelmente, põem “em ação a própria estrutura causal do capitalismo” (*Id. Op. cit.*), implicando a sua crise estrutural e, por conseguinte, o risco da sua própria sobrevivência como modo de reprodução.

Contudo, pode-se dizer que a atual fase do capitalismo “ameaça privar o sistema do capital em geral de sua *raison d'être* histórica” (Mészáros, 2009, p.104). O ponto central para entender a crise estrutural é que ela “reside dentro e emana das três dimensões internas” do capital, que são: **produção, consumo e circulação/distribuição/realização**. Em suma, a crise estrutural pressupõe a alteração na totalidade desse compósito do capital em todas as suas dimensões, visto que cada uma delas possui seus limites absolutos e estes interagem entre si. A crise do capital em questão é destrutiva e desumana e afeta as dimensões das relações sociais. Neste contexto contraditório do sistema capitalista, identificamos que, quanto mais se trabalha, mais se intensifica a situação de miséria do trabalhador.

Assim, as transformações que perpassam os processos sociais de produção e reprodução social ocorreram de maneira progressiva, requisitando que o capital encontrasse alternativas para a crise que o ameaça na segunda metade da década de 1970, mais precisamente quando explodiu a primeira recessão generalizada da economia capitalista internacional desde a Segunda Guerra Mundial (Mandel, 1985). Esse período foi de intensas transformações no modo de produção e reprodução social, que se estende até a atualidade e metamorfoseia as relações no mundo do trabalho (Hobsbawm, 1995; Oliveira, 1996; Antunes, 2007; 1998; Harvey, 2011).

Tais transformações não só se apresentam no mundo do trabalho no capitalismo contemporâneo, mas também refletem as condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, posto que a desproletarização do trabalho industrial fabril e ampliam expressivamente o assalariamento no setor de serviços; generaliza-se a subproletarização do trabalho nas formas de trabalho precário, parcial, temporário, subcontratado, terceirizado, doméstico e informal. Há, ainda, uma significativa heterogeneização do trabalho, expressa pela crescente incorporação do contingente feminino no mundo operário, e do trabalho infantil e pela presença significativa de força de mão-de-obra migrante, acompanhada de formas contemporâneas de degradação do trabalho, além da desespecialização ou desqualificação do operário industrial e da criação dos trabalhadores multifuncionais (Antunes, 1998).

A *heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora* tiveram como resultado a expansão, sem precedentes na era moderna, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global. Tal resultado repercute no movimento dos trabalhadores, diminuindo as taxas de sindicalização, bem como aumentando a burocratização e a institucionalização das entidades representativas de classe. (*Ibid.*, 1998).

Devemos considerar que, no contexto de esgotamento do padrão fordista/keynesiano, emergem o toyotismo e o padrão de acumulação flexível, dos quais são características a divisão global do mercado e do trabalho, o desemprego estrutural, o capital volátil, o fechamento de unidades de produção, a hegemonia financeira e a revolução tecnológica (Harvey, 2011) como uma tentativa do capital de recuperar seu ciclo de produção e repor seu projeto de dominação societal.

Outro aspecto importante é que a acumulação flexível² tem como componente central a flexibilização da produção (precarização do trabalho em tempo parcial, temporário e subcontrato), o que gera a mais exploração. Esta estratégia produz uma reestruturação radical do mercado de trabalho, alterando a relação incluídos/excluídos, introduzindo novas modalidades de contratação e gerando uma estratificação ainda maior no chamado mundo do trabalho.

No que tange a produção, a flexibilização e a intensificação do trabalho são implementadas, notadamente com a adoção do modelo toyotista e suas variantes. Este modelo estabelece a quebra da especialização extrema do trabalhador, exigindo-lhe uma polifuncionalidade ou polivalência, o que significa que cada operário da fábrica deve ser capaz de realizar – e efetivamente deve realizar – diferentes tarefas no processo de produção. Todo esse conjunto de transformações formata o processo de reestruturação produtiva, o que acentua os padrões de exploração do trabalhador e a construção de uma sociedade tardoburguesa, que mina a classe operária “tradicional” e constitui uma oligarquia financeira global (Netto, 1996).

Estas mudanças na esfera do trabalho se traduziram em perdas de direitos trabalhistas e na subordinação cada vez maior do trabalhador à lógica perversa do mercado, o que reforça a alienação³. Em consonância com tais mudanças, o Estado se torna objeto de reformulação para se adequar à lógica do capital globalizado por meio de um abrangente processo de reformas (Behring; Boschetti, 2007). A partir destas reformas, oriundas da ideologia neoliberal, difunde-se a ideia de que o bem-estar social pertence ao foro privado dos indivíduos e seus grupos sociais, transferindo as respostas às manifestações da “questão social” da esfera do Estado para a do mercado e a sociedade civil.

Os reflexos destas transformações são o reforço da desigualdade social, o aumento do desemprego estrutural, o capital volátil, a hegemonia financeira e a revolução tecnológica, que passa a atingir todos os tipos de trabalhadores do mundo em uma escala crescente e sem limites. Assim, os parâmetros do desemprego são agravados com a crise estrutural do capital, ocasionando o aumento de outros problemas sociais e econômicos, como a pobreza, a violência, a redução do padrão de vida dos trabalhadores, a flexibilização do trabalho e, com ela, a intensificação da precarização da força de trabalho.

Neste cenário, de crise do capital, novas mediações são postas para sanar a crise, principalmente a partir dos anos 70. Assim,

[...] iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, [...] (Antunes, 2007, p. 31).

² Segundo Harvey (2011, p. 140), a acumulação flexível “se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”.

³ Cabe explicitar que há quatro tipos de alienação em Marx (Vedda; Infranca, 2012), que são: *alienação do trabalhador em relação ao objeto; a autoalienação na atividade produtiva; a alienação em relação à vida genérica e alienação do homem pelo homem.*

Segundo a análise de Behring (2008), com a crescente mundialização do capital e a financeirização de todas as suas modalidades, parte do trabalho necessária para suprir os meios de subsistência do trabalhador também está sendo extraída pela tributação crescente da esfera do consumo, compondo o “fundo público”, que na atualidade, serve como grande indutor dos processos de concentração e centralização do capital. Ou seja, a mundialização é acionada pelos grandes grupos industriais e transnacionais articulados ao mundo das finanças. Um mundo internacionalizado requer um Estado dócil aos influxos neoliberais e, ao mesmo tempo, forte para traduzir essas demandas em políticas nacionais (Petras, 2002).

A ampliação e o fortalecimento do Estado na era neoliberal cumprem um papel fundamental na ofensiva do capital financeiro e do imperialismo nos países dependentes (Castelo, 2017).

Os Estados Nacionais assumem uma intervenção política de apoio efetivo às orientações do neoliberalismo, favorecendo o triunfo do mercado, desregulamentando direitos sociais, privatizando o bem público, focalizando e descentralizando as investidas sociais. Assim, estabelece-se um gigantesco processo de reformas destinadas à supressão ou redução de direitos e garantias sociais, tão caros ao movimento da classe trabalhadora.

As conquistas sociais são transformadas em impeditivos e empecilhos para o desenvolvimento e a liquidez financeira do Estado, sendo considerados como a principal causa de sua crise fiscal. Assim,

[...] o Estado burguês, mantendo o seu caráter de classe, experimenta um considerável redimensionamento. A mudança mais imediata é a diminuição da sua ação reguladora, especialmente o encolhimento de suas “funções legitimadoras” (O’Connor): quando o grande capital rompe o “pacto” que suportava o Welfare State, começa a ocorrer a retirada das coberturas sociais públicas e tem-se o corte nos direitos sociais — programa tatcherista que corporifica a estratégia do grande capital de “redução do Estado”, num processo de “ajuste” que visa diminuir o ônus do capital no esquema geral da reprodução da força de trabalho. Entretanto, aquela redução, bem definida nas palavras de ordem que já assinei e na sua prática — “flexibilização”, “desregulamentação” e “privatização” —, decorre do próprio movimento da “globalização”. De uma parte, a magnitude das atividades planetárias das corporações monopolistas extrapola largamente os controles estatais, fundados na circunscrição nacional do Estado; de outra, dada a articulação privada daquelas atividades, torna-se limitada a intervenção estatal no nível macroeconômico. É evidente que o tardo-capitalismo não liquidou com o Estado nacional, mas é também claro que vem operando no sentido de erodir a sua soberania — porém, cumpre assinalar a diferencialidade dessa erosão, que atinge diversamente Estados centrais e Estados periféricos (ou mais débeis). (Netto, 2012, p. 422)

Dessa maneira, a desqualificação do Estado representa um pontapé para reforçar o privatismo da ideologia neoliberal (Netto, 2012), que fundamenta um o modelo de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital. Evidencia-se, a partir disso, um desmonte do sistema público de proteção social como uma resposta construída pelo capital globalizado no enfrentamento de sua crise de acumulação.

A combinação acumulação flexível, financeirização da riqueza e reformas estatais no âmbito social produz desemprego, aumenta a exploração do uso da força de trabalho e corrói o sistema de Seguridade Social.

No que concerne à reforma do Estado, há o seguinte cenário no território brasileiro: cortes nos gastos sociais são justificados pela crise fiscal do Estado – gerando uma deterioração dos serviços públicos, sendo alguns desses serviços assumidos pela iniciativa privada como proposta para resolver os problemas. A tendência geral da reforma do Estado é a redução de direitos, baseando-se no argumento de crise fiscal, e transformando, assim, as políticas sociais em ações pontuais, seletivas e compensatórias, atendendo aos maiores efeitos da crise. O trinômio do ideário neoliberal para o campo das políticas sociais é *privatização, focalização e descentralização*; o que tende a alterar as responsabilidades do Estado, transferindo-as para o campo privado ou para o setor público não estatal.

Outra questão a ser considerada sobre a reforma do Estado trata das propostas encaminhadas pelos organismos internacionais no sentido de racionalizar os gastos na área social e fortalecer o setor privado na oferta de bens e serviços coletivos (Correia, 2007), assim como estimular a quebra do caráter universal das políticas públicas da área social.

De acordo com Behring (2008, p. 248),

Do ponto de vista da lógica do capitalismo contemporâneo, a configuração de padrões universalistas redistributivos de proteção social vê-se fortemente tensionada: pelas estratégias de extração de superlucros, com a flexibilização das relações de trabalho, onde se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários, vistos como custos ou gastos dispendiosos; pela supercapitalização com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública onde incluem saúde, educação e previdência; e, especialmente pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento, agora no contexto da estagnação, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo.

Assim, pode-se dizer que o neoliberalismo tem como traço o fortalecimento da iniciativa privada; a redução do valor da força de trabalho e do tempo necessário para a produção de bens; o incentivo à liberdade do mercado; e a redução da intervenção do Estado, em contraposição ao processo de redemocratização (Montaño; Duriguetto, 2010).

Portanto, trata-se de uma redefinição das funções do Estado, sob o argumento de resolver a crise estrutural do capital, tendo por finalidade a retomada do crescimento econômico. Ao analisar as particularidades da formação histórico-social do Brasil, constata-se que o neoliberalismo feriu os princípios constitucionais de democratização, além de distanciar as ações estatais do campo social através da redução dos investimentos na Seguridade Social.

A reforma do Estado encontra suas fontes de lucratividade para o grande capital na mercantilização dos direitos sociais, porque os serviços sociais, antes de responsabilidade do Estado, são agora transferidos para a iniciativa privada. Com o processo de privatização, as instituições privadas passam a participar ativamente da gestão das políticas sociais públicas. Em suma: as políticas sociais são atingidas por um processo destrutivo de direitos sociais, tornando-se fragmentadas, focalizadas, reduzidas, entrelaçando-se à precarização dos serviços sociais.

As propostas de retirada do Estado se espalharam ainda pelas áreas sociais, como saúde e educação (Soares, 2003); e a lógica privada dominou esses setores do ponto de vista das políticas e das práticas governistas. Os resultados são verificáveis, não pelo excesso do Estado, mas pela privatização interna. Isto porque o neoliberalismo se opõe radicalmente à

universalidade, à igualdade e à gratuidade dos serviços sociais (Laurell, 1995). As estratégias priorizadas pelos governos neoliberais estão vinculadas à redução da ação estatal: privatização do funcionamento e da produção dos serviços; corte dos gastos sociais; eliminação de programas e benefícios, canalizando gastos para grupos carentes; e descentralização em nível local.

Apesar de reconhecermos as questões já expostas, cabe considerar que, enquanto durar este sistema, as formas de trabalho serão oprimidas e alienadas, controlando a relação capital e trabalho. Tal realidade é evidente com a produção destrutiva do capital, pois, enquanto houver o desenvolvimento das forças produtivas e o aumento da produtividade, milhões de pessoas morrerão de fome ou engrossarão as fileiras do exército de reserva. Essa é uma tendência em todo o globo, o que gera a intensificação da subordinação das necessidades humanas às necessidades de acumulação do capital.

Os efeitos deletérios da crise estrutural rebatem substancialmente na cultura, na reorganização da sociedade (baseada em padrões cada vez mais individualista), na ideia de luta coletiva, e na própria configuração dos movimentos sociais (mais mobilização do que movimentos sociais de fato). Com isso, as lutas sociais ficam fragilizadas.

É neste tempo pós-moderno que a “questão social” é tratada como problema individual e deve ser resolvida pelo próprio indivíduo no âmbito da vida privada. Assim, as mudanças engendradas pela dinâmica neoliberal afetam o Serviço Social, que irá atuar nas expressões da questão social, sofrendo os efeitos deletérios da privatização, da focalização e da precarização do trabalho.

Política Social e Serviço Social

Neste contexto diversificado de alteração do mundo do trabalho e nos processos de redução do papel Estado no enfrentamento da questão social, o Serviço Social também irá vivenciar os efeitos deletérios.

Para Menezes & Moraes (2021), a Terceira Revolução Industrial apresenta mudanças inéditas que se tornam realidade a partir das inovações tecnológicas que surgem com o seu desenrolar, dinamizando o mundo do trabalho. Além do aparecimento de novos postos de trabalho que despontam em conjunto com as novas tecnologias, agora se tornou possível automatizar totalmente determinados processos de trabalho, assim como trabalhar efetivamente à distância, através das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), não sendo mais necessário que trabalhadores e trabalhadoras estejam fisicamente concentrados em um único ambiente para realizarem seus processos de trabalho.

Com as TIC e com o advento da modalidade de trabalho à distância, foi possível que empresas intensificassem o processo de se instalar por todo o planeta, transcendendo fronteiras nacionais/continentais e, assim, internacionalizando os padrões, processos e ambientes de trabalho, ampliando a criação e a expansão das empresas multinacionais. O movimento de intensificação da internacionalização das relações e processos de trabalho,

possibilitado a partir das inovações tecnológicas advindas da Terceira Revolução Industrial, pressupõe o fenômeno da mundialização do capital⁴.

Nesta esteira, o Serviço Social se insere como classe trabalhadora, que sofre com os processos de reestruturação produtiva, que, para Mota & Amaral (1998), a lógica da flexibilização e precarização do trabalho ocasiona o abaixamento de salários, rebaixamento das condições de trabalho, empobrecimento/enfraquecimento dos contratos de trabalho e legislações trabalhistas, assim como também intensificam o processo de terceirização⁵ dos processos de trabalho, de forma a reduzir custos com a força de trabalho e suscitar o aparecimento de trabalhadores e trabalhadoras informais, que não possuem segurança em relação ao seu empregado o declínio dos vínculos empregatícios no mercado de trabalho.

Além disso, tais mudanças se expressam por meio da privatização das empresas públicas e da subsunção dos processos de trabalho produtivos e improdutivo⁶ à lógica do capital, materializada em métodos de trabalho baseados no aumento constante da produtividade, na polivalência da força de trabalho, nos programas de controle de qualidade, na redução dos postos de trabalho, na competitividade, no cumprimento de metas e na remuneração flexível/variável apoiada no sistema de benefícios/bonificação⁷, que visa converter direitos trabalhistas em recompensas que baseiam-se no desempenho dos trabalhadores e trabalhadoras e no cumprimento de metas estabelecidas para os processos de trabalho.

Neste contexto, as demandas do Serviço Social, oriundas da instituição empregadora, têm sido direcionadas ao cumprimento de metas e resultados, o que tende à reprodução de um imediatismo no fazer profissional e a rotinas burocratizadas. A busca de respostas imediatas, tem se colocado nas solicitações da própria população e na dinâmica da vida social, principalmente diante do uso das tecnologias.

⁴ De acordo com Alves (1999), a mundialização do capital se trata de uma “nova etapa do capitalismo mundial” que se constitui em um fenômeno caracterizado pela “mundialização das operações do capital, em sua forma industrial e financeira” onde este capital mundializado abarca tanto “o capital produtivo aplicado na indústria e nos serviços, quanto o capital concentrado que se valoriza conservando a forma-dinheiro” (entende-se aqui o capital que “se valoriza conservando a forma-dinheiro” como o dinheiro que circula e realiza-se em capital através dos mercados financeiros). Este fenômeno tem como ponto de partida a virada da década de 1970 para 1980, surgindo apoiado em instituições financeiras internacionais chefiadas por países centrais do capital, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) (Alves, 1999, p. 53-63).

⁵ A terceirização, também conhecida pelo termo *outsourcing*, é um processo em que uma empresa (a tomadora de serviço) busca contratar trabalhadores e trabalhadoras por intermédio de outra empresa (a prestadora de serviço). Conforme Antunes & Druck (2013), o indivíduo terceirizado é comumente subcontratado e possui uma jornada mais extensa e intensa de trabalho, na qual pode receber uma remuneração menor que a dos trabalhadores e trabalhadoras formais. Trata-se de um processo no qual a empresa tomadora de serviço gere, organiza e controla o processo de trabalho dos indivíduos terceirizados, mas não se responsabiliza formalmente por estes trabalhadores e trabalhadoras (por meio de contratos diretos de trabalho e pelo que está vigente na legislação trabalhista), isentando-se de uma parcela considerável dos custos de reprodução desta força de trabalho (Antunes; Druck, 2013).

⁶ Conforme a leitura de Marx (2017), os trabalhos produtivos e improdutivo podem ser interpretados, respectivamente, como os processos de trabalho que participam e não participam diretamente da produção de mais-valia. Sobre o assunto, Ricardo Antunes comenta que “O trabalho improdutivo é aquele que não se constitui enquanto um elemento vivo no processo direto de valorização do capital e de criação de mais-valor.” (Antunes, 2018, p. 102).

⁷ Para melhor entendimento do sistema de benefícios/bonificação recomenda-se a leitura do capítulo três, de autoria de Isabel Cristina C. Cardoso e Elaine Marlova V. Francisco, no livro “A nova fábrica de consensos”, organizado por Ana Elizabete Mota (1998).

Segundo Menezes *et al.* (2023), devido à pandemia, muitas questões recaíram sobre o Serviço Social, mas com novas mediações que necessitam ainda serem avaliadas em coletividade. Isso se deu pela não-especificidade do objeto profissional das assistentes sociais, o que gera as requisições indevidas, fomentando a necessidade de atribuir ao fazer profissional um fazer histórico que se reatualiza neste contexto.

Posto isso, considera-se fundamental a qualificação teórico-metodológica, do fazer técnico-operativo e o fortalecimento dos princípios ético-políticos que baseiam o projeto profissional hegemônico. É necessário, na complexidade e na totalidade que o real se apresenta, a apreensão das suas diversas mediações concretas, institucionais, territoriais e sociais para que o Serviço Social em si também se coloque como sujeito histórico e coloque sua práxis na direção dos direitos sociais e da emancipação humana. A pandemia recolocou essas questões que, insistimos, ainda precisam ser observadas pelo coletivo da categoria (Menezes *et al.* 2023).

Outra questão pautada nesta dinâmica que tangencia o Serviço Social se refere às formas de contratação nas políticas sociais. A entrada das Organizações Sociais (OS) para o gerenciamento das políticas sociais, reveste-se de uma aparência vantajosa, mas, na verdade, deteriora o setor público. No Brasil, é a maior flexibilização na contratação de pessoal sem realização de concurso e fora dos parâmetros do Estatuto do Servidor Público (Menezes, 2019). A forma de gestão das OS se harmoniza totalmente com a Lei da Responsabilidade Fiscal, de 2000, que reduziu a possibilidade de expansão do quadro de pessoal, tanto na administração direta quanto na indireta no serviço público, em todas as esferas do poder público, conforme Junqueira (2007).

Sendo assim, há que se consolidar estratégias reflexivas para as questões contemporâneas que atingem as políticas sociais e o fazer profissional do Serviço Social, haja vista a necessidade da construção de bandeiras de luta e resistência frente aos desafios contemporâneos.

Considerações Finais

As breves reflexões dissertadas neste capítulo, advindas da leitura sobre a crise estrutural do capitalismo e as transformações ocorridas no trabalho contemporâneo, tiveram como intuito a apresentação de elementos que demonstram as tendências do modo de produção capitalista de buscar a constante elevação nas taxas de produção e acumulação da mais-valia, independentemente de que este objetivo seja alcançado às custas das condições de trabalho e vida de inúmeros trabalhadores e trabalhadoras, impactando diretamente o Serviço Social.

O processo de erosão do trabalho que, agudizado pela pandemia, materializa-se na crescente desvalorização do trabalho humano, no desaparecimento de postos de trabalho, no aumento do trabalho alienado/estranhado e na crescente insegurança vivenciada por membros da classe-que-vive-do-trabalho, que, sem o apoio de políticas públicas que garantam sua proteção e subsistência, encontram-se à mercê do trabalho informal, privatizado e precarizado.

Neste sentido, os estudos potencializam sobre a importância das políticas sociais no enfrentamento da questão social e como o Serviço Social tem se colocado diante destes distintos atravessamentos decorrentes das alterações no mundo do trabalho e na própria dinâmica do Estado.

Referências

- ALVES, G. **Trabalho e Mundialização do Capital**: a nova degradação do trabalho na era da globalização. Londrina: Praxis, 1999.
- ANTUNES, R.; DRUCK, G. A terceirização como regra? **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, volume 79, nº 4, out./dez., 2013. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/55930>. Acesso em 12 out. 2021.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2007.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**. Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social** – fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica do Serviço Social, vol. 2).
- CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana E. (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p.46-77.
- CORREIA, M.V.C. A Saúde no contexto da crise contemporânea do capital: o Banco Mundial e as tendências da contramão da política de saúde. **Temporalis**. São Luís (MA): ABEPSS, ano 7, nº 13, p.11-38, jan.-jun. 2007.
- HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2011.
- HARVEY, D. **Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.
- HOSBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- JUNQUEIRA, Virginia. Organizações sociais e as fundações estatais de direito privado - duas faces da contra-reforma de estado na saúde. **Temporalis**. São Luís (MA): ABEPSS, ano 7, nº 13, p.67-90, jan.-jun. 2007.
- LAURELL, Asa Cristina. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez/CEDEC, 1995.
- MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas)
- MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2017.
- MÉSZÁROS, Istvan. **Para Além do Capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: UNICAMP/Boitempo Editorial, maio de 2009.

MENEZES, D.H. L *et al.* Formação profissional e COVID-19: reflexões do Serviço Social na Saúde. **Anais**. Encontro Nacional de Política Social (ENPESS). Espírito Santo, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/41154> Acesso em 18 jul. 2023.

MENEZES, D. H. L.; MORAES, T. S. O trabalho contemporâneo em tempos de barbárie: reflexões a partir da pandemia de COVID-19. **Anais**. Jornada Internacional de Políticas Públicas – JOINPP. Maranhão, 2021. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1216_1216612e85d7df90e.pdf Acesso em 18 jul. 2023.

MENEZES, D. H. L. **Os modelos de gestão da Política de Saúde no Rio de Janeiro: um estudo do comparativo no cenário contemporâneo**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense. 2019.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.5).

MOTA, A. E. (org.). **A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, José Paulo. Crise do Capital e consequências societárias. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. n° 111 p. 413-429. jul./set. 2012.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade** n° 50. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, M. A. (org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social – temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2011.

PETRAS, J. **Império e políticas revolucionárias na América Latina**. São Paulo: Xamã, 2002.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2018.

TONIOLO, Charles. **Profissões e Serviço Social: surgimento e regulamentação ética no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2022.

VEDDA, M., INFRANCA, A. **La alienación: história y actualidad**. Buenos Aires: Herramienta Ediciones, 2012, p. 9-30.

A PRODUÇÃO DE *COMMODITIES* E AS RESPOSTAS DO ESTADO AO PROBLEMA DA FOME NO BRASIL

Maristela Dal Moro
Leile Silvia Candido Teixeira
Elaine Martins Moreira
Samyra Rodrigues da Cruz

Introdução

Este capítulo busca refletir sobre a incidência e persistência da fome no Brasil, por meio da apreensão de dois de seus determinantes centrais: 1) a lógica de produção de commodities alimentares realizada pelo agronegócio e 2) as respostas dadas pelo Estado à questão. Esses dois determinantes são centrais quando se trata da questão da fome, uma vez que, o agronegócio utiliza, deste fenômeno para justificar seu padrão de reprodução social pautado na lavoura extensiva e na monocultura com intenso uso tecnologias e de aditivos químicos. Esta lógica de produção, como sabemos, não impediu nos últimos 70 anos a persistência da fome. Por outro lado, o Estado formula políticas sociais, em alguns momentos insignificantes, em outros relativamente consistentes as quais podem reduzir a fome, mas nunca erradicá-la. Estaria esse enigma na própria lógica de produção de alimentos via capital?

Sem pretensões de esgotar todos os determinantes do fenômeno da fome, que sabemos serem vários – transcendendo as dimensões desse artigo –, busca-se contribuir para a reflexão e o debate sobre o tema, considerando que a lógica formal abstrata tem a capacidade de tomar, muitas vezes, a causa pela solução do problema, creditando e acreditando na produção de alimentos via agronegócio a forma de resolver os problemas da fome, ou por meio das políticas sociais em um Estado imerso nas disputas da sociedade de classes. Logo, trata-se de sairmos da aparência do fenômeno para o desvelamento de sua essência.

O tema da fome, por tantas vezes esquecido pelo debate público, vem se tornando recorrente no Brasil, especialmente desde a pandemia da Covid-19¹, em virtude do significativo aumento de pessoas em situação de fome nos últimos anos. Isso demonstra que o fenômeno persistiu mesmo com alguns avanços ocorridos no investimento por meio de políticas públicas no início do século XXI, bem como diante da celebrada produção recorde de grãos pelo agronegócio. Josué de Castro (1961;1980), em meados do século passado, já nos alertava acerca desse problema e apresentava uma série de reflexões que já indicavam sobre a fome não ser um fenômeno natural, mas sim produto das relações sociais desiguais da sociedade capitalista.

No acompanhamento aos índices de fome, realizado pelo IBGE nos anos recentes, já era possível observar o retorno expressivo da fome ao Brasil mesmo antes da pandemia da Covid-19. Na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2018), com dados coletados em

¹ Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou emergência sanitária em função da pandemia mundial da Covid-19, doença causada pelo coronavírus Sars-cov-2. O final da pandemia foi decretado em abril de 2023, após a vacinação de grande parte da população mundial.

2016 e 2017, o IBGE apresentou o quadro de 25,3 milhões de brasileiros e brasileiras com algum grau de insegurança alimentar, sendo 16,4 milhões em insegurança leve; 5,6 milhões em insegurança moderada e 3,1 milhões em insegurança grave². Ou seja, a tendência de retorno a índices alarmantes da fome já estava presente no país desde 2016 (IBGE, 2020). Portanto, não se pode creditar à pandemia, exclusivamente, a miséria vivenciada por grande parcela da população.

Nesta mesma direção, estão os dados do inquérito sobre a situação da fome no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan³). Para não se afastar das metodologias das pesquisas já realizadas anteriormente e gerar dados comparáveis, a rede Penssan utilizou os mesmos métodos do IBGE. Os dados encontrados dão conta de 19 milhões de brasileiros e brasileiras em situação de fome (insegurança alimentar e nutricional grave) ao final do ano de 2020, e o quadro se torna ainda mais alarmante em 2023, na mediada que o segundo inquérito apresentou um total de 33 milhões de pessoas passando fome, 66 milhões em insegurança alimentar e nutricional moderada e 125 milhões em insegurança alimentar e nutricional leve (I e II VIGISSAN, 2021 e 2022).

Segue na mesma trilha o último relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) intitulado “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI)”, publicado em 2022. O estudo apontou que mais 122 milhões de pessoas estão passando fome no mundo, totalizando 735 milhões de pessoas. A referida pesquisa indicou que o Brasil possui 21 milhões de pessoas em situação de fome, 70,3 milhões em insegurança alimentar e nutricional e 10 milhões desnutridas⁴.

Esses dados revelam não apenas o retorno expressivo da fome, mas a gravidade da incidência dela. Em 2001, quando foi elaborada a terceira versão do programa Fome Zero, o Brasil contava com 24 milhões de pessoas em situação de fome para uma população de 177, 2 milhões de habitantes, ou seja, 13,54% da população nacional (Silva, 2001). Em 2023, com 203 milhões de habitantes, a incidência da fome alcançou 16,25% desta população. Neste ínterim, mais precisamente em 2014, o Brasil havia saído do Mapa da Fome da FAO, quando menos de 5% da população se encontra com falta crônica de alimentos, conforme mensurava a instituição. Entretanto, a descontinuidade de políticas sociais, as contrarreformas promovidas a partir de 2016, mais precisamente na área trabalhista e imposição de “teto de gastos” ao executivo, causaram impactos no mundo do trabalho e geraram desproteção social de muitos contingentes populacionais, fazendo com que

² Para medir este fenômeno, o IBGE utiliza a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que consiste em um conjunto de perguntas elaboradas pelo instituto a partir da experiência mundial de levantamento de dados sobre a fome e que apresenta quatro níveis de segurança/insegurança alimentar: Insegurança Alimentar (IA) Leve, quando existe o receio por parte da família de estar em situação de fome nos próximos três meses; IA moderada, quando existe restrição na quantidade de comida, a alimentação é irregular e insuficiente, e IA grave, quando existe falta de alimento nos domicílios, o quarto nível é o de segurança alimentar.

³ Esta Rede assume o compromisso de realizar a pesquisa sobre a fome no Brasil no período da pandemia, pois o Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) estava devastado pela intenção explícita do então governo federal sob o comando de Jair Bolsonaro (2018-2022) em não fazer pesquisas sobre a situação dos indicadores sociais no país.

⁴ A FAO utiliza uma metodologia diferente do IBGE e, portanto, da Rede Penssan, para informar a incidência da fome nos países. Em função disso, os dados não podem ser comparados, mas é relevante para o debate público o reconhecimento da FAO sobre o retorno da fome no Brasil. (Pajolla, 2021).

retornassem à situação de insegurança alimentar ou mesmo experimentassem esta situação pela primeira vez.

A constatação desses dados reabriu um amplo debate na sociedade, pois, no país campeão na produção de grãos e carnes, este fenômeno se torna cada vez mais presente nos lares brasileiros. Resguardando os elementos conjunturais representados pelos efeitos da pandemia de coronavírus⁵ e pela política recessiva adotada pelo Governo Bolsonaro, a fome sempre foi uma das maiores mazelas em nosso país, com raros momentos históricos de redução significativa nos índices, como no início do século XXI.

Isso demonstra que o fenômeno persistiu mesmo com alguns avanços ocorridos no investimento por meio de políticas públicas, bem como diante da celebrada produção recorde de grãos pelo agronegócio. A fome é, portanto, um desdobramento da lógica de produção-circulação de alimentos no capitalismo que, no caso do Brasil, tem por incumbência a produção de *commodities* agrícolas, sua maior ou menor incidência se dá de acordo com a direção dada pelo Estado nas políticas sociais de combate à fome que, por sua vez, expressa e cede a interesses de classes. Ainda que esses dois aspectos não sejam os únicos a explicarem o problema, são imprescindíveis para a sua compreensão.

A lógica da produção do Agronegócio e as *commodities*

Utiliza-se aqui as palavras de Mitidiero Junior & Goldofab (2021), que afirmam que os dados de aumento da fome nos anos mais recentes no Brasil indicam a existência de um enigma, pois ao mesmo tempo em que o país bate recordes de produção agrícola e pecuária, os preços dos alimentos sobem de forma avassaladora. Não que esse enigma não existisse anteriormente, mas ele ficou ainda mais evidente nos últimos anos.

O ponto de partida para decifrar este enigma está relacionado às bases que estruturam o modelo de produção de alimentos no Brasil e a centralidade dos interesses dos diversos atores ligados ao agronegócio, o que indica que não se produz alimentos, mas *commodities*⁶.

Inicialmente, é necessário conceituar o que atualmente vem sendo chamado de agronegócio, sendo essa definição fundamental, pois contribui para desmistificar a que e a quem serve este modelo. De acordo com Delgado (2013), o autodenominado “agronegócio” não é uma simples forma de organização da produção agrícola, mas sim um modelo de produção e gestão resultante da associação do capital agroindustrial nacional e internacional com a grande propriedade fundiária. Estão incluídos nesse modelo, portanto, o capital bancário e financeiro, da ciência, da tecnologia e da informação na apropriação das terras e na imposição e consolidação de um tipo de uso da terra. Ou seja, o que se vislumbra nesse

⁵ Dentre as medidas para conter o avanço da pandemia, a que mais surtiu de fato efeito era a permanência das pessoas em casa – isolamento social – mas, para que isso acontecesse em diversas cidades e estados do país, o comércio e as atividades voltadas para o entretenimento, arte e cultura foram fechadas e/ou canceladas; escolas e instituições públicas, bem como empresas passaram a funcionar de forma remota, utilizando ao máximo os recursos de tecnologia para garantir o isolamento e o distanciamento social. Porém, cabe notar que, se as medidas de combate ao vírus tinham o potencial de provocar desemprego e perdas nas rendas, de fato, o Brasil já contava com 12,2 milhões de pessoas desempregadas em março de 2020, ou seja, 12,20% da população em situação de desemprego (O Globo, 2022). Esse número oscilou durante o período da pandemia, mas apresentando tendência à queda e chegando ao quarto trimestre de 2021 em 11,1% (Agência Brasil, 2022).

⁶ *Commodities* são matérias-primas destinadas, principalmente, à exportação e, por isso, seus preços são determinados pelo mercado financeiro, considerando a oferta e procura internacional por mercadoria.

modelo hegemônico é sua direta relação com a pauta do mercado. A exportação se torna a estratégia mais eficiente na produção de lucros e assume a dianteira na produção agrícola, deixando na retaguarda as demandas nacionais. As consequências desse modelo no Brasil, sustentado na superexploração do trabalho e na profunda degradação do meio ambiente, são devastadoras.

Esses elementos evidenciam a intensa valorização do agronegócio e demonstram a condição de dependência econômica do Brasil, levando a um processo acelerado de reprimarização da economia. Esse fenômeno, que é denominado por Svampa (2012) de Consenso de Commodities, e por Delgado (2013) de economia do agronegócio, leva a intensificação do mercado dos “produtos primários – básicos e a significativa diminuição das exportações dos produtos dos semielaborados que, gradativamente ingressam nas importações.

De fato, se formos analisar a pauta exportadora nos últimos anos, vemos que há uma primazia de produtos agrícolas e minerais, o que é demonstrado pelos dados apresentados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Brasil, Mapa, 2023), indicando a soja como o principal produto de exportação do Brasil, sendo responsável por 48,51% desta. Em seguida, vêm as carnes com 13,91%; depois produtos florestais com 9,35%; o complexo sucroalcooleiro com 6,64%; e cereais, com 6,39%. Há também 15,19% que reúnem diversos outros produtos com menor impacto individual no setor de exportações. Dentre os mercados de destino dessa produção, a China aparece em primeiro lugar, com 36,63%; depois União Europeia, com 13,69%; seguida dos Estados Unidos, com 5,83%. Há ainda 38,86% de destinos dessa produção que o MAPA classifica como "outros". É interessante como o próprio Ministério da Agricultura classifica estes dados como sendo do agronegócio quando chama de “Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro”, sendo que há pequenas propriedades, especialmente no Sul e Sudeste, que também plantam soja para exportação, assim como participam da cadeia de carnes, por meio da produção via “integração⁷” feita pelos grandes frigoríficos.

Portanto, o “PIB do agronegócio” é apresentado como o grande trunfo do setor para pressionar o governo por mais apoio. Este dado é produzido, por exemplo, pelo Cepea (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada)⁸, da Esalq/USP, em parceria com a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), estimando que o setor chegou a 24,8%⁹ do PIB nacional em 2022, um pouco menos que os 26,6% de 2021. Nota-se que a CNA é uma representação política do “agro”. Essa apregoada eficiência econômica é usada para justificar a permanência da atual estrutura agrária, assim como dos monocultivos.

O que é necessário ressaltar, no entanto, é que o agronegócio depende intensamente do Estado e necessita de um forte apoio estatal para desenhar políticas macroeconômicas que favorecem a sua expansão. Entre elas, pode-se citar o amplo sistema de crédito rural, sempre favorável ao agronegócio e sendo a maior expressão do Plano Safra, a principal política de financiamento público à agricultura feito via banco público.

⁷ A pequena propriedade participa da criação de frangos e suínos, especialmente.

⁸ Fonte: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>.

⁹ O Cepea utiliza uma metodologia para cálculo do PIB do Agronegócio diferente do IBGE, que aponta que o PIB do agronegócio está em torno de 5,8%. Para chegar ao índice apresentado de 24,8%, o Cepea/USP agrega ao indicador a produção do agronegócio propriamente dita, 5,8% do PIB e todas as indústrias e serviços que têm relação com o agronegócio, o que faz com que sua participação no PIB alcance esse índice. Fonte: <https://cepea.esalq.usp.br/br/opiniao-cepea/afinal-quanto-o-agronegocio-representa-no-pib-brasileiro.aspx>

Neste ano, o Plano, que será implementado em 2023/2024, foi anunciado pelo governo em um claro esforço para se aproximar do agronegócio. Com um volume de recursos recorde, se comparado com os anos anteriores, o Plano Safra deste ano atingiu um montante de 420 bilhões de reais. Claramente destinado às lavouras comerciais e para a produção em grande escala para a exportação, demonstra a manutenção da produção de *commodities* como o carro-chefe da economia brasileira.

Este é somente um dos amplos privilégios que são reservados a este setor. Merece ser destacado, também, uma das leis mais importantes implementadas em 1996, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, denominada de Lei Kandir. Ela beneficia diretamente o agronegócio e as grandes exportadoras à medida em que isenta do pagamento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) todas as exportações de produtos primários e semielaborados. Importante frisar, como nos alerta Metidiero Junior & Goldaf (2021), visto que esse é um imposto estadual, a União fica obrigada a ressarcir os Estados por esta perda, o que indica que quem paga a conta é a sociedade. Estes são alguns exemplos do papel central do Estado para viabilizar a expansão do agronegócio, mas é necessário mencionar, ainda, a política fundiária, a flexibilização das leis ambientais e trabalhistas, as constantes renegociações das dívidas dos grandes proprietários, entre outras.

Fica evidente que o agro é um “grande negócio”, que beneficia os grandes proprietários de terras, as grandes empresas multinacionais que controlam o mercado de máquinas, insumos, agrotóxicos e sementes e os investidores, que se utilizam das terras como reserva de valor e das *commodities* via mercados futuros. Cresce, com ele, a crise hídrica e climática, o desemprego, contaminações por agrotóxicos etc. Fica evidente, então, que esse setor não produz alimentos, ao contrário, produz mercadoria e, em consequência, fome e morte.

O que se depreende até o momento, a partir dos elementos acima, é de que há a primazia dos interesses dos setores dominantes que comandam o setor do agronegócio e se reproduz que “o agro é pop, o agro é *teck*, o agro é tudo”. Mas esse círculo não se fecha e não é possível decifrar o enigma se não compreendermos a força política desse setor e a forma como se articula no interior do Estado. O Ministério da Agricultura é o exemplo mais notório. É um dos mais disputados pelo seu papel estratégico na definição das políticas públicas e é tradicionalmente ocupado por integrantes de entidades representativas de setores do agronegócio. Ganha vida aqui a expressão “porta giratória”, que explica as situações em que agentes públicos, integrantes do governo que, imediatamente após ocupar algum cargo público vão para a iniciativa privada em áreas ligadas às atividades que exerciam no setor público. Ou então fazem o caminho inverso, quando estão ligados a setores da iniciativa privada, passam a ocupar órgãos do governo e se tornam os grandes defensores dos setores que representam, tendo como caso mais emblemático o da ex-ministra da agricultura do governo Bolsonaro, Teresa Cristina, que era deputada e empresária do setor rural, líder da bancada ruralista e teve amplo apoio dos setores ruralista, tanto para sua campanha à deputada, como para assumir o cargo de Ministra.

Nesta mesma direção está o atual Ministro nomeado pelo presidente Lula da Silva, o senador da República pelo Partido Social Democrático (PSD), Carlos Fávaro. A escolha deste nome foi um claro aceno do governo ao agronegócio, um dos seus mais importantes opositores. Fávaro é um dos fundadores da FPA (Frente Parlamentar da Agropecuária) e foi presidente da Aprosoja-MT (Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Mato

Grosso). Proveniente da região do Centro-Oeste, especificamente no Estado do Mato Grosso, um dos mais importantes redutos do agronegócio, principalmente vinculado à produção de soja, o atual Ministro vem com a missão de abrir diálogo com o agronegócio e, assim, reduzir a resistência ao governo petista, o que significa a incorporação das demandas de valorização da produção e exportação de produtos agrícolas. Sua participação já iniciou no momento da formação da equipe de transição do governo Lula, e ele foi um dos responsáveis pela elaboração das propostas para a área do agronegócio, com ênfase na expansão da produção sustentável e no barateamento dos financiamentos ao setor.

Essa forte presença do agronegócio no Estado via poder executivo adquire mais força diante da capacidade de articulação que se dá no poder Legislativo, principalmente através de um grupo político mais organizado, que se autodenominou Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), mais conhecida como Bancada Ruralista. Esta Frente foi criada desde a Constituinte de 1988, mas vem operando de forma mais sistemática nas décadas recentes, reunindo mais de 347 parlamentares, dentre os quais 300 são deputados, ou seja, 58,60% da Câmara de Deputados; e 47 senadores, o que totaliza 58% dos senadores. Dentre esses membros da Frente Parlamentar, 200 senadores e deputados compõem as Comissões mais influentes no parlamento, o que indica a sua ascendência na definição das políticas públicas, manifestadas nos últimos anos principalmente na imposição de limites das pautas ambientalistas, na inviabilização da política de reforma agrária, na negação dos direitos de povos tradicionais, entre outros (FPA, 2023).

Sua posição estratégica nos espaços de poder vem acompanhada por um forte apoio e financiamento do setor privado, principalmente através do Instituto Pensar Agro (IPA), que é sustentado por entidades do setor. De acordo com Pompeia (2022, pg. 3), estão incluídos nesse apoio 48 organizações privadas vinculadas às elites dos sistemas alimentares. “Trata-se de um conjunto diversificado, composto por atores nacionais e transnacionais, diferentes cadeias produtivas ligadas às commodities e representações da agropecuária, das indústrias e de atividades terciárias” (Pompeia, 2022, p. 3).

É esse Instituto, segundo Pompeia (*Ibid.*), o responsável pela convergência de discursos das elites regionais, nacionais e transnacionais do agronegócio e, com isso, fortalece a atuação da Frente Parlamentar. E é este Instituto que contribui para a elaboração de propostas que tramitam no Congresso, levadas pela FPA. Pode-se mencionar algumas consideradas mais importantes, tais como a tramitação no Congresso e a aprovação na Câmara dos Deputados do Marco Temporal, esforço hercúleo realizado por esses Congressistas para impedir novas demarcações de terras indígenas.

A FPA também vem controlando a criação de Unidades de Conservação (UC) e, nos últimos anos, tornou-se um grande protagonista na definição ou controle das políticas públicas ligadas à alimentação que, com a assessoria do IPA, vem tentando alterar o Guia Alimentar para a População Brasileira (2016), em um claro esforço para melhorar a imagem dos alimentos ultraprocessados e, com isso, a indústria alimentícia, um de seus principais financiadores.

Para dar um passo à frente e desvendar essa umbilical relação do Congresso Nacional com os interesses do agronegócio, é necessário explicitar os reais interesses de grande parte desses Congressistas que, de acordo com Castilho (2012), estão relacionados à propriedade da terra. O autor supracitado realizou um estudo sobre a composição da propriedade da terra dentre os políticos eleitos no Brasil, tendo utilizado a declaração de bens entregue pelos

candidatos eleitos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). No que pese os inúmeros problemas com as declarações – observado pelo autor – a pesquisa alcança quase 13 mil documentos dos políticos eleitos em 2006, 2008 e 2010 (em função da eleição de Senadores). No quadro a seguir, Castilho (2012) apresenta a distribuição dessas terras:

Quadro 1 Disposição de hectares por partido político no Brasil

Partidos	Prefeitos		Parlamentares ^{10*}	
	Área	%	Área	%
PMDB	231.891,68	19,98%	95.201,58	21,1%
PSDB	246.638,75	21,25%	42.774,43	9,48%
PR	151.987,79	13,09%	69.571,78	15,42%
PP	145.121,60	12,50%	22.003,24	4,88%
DEM	81.252,98	7,00%	84.450,07	18,71%
PTB	70.888,29	6,11%	22.097,20	4,9%
PT	60.659,99	5,23%	7.548,87	1,67%
PPS	46.806,68	4,03%	5.423,53	1,2%
Total	1.160.422,88	100,00%	451.269,69	100,00%

Fonte: Castilho, 2012.

Castilho (2012) informa que esses dados são referentes à área declarada dos políticos, que corresponde a 63,6% dos políticos eleitos que declaram possuir terras. Alguns declaram o valor do imóvel, mas não sua extensão, e outros ainda são proprietários de empresas que possuem terras. O número da extensão aumenta progressivamente ao longo do detalhamento da pesquisa à medida que se desvelam as informações. É importante notar que a bancada ruralista trabalha, ocupa comissões e faz conchavos políticos. Dos quarenta representantes parlamentares na Comissão de Agricultura da Câmara em 2011, 26 possuíam terras, porém, dentre os que não declaram a propriedade, apenas 4 não defendiam os interesses dos ruralistas em suas votações. Isso ocorre em função de outro dado relevante para se pensar a conjuntura política nacional: o agronegócio financia as campanhas¹¹! (Castilho, 2012).

Uma dessas empresas é a Friboi, uma das maiores produtoras de carne do país. Dentre os 55 candidatos a deputado federal apoiados pela empresa, 41 foram eleitos (75%); e entre os candidatos ao Senado, 7, dos 8 apoiados foram eleitos. Dos 30 milhões investidos pelo Grupo Friboi, 10 milhões foram para candidatos a governador: em Goiás, o frigorífico financiou a campanha dos dois principais candidatos ao governo: Íres Rezende (PMDB) e Marconi Perillo (PSDB). O processo se repete nos Estados e Municípios. Dentre as informações trazidas por Castilho (2012), é relevante notar que a porcentagem de municípios

¹⁰ (*): senadores, deputados federais e estaduais.

¹¹ “Tanto governadores como deputados (estaduais e federais) e senadores receberam, em 2010, mais de R\$ 50 milhões de grandes grupos [do agronegócio]. Somente o Grupo Friboi (JBS) doou mais de R\$ 30 milhões em 2010. Outros doadores de peso no setor agropecuário foram os seguintes: Cosan (usina de açúcar e álcool, entre outros). Total: R\$ 3,08 milhões. Políticos financiados: 41. Bunge Fertilizantes. Total: R\$ 2,72 milhões. Políticos financiados: 40. Cutrale (suco de laranja). Total: R\$ 1,89 milhão. Políticos financiados: 10. Marfrig Frigoríficos. Total: R\$ 1,2 milhão. Políticos financiados: 17.” (Castilho, 2012, p. 148). A quantidade de políticos financiados corresponde aos que foram eleitos.

onde o prefeito ou o vice possuem terras é de 62, 33% no país, no Mato Grosso atinge 78,72%.

Essa composição parlamentar é um bom indicador para se pensar nas possibilidades da luta de classes no Brasil e no campo da política social. Mészáros (2002, p. 95) sustenta que

[...] no passado, até algumas décadas atrás, foi possível extrair do capital concessões aparentemente significativas – tais como os relativos ganhos para o movimento socialista (tanto sob a forma de medidas legislativas para a ação da classe trabalhadora como sob a melhoria gradual do padrão de vida, que mais tarde se demonstraram *reversíveis*, obtidos por meio de *organizações de defesa* do trabalho: sindicatos e grupos parlamentares. O capital teve condições de conceber esses ganhos, que puderam ser *assimilados* pelo conjunto do sistema, e *integrados* a ele, e resultaram em vantagens produtivas para o capital durante o seu processo de autoexploração. Hoje, ao contrário, enfrentar até mesmo questões parciais com alguma esperança de êxito implica a necessidade de desafiar o *sistema do capital como tal* (Mészáros, 2002, p. 95, grifos do autor).

A análise do autor é relevante quando se percebe a extensão do problema alimentar que está em curso na atualidade e seus efeitos sobre a classe trabalhadora no campo, na cidade e sobre o campesinato.

Ao final desse breve percurso, retorna-se à indagação inicial que orientou a reflexão e está relacionada ao enigma da existência da fome em um país considerado um dos maiores produtores agrícolas do mundo. Conclui-se que não é fácil decifrar esse enigma, pois é um tema bastante complexo e é necessário desvendar outras determinações. Mas o que fica claro é que esse modelo, que se organiza através da produção de *commodities*, é um dos grandes responsáveis pelo aumento dos preços dos alimentos e da fome no Brasil.

Com isso, é possível entender que, ao contrário do discurso proferido pelos representantes do agronegócio, de que esse setor é o responsável pela produção de alimentos, vê-se que ele produz fome. O agronegócio é nada mais nada menos do que um negócio na busca incessante de lucros.

Mas, nesse cenário, há um outro lado onde estão aqueles que não seguem a cartilha do agronegócio e se opõe radicalmente a ele. Estes são:

[...] os povos laboriosos do campo – como a massa de camponeses, os ribeirinhos, os extrativistas, os quilombolas e os povos indígenas camponezizados [...]. São estes que se tornam persistentes e duradouros no seu modo distinto de produção, de extrativismo e de viver; por desfrutarem uma relação amorosa com a natureza. A expansão do capitalismo no campo e a desnacionalização do agrário no Brasil capitalistas e camponeses, duas concepções de mundo inteiramente distintas e, vistas como antagônicas (Carvalho, 2023, p. 32).

E são eles que criam as condições para a construção de outro desenvolvimento, de outra agropecuária, ou seja, outra forma de produzir e distribuir (Mitidiero Jr.; Goldofab, 2021). São estes que tem a Soberania Alimentar como a orientadora de suas lutas.

A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isso coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentarias, por cima das exigências dos mercados e das empresas (Fórum Mundial pela Soberania Alimentar, 2007, Declaração de Nyéléni *apud* Stédile; Carvalho, 2012).

Colocar no centro dos sistemas e políticas alimentares aqueles que de fato produzem os alimentos, as famílias camponesas e os(as) trabalhadores(as) rurais, implica reverter a lógica de expulsão de famílias do campo, de concentração de terras, com ações tais quais a reforma agrária, como financiamento e subsídios para produção agrícola por meio de uma relação mais simbiótica com o conjunto da natureza e seus ciclos. Ainda necessitaria criar um sistema de abastecimento capaz de proporcionar a circulação dos alimentos, a formação de estoques reguladores, de mercados distribuidores descentralizados dos grandes centros urbanos, para baratear os alimentos e garantir a sua chegada mais rápida aos consumidores (sem aditivos e conservantes químicos), bem como, o respeito à diversidade da cultura alimentar da população¹².

Esta proposta que vem pelas mãos dos movimentos sociais e traz consigo os modos de vida dos povos Sem Terra, indígenas, migrantes, quilombolas, pescadores, povos tradicionais, mulheres, jovens, expressas aqui no Brasil em várias organizações. A referência é a Via Campesina, uma organização internacional que congrega sujeitos sociais dos cinco continentes e reivindica a alimentação como um direito humano. Ao contrário do agronegócio, já tratado acima, essas organizações que pautam a soberania alimentar trazem consigo a necessidade de incentivar a produção via o paradigma da agroecologia, cuja proposta é que se dinamize a pequena agricultura de modo a impulsionar a justiça social, dando ao povo que tem fome a possibilidade de ter acesso à comida necessária a sua existência, e não só a sobrevivência.

Portanto, a soberania alimentar não se refere somente a produzir para saciar a fome, determinante que marca uma grande diferença com o que foi proposto pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), que defende que todos tenham acesso a alimentos básicos para uma alimentação saudável e em quantidades razoáveis, desconsiderando as condições de produção, desde que garantam a comida no prato¹³. Embora esse seja um elemento essencial, visto o número assombroso de brasileiros que passam fome, a soberania alimentar vai muito além disso e se sustenta na necessidade de alteração do modelo de sociedade, desconstruindo a lógica de reprodução da pobreza e da fome. Esse tem sido o projeto dos movimentos sociais camponeses e de diversas organizações da sociedade civil que se dedicam a denunciar a fome e a defender a garantia de acesso a alimentação de qualidade. Nota-se que essa força estabelecida por parte desses movimentos e organizações sociais vem pressionando o Estado que, entre idas e vindas, indica avanços e recuos na difícil tarefa de combater a fome no Brasil, como será visto no tópico a seguir.

O enfrentamento da fome no Brasil contemporâneo

Como ponto de partida, é importante ressaltar que o longo processo de intervenção do Estado na busca de reduzir o problema da fome no Brasil oscila entre medidas paliativas ou centralizadas na assistência social, enquanto a ênfase da produção agropecuária se volta

¹² Para aprofundamento nessa linha, sugerimos: a proposta de reforma agrária popular do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); o Plano Camponês do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e a plataforma de Água e Energia do Movimento de Atingidos por Barragens.

¹³ Desde sua criação, em 1945, a FAO vem orientando as políticas de combate à fome no mundo.

ao mercado externo com alguns programas direcionados à agricultura familiar, mas sem dar a amplitude e profundidade necessárias. Ora se vê o avanço de leis, programas e projetos no sentido de responder via ação do Estado, ora o Estado relegando essas ações à caridade das instituições religiosas e à filantropia da sociedade civil. Os primeiros sinais de que poderia ocorrer uma alteração deste quadro têm início nos anos de 1990, com uma forte mobilização da sociedade.

Destaca-se o Movimento da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria, pela Vida, liderado por Herbert de Souza, o Betinho, juntamente com o que passou a ser chamado de Governo Paralelo¹⁴, que sedimentaram a "Campanha Nacional de Combate à Fome". Estas iniciativas abriram o caminho para instituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁵ (CONSEA) no governo de Itamar Franco, em 1993¹⁶. De acordo com Vasconcelos (2005), a participação da sociedade civil foi a marca deste movimento, sendo formados mais de 5 mil grupos que foram intitulados de Comitês de Combate à Fome, de abrangência local, municipal e/ou estadual, expressando o caráter de pluralidade do movimento.

Quanto ao Consea¹⁷, ancorado pelo debate da sociedade civil naquele momento, eram:

A geração de emprego e renda, a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais, o combate à desnutrição materno infantil, o fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA) e a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (Valente, 2002, p. 74).

Mesmo que o Consea tenha tido uma atuação bastante limitada, neste momento, várias ações foram desenvolvidas e seu principal mérito foi impor a pauta da fome na agenda pública, além de realizar de uma série de ações emergenciais e ampliação da participação social na formulação das políticas públicas. Merece destaque a realização da primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, em Brasília, as discussões evidenciaram, segundo Silva & Camargo (2001), que a concentração de renda, assim como a de terra, constituíam-se nos principais determinantes da situação de fome e insegurança alimentar no Brasil.

Contudo, um ano após a criação do Consea, o órgão foi extinto e substituído pelo programa “Comunidade Solidária” durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sob a presidência da primeira-dama, a Dra. Ruth Cardoso. Embora possuíssem estruturas semelhantes, o caráter e os objetivos eram diferenciados, o que culminou na

¹⁴No início da década de 1990, após a derrota eleitoral para Collor de Mello, o Partido dos Trabalhadores (PT) e as forças políticas reunidas em torno da campanha de Luiz Inácio Lula da Silva criaram uma organização não governamental que se chamou “Governo Paralelo”, embrião do Instituto da Cidadania (Gomes, 2015).

¹⁵A entrada de Itamar Franco no governo provoca um pequeno avanço na política. Em 1993, reconhece o problema da fome, da miséria e da pobreza e define seu enfrentamento como prioritário, criando, em maio do referido ano, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Porém, a política neoliberal adotada pelo governo impediu avanços significativos.

¹⁶O Instituto, fundado em 1993, segue em funcionamento e atuou fortemente com campanhas de solidariedade durante o período da pandemia da Covid-19 (2022-2023). <https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>

¹⁷De acordo com Valente (2002, p.74-75), a criação do Consea provocou dois avanços importantes: 1) O combate à fome e à miséria passa a ser visto como um problema de governo, e uma questão estratégica foi a sua coordenação ter ficado diretamente vinculada ao gabinete do presidente; 2) o objetivo de coordenar as ações governamentais de forma intersetorial, entre os diferentes níveis de governo, e com [organizações] da sociedade civil no sentido de reduzir duplicidades, superposições e de atingir os objetivos propostos.

diluição da discussão sobre segurança alimentar, desviando-se das ações do Estado que, a partir de então, recusava-se a discutir programas de governo (Valente, 2002).

Desta maneira, no final dos anos noventa, ancoradas em uma política neoliberal, as ações do governo delimitaram os espaços de debate sobre a segurança alimentar e nutricional, levando à sociedade civil a incumbência de resolver o problema. Podemos destacar a participação no conselho consultivo do programa “Comunidade Solidária”, a presença na composição do “Governo Paralelo”; a participação para elaborar o documento para a Cúpula Mundial da Alimentação, sediada em Roma, 1996; e na construção do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), que busca articular pessoas, organizações, redes, movimentos sociais e instituições de pesquisa, ou seja, diversas instâncias da sociedade civil na luta pelo Direito Humano à Alimentação.

Foi diante desse cenário que o Instituto de Cidadania, oriundo do “Governo Paralelo” coordenado por Luiz Inácio da Silva (Lula), propôs o projeto Fome Zero, que tinha como objetivo *“mostrar que é possível garantir a toda a população esse direito básico que é a alimentação adequada”*, com a estratégia de mobilizar as três esferas de governo e a atuação da sociedade civil organizada (associações, ONG e empresas) (Silva; Camargo, 2001, p. 10).

O direito a se alimentar, nesse contexto, é entendido conforme o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Neste, “o direito a alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho” (Silva; Camargo, 2001, p. 9). Esse programa foi o carro-chefe da campanha eleitoral que contribuiu para que o PT chegasse à presidência da república em 2003.

Nos governos de Lula da Silva, nos períodos de 2003-2006 e 2007-2010, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), com a tarefa de consolidar uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional. Ocorre que o ministério existiu por apenas um ano, sendo extinto em 2004, e as ações voltadas para o combate à fome foram transferidas para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Entre os anos de 2003 e 2015, o Brasil vivenciou o momento de estruturação e institucionalização das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabeleceu definições, princípios, diretrizes e objetivos dessa política social.

O Sisan consiste num sistema de proteção social não contributivo, sendo composto pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); pelos órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do Sisan. Vale ressaltar que, a partir de 2003, as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, espaço por excelência da atuação da sociedade civil organizada e sua articulação com o Estado, retornaram à normalidade, com as convocações periódicas a cada quatro anos.

Destaca-se no período a modificação do Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que passou a vigorar com a

seguinte redação: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”¹⁸. Essa é uma mudança importante, pois é o reconhecimento constitucional do direito à alimentação, no aspecto da administração pública retira as políticas sociais voltadas para responder ao problema da fome do plano de governo e as leva à responsabilidade do Estado.

A partir deste momento, o conceito brasileiro de segurança alimentar e nutricional, a partir da criação do Sisan:

[...] consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006, Art.03).

Prevê, ainda, que a segurança alimentar e nutricional abrange: 1) condições de produção e acesso que passam proporcionar condições de produção especialmente para a agricultura tradicional e familiar, política de abastecimento, distribuição, incluindo-se a água, geração de emprego, distribuição de renda; 2) Preservação da biodiversidade; 3) Promoção à saúde e a nutrição; 4) Garantia da qualidade dos alimentos, incluída a diversidade cultural da população; 5) Acesso a informação e produção de conhecimento e 6) Implementação de políticas públicas para tanto (Brasil, 2006, Art. 04).

O Sisan é a principal normatização dessa política social, do ponto de vista do planejamento de políticas sociais, sua existência avança enormemente na consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional como política de Estado. Ademais do Sisan, alguns programas merecem destaque, pois sua formulação contribui para a consolidação do combate à fome, dentre eles: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Cisternas; o programa de cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

Mesmo que nos programas elencados o PBF tenha adquirido relevância pública e respondido pela intensificação do combate à fome no Brasil mediante uma política de transferência de renda, as demais políticas tiveram e ainda tem uma importância significativa no combate a fome. Vale destacar o PAA que, de acordo com Griza & Zimmermann (2015), tornou-se um programa central para a dinamização da agricultura familiar e no combate à fome, pois é através dele que o governo adquire os alimentos dos agricultores familiares, com dispensa de licitação e, a partir de preços de referência regionais, são repassados para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Destina-se ainda para organizações sociais que atendem pessoas com insegurança alimentar e até mesmo para formação de estoques públicos, entre outros (Griza; Zimmermann, 2015). Nesta mesma direção está o Pnae, que determina que 30% dos produtos para alimentação escolar sejam adquiridos diretamente da agricultura familiar. Estes são programas fundamentais na medida em que favorecem a agricultura familiar e camponesa, garantindo uma alimentação local, resguardando a cultura alimentar da região onde é implementada e se aproxima dos princípios que orientam a concepção de soberania alimentar da Via Campesina.

¹⁸ Além dessa modificação, o artigo 6º também foi modificado em 2015, pela Emenda Constitucional nº 90, que acrescentou o direito à moradia.

Assim, foi com o conjunto desses programas e outras políticas implementadas neste momento que, em 2015, o Brasil alcançou a marca da diminuição significativa de pessoas em situação de fome, saindo do Mapa da Fome da ONU, o que significou a redução para até 5% da sua população com alguma restrição alimentar grave. No entanto, após a saída do Brasil do Mapa da Fome, uma pesquisa realizada por mais de 40 entidades da sociedade civil que monitoram o cumprimento do plano de ação voltado para o desenvolvimento sustentável, acordado entre os Estados – Membros da ONU, “Agenda 2030”, apontou que o avanço das políticas neoliberais adotadas pelo governo que sucedeu ao de Dilma impactaram de forma direta e indireta a SAN e foi sedimentando o possível retorno do Brasil ao Mapa da Fome, o que se confirmou nos anos seguintes.

Esta situação se torna mais grave a partir de 2019, durante o governo Bolsonaro, quando ocorreu a segunda extinção do Consea. No decorrer dos quatro anos de governo ocorreu o total desmantelamento da infraestrutura de governança de combate à fome. Foi decisivo o esvaziamento da equipe técnica da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), o que repercutiu tanto na operacionalização dos programas de SAN quanto na sistematização de indicadores sociais sobre a situação da fome no país.

O governo Bolsonaro não apenas esvaziou a governança e o controle social no que diz respeito à Política de Segurança Alimentar e Nutricional como trabalhou para fortalecer o agronegócio, conforme visto anteriormente. Programas como PAA, cozinhas comunitárias, estoque de alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) desapareceram. Nesse período, o que foi possível verificar foi a manutenção do PNAE e do Bolsa Família que, ao final do governo, chamava-se Auxílio Brasil. Ao grave problema da fome que retornou ao país, o governo respondeu com negação.

Vale ressaltar, no entanto, o trabalho desenvolvido pelas organizações que continuam a investir no combate à fome. Os vários Consea estaduais e municipais resistiram e permaneceram em suas atuações de controle social das ações de combate à fome a nível local. Nesta mesma direção, os movimentos sociais organizados no campo, nas cidades, nas periferias urbanas e nas favelas foram uma força viva no combate à fome e na denúncia da política praticada pelo governo. Dentre outros movimentos, destacam-se as ações do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) que, além de articularem a solidariedade orgânica de classe, debateram com a sociedade a importância de produzir alimentos sobre outra forma e de fazer chegar às famílias empobrecidas alimentos agroecológicos e não alimentos ultraprocessados oriundos da matriz gerada pelo agronegócio.

Este desafio está colocado ao governo Lula da Silva, que iniciou em janeiro deste ano. Uma das suas prioridades é garantir comida na mesa para todos os brasileiros e, para isso, vem tomando diversas iniciativas, grande parte delas são relançamentos de políticas extintas ou precarizadas durante o governo Bolsonaro. Vale destaque a reativação do Consea, dando-lhe larga possibilidade de intervir na elaboração de políticas governamentais; o relançamento do PAA, aumentando os recursos para este Programa e priorizando mulheres, negros, indígenas quilombolas e assentados da reforma agrária como seus beneficiários. Neste mesmo projeto está incluído, também, o Programa Cozinha Solidária, que tem como objetivo fornecer alimentos gratuitos a população. Enfim, o cenário é de otimismo e é indubitável que o Brasil avançará rumo à diminuição da fome. Fica a questão e que deverá

ser indicativo para novos estudos: nestes tempos de fortalecimento do modelo do agronegócio, como foi tratado no primeiro tópico, será possível avançar rumo ao combate à fome, garantindo alimentos de qualidade e agroecológicos, conforme defendem os movimentos sociais?

Considerações finais

Partindo-se da premissa que a fome se reveste num fenômeno de ordem social e não acidental, com origem e explicação centradas na produção e circulação dos alimentos no sistema capitalista, compreende-se que a incidência e persistência deste fenômeno em nossa sociedade está relacionada com a simbiose de dois determinantes: a lógica de produção de *commodities* alimentares realizada pelo agronegócio; e pelo enfrentamento ao fenômeno por parte do Estado brasileiro, que historicamente, possui traços de continuidades e descontinuidades, como também, de incentivo ao modelo mercadológico que está posto.

Analisando-se a trajetória das ações de enfrentamento à fome no Brasil, é possível observar que este percurso não foi, e tudo indica que nem será, linear, com alternância entre momentos de negligência, avanços e retrocessos, ora alcançando índices significativos na redução de pessoas em situação de fome, como em 2014, com a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU; ora apresentando o recorde de 33 milhões de pessoas em situação de fome. (PENSAN, 2022).

Os fatos demonstram que a fome persistiu mesmo com a estruturação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, no início do século XXI, como também mediante produção recorde de grãos pelo agronegócio, que se intitula como “pop, *teck*, tudo”.

A que se deve este aumento da fome no Brasil, já que somos considerados o celeiro do mundo? Como explicar para aqueles que não possuem acesso à alimentação que temos quantidade suficiente de alimentos para todas as pessoas que assim desejarem? É preciso buscar na lógica da produção dos alimentos inserida na totalidade das relações sociais da sociedade capitalista, as justificativas para este conflito, conforme alerta Azevedo (2022).

A partir do controle da produção dos alimentos pela dinâmica capitalista, a função do alimento deixa de ser a de nutrir as pessoas e se reveste em valorizar capital, tornando-se simples mercadoria, tanto geradora de lucro como de possibilidade de extração da mais-valia. Assim, partindo da premissa que o objetivo central do modo de produção capitalista consiste na maximização dos lucros, compreende-se que o interesse da produção dos alimentos consiste na produção do que for mais rentável para o capital e não para o atendimento das necessidades humanas, como as *commodities*.

Ao combinar os interesses do capital com a metodologia de enfrentamento à fome no Brasil, é possível garantir o acesso à alimentação, sem proposição de medidas promotoras de mudanças estruturais na produção e distribuição dos alimentos? É possível avançar na consolidação das proposições dos movimentos sociais camponeses que possuem na Soberania Alimentar a diretriz de suas lutas? Segue o questionamento que indica novos desafios futuros.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. **Desemprego recua na maioria dos estados em 2021**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-02/desemprego-recua-na-maioria-dos-estados-em-2021>. Consultado em 12 de abril de 2022.
- AZEVEDO, D.C. de. Vamos sim, falar de fome. **Katálysis**. Florianópolis (SC). Vol. 25, nº3, 2022.
- BEHRING, E; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro**. Brasília (DF), 2023. Disponível em: <https://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>.
- BRASIL. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília (DF). Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.
- CASTRO, J. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Antares, Achiamé, 1980.
- CASTRO, J. **Geopolítica da Fome**. São Paulo: Brasiliense. 1961. 2 vol.
- CARVALHO, H. M. A expansão do capitalismo no campo e a desnacionalização do agrário no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**. Julho 2013, edição especial. p. 31-43.
- CASTILHO, A. L. **Partido da terra – como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.
- DELGADO, G. Economia do agronegócio (anos, 2000) como pacto do poder com os donos da terra. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**. Julho 2013, edição especial. p. 61-08.
- IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>>
- IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2016-2017**. Análise da Segurança Alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- FAO; FIDA; OPS; PMA; UNICEF. **Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables**. Santiago de Chile. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc3859es>
- FPA. Frente Parlamentar da Agropecuária. **Todos os Membros**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acessada em 15 de julho de 2023.
- FORO MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaração de Nyélény**. 26 March 2007. Disponível em: <https://nyeleni.org/en/declaracao-de-nyeleny-foro-mundial-pela-soberania-alimentar/>.
- GOMES, N.N. **Segurança Alimentar e Nutricional e Necessidade Humanas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.
- GRIZA, C; ZIMMERMANN, S. Estado e Sociedade Civil na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). **Revista Agroalimentaria**, vol. 21, nº 41, 2015. Universidad de los Andes. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/1992/199243361002/html/>.

JORNAL ESTADÃO. **Educação: como o agronegócio é retratado nas escolas?**

Disponível em: <https://summitagro.estadao.com.br/noticias-do-campo/educacao-como-o-agronegocio-e-retratado-nas-escolas/>, 2022.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. **O agro quer ser pop nas escolas ou da arte de**

esconder o óbvio. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-agro-quer-ser-pop-nas-escolas-ou-da-arte-de-esconder-o-obvio-agronegocio-nas-escolas/>, 2021.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2002.

PAJOLLA, M. Afinal, o Brasil está ou não no Mapa da Fome da ONU? **Brasil de Fato.** 30 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/30/afinal-o-brasil-esta-ou-nao-no-mapa-da-fome-da-onu>. Acessado em 15 jul. de 2023.

MITIDIERO Jr. A. M; GOLDFARB, Y. **O Agro não é pop, não é tech e muito menos tudo.** ABRA/FES, 2021. Disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18319-20211027.pdf>.

O GLOBO. **Desemprego sobe para 12,2% no 1º trimestre e atinge 12,9 milhões.**

Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/desemprego-sobe-para-122percent-em-marco-e-atinge-129-milhoes.ghtml> . Consultado em 12 de abril de 2022.

POMPEIA, C. Uma Etnografia do Instituto Pensar Agropecuária. *In: Mana* - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. PPGAS-Museu Nacional. 28(2) 1-33 2022.

Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1678-49442022v28n2a206>.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da**

Pandemia da Covid-19 no Brasil – I VIGISAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo, 2021. Disponível em:

https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da**

Pandemia da Covid-19 no Brasil – II VIGISAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo, 2022. Disponível em:

<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-pdf>

SILVA, L. I; CAMARGO, J. A. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.** Instituto de Cidadania, 2001. Mimeo.

STÉDILE, J. P; CARVALHO, H. Soberania Alimentar. *In: CARDALT et al. (org.)*

Dicionário de Educação do Campo. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, São Paulo: Expressão Popular, 2012.

SVAMPA, M. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. **Revista**, nº. 32 Movimientos socioambientales en América Latina. OSAL. Buenos Aires, CLACSO Noviembre 2012.

VALENTE, F. S. O direito à Alimentação. *In: LIMA Jr, B; ZETTERSTROM, L. Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada.* São Paulo: Loyola. 2002.

VASCONCELOS, F. G de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição.** Campinas, 18(4):439-457, jul./ago., 2005.

MILITARIZAÇÃO DA VIDA SOCIAL: milícias, gestão pública e participação social

Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi

Loic Wacquant, na sua clássica obra *Punir os Pobres* (2003), afirma que, desde a grande crise do capital, nos anos 70 do século XX, e que não encontra fim até os dias de hoje, o Estado caritativo estadunidense é substituído por um Estado penal e policial, no qual a criminalização da marginalidade e a contenção punitiva das categorias deserdadas (potencialmente passíveis de rebelarem-se) fazem a política social. Para lidar com a amplificação do desemprego, agora estrutural, e a crescente pobreza, fruto das próprias mudanças da base do capitalismo em crise, a resposta é a hipertrofia das funções repressivas do Estado. Lenin (1916) já previa a existência desses elementos de reacionarização do Estado no que ele denomina como crise de decomposição do imperialismo. Os desdobramentos da criminalização das consequências da miséria consistem em transformar os serviços sociais em instrumentos de vigilância e controle das classes perigosas e no encarceramento como recurso massivo. Sob o pretexto da guerra às drogas, o Estado empreende, sistemática e abrangentemente, uma guerra, não à pobreza, mas aos pobres. Malagutti (2003), no prefácio da obra de Wacquant (2003), referindo-se a Zygmunt Baumann, diz que a pobreza não é mais reserva de mão de obra, precisando ser isolada, neutralizada e destituída de poder. Para ela, essa transformação do Estado ocorre no Brasil (nossa colônia) nos governos da social-democracia da terceira via (PSDB e PT).

No mesmo diapasão, aumenta a conflituosidade no mundo entre classes e entre nações; complementa a criminalização da pobreza a crescente militarização da vida social e vigilância do Estado sobre os pobres e todos aqueles considerados perigosos para a Ordem. Vigilância, monitoramento e espionagem dirigidos externamente, isto é, a outros países; e internamente, a movimentos sociais e indivíduos. Fuchs (2011) entende vigilância, em contraposição à informação, como

um tipo específico de recuperação de informação, armazenamento e processamento, avaliação e uso que envolve dano potencial ou real, coerção, violência, relações de poder assimétricas, controle, manipulação, dominação, poder disciplinar... Ela tenta fazer florescer ou evitar certos comportamentos de grupos ou indivíduos reunindo, armazenando, processando, difundindo, avaliando e usando informação sobre seres humanos de forma que a violência física, ideológica ou estrutural, potencial ou real, pode ser direcionada aos humanos de forma a influenciar seu comportamento. Esta influência é originada através de mecanismos coercitivos e traz benefícios para certos grupos em detrimento de outros (Fuchs, 2011, p. 129).

Ou seja, vigilância e criminalização da pobreza configurariam a emergência da militarização da vida social (Netto, 2012), que inclui o aumento do tamanho e escopo das forças oficiais de repressão, porém, não somente elas, mas todo um aparato privado articulado com o Estado, através de grupos paramilitares, um estado de guerra permanente contra os pobres e todos que ameaçam a Ordem.

Maior militarização inclui, portanto, maiores pugnas por domínio de semicolônias (monopólio de matérias-primas, especialmente petróleo; extração dos tributos através da

dívida pública), intensificação da presença militar como garantia da exploração, desvio de recursos excedentes para a indústria armamentista, crescente polarização econômica, lutas populares, contrarrevolução permanente sob a forma de guerras de baixa intensidade ou declaradas. A crescente reacionarização é consequência da exposição mais clara do uso dos Estados pelos monopólios, que colocam os orçamentos públicos a seu serviço para a imposição a todo custo de sua ordem. Para tanto, a democracia burguesa vai se tornando claramente corrupta, subordinada ao poder econômico e necessita endurecer o controle social sobre as massas populares, menos por políticas compensatórias e mais pela violência.

A fase de crise de decomposição do capitalismo em que nos situamos, nos países de base colonial, ocorre num contexto em que as relações contratuais de trabalho nunca foram universalizadas e a violência sempre foi utilizada, por vezes, de forma preferencial, como política de controle das classes perigosas, tanto por parte direta do Estado, como pelas classes dominantes, através de mecanismos paraestatais, frequentemente (e historicamente) associados e conjugados com dominação territorial, econômica, política e social, sobre territórios adscritos ao campo e a periferia das cidades, frequentemente associada à ilegalidade da sua ocupação.

Remetemos aos trabalhos clássicos de Sodré (1990), que afirma que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se deu sem negar suas bases pré-capitalistas anteriores, mas, integrando as sob formas atualizadas, configurando uma heterocronia, existência simultânea de modos de produção pertencentes a temporalidades diferentes. Isto se manifestaria, especialmente, na existência de relações pré-capitalistas moldadas pela não resolução da questão agrária, ou seja, na persistência do latifúndio ou do monopólio da terra. Pois o capitalismo brasileiro se desenvolve tardiamente, na época do pré-imperialismo e imperialismo, e a burguesia, tendo se tornado dominante como classe em 1930, o fez sempre transigindo com a existência de relações de produção atrasadas. Além disso, ela nasce economicamente atada ao latifúndio, a partir de excedentes da produção cafeeira e o imperialismo, como determinante externo de seu desenvolvimento, sempre teve no latifúndio exportador de matérias-primas sua base mais sólida interna. Isso traz repercussões de monta sobre a política e a cultura.

O autor afirma que:

[...] as instituições ditas democráticas — resultantes, nos países de economia avançada, de etapa histórica já distante e consolidada — padecem, na América Latina, de vigência difícil, conturbada, pontilhada de crises políticas, sucedendo-se, normalmente, a breves períodos de relativa liberdade, largos períodos de regimes autoritários, de base militar na maioria dos casos (Sodré, 1990, p. 151-152).

Sodré (1990) discorre sobre a persistência de relações de produção pré-capitalistas, especialmente no campo: a vasta existência de relações de parceria, a expropriação violenta de posseiros e o papel do minifúndio permanentemente arruinado para a oferta de trabalho sazonal e barato para o latifúndio. Relações de produção baseadas na dependência pessoal entre trabalhadores e donos dos meios de produção, conteúdo esse que se expressa de diversas formas, com todo o aparato superestrutural que acompanha essas relações, brigas de família, direito exercido pelos proprietários da terra sobre o destino de seus moradores, arregimentação das forças paramilitares nas grandes fazendas, currais eleitorais.

O autor entende, portanto, o Brasil como um mosaico de modos de produção em processo de transformação, em que o capitalismo avança, porém, a heterogeneidade persiste: “o Brasil arcaico nos cerca por todos os lados; o latifúndio persiste, resiste, abalado, mas sobrevivendo a tudo. As alterações agrárias processam-se pela duríssima via prussiana” (Sodré, 1990, p. 31).

Numa outra perspectiva mais recente, também no campo marxista, Souza (2014) parte da tese marxista sobre as características específicas do capitalismo nas semicolônias dominadas pelo imperialismo, que denomina de capitalismo burocrático, a partir de trabalhos de Mao Tsé-Tung. Assim como Sodré, Souza reconhece a especificidade do caminho de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, tendo como motor principal o processo de exportação de capitais dos países imperialistas. Na fase de substituição de importações, a partir de capitais produtivos; com a instalação de multinacionais no país, e na fase atual de desindustrialização, com a realocação das empresas multinacionais na Ásia e privatização de empresas estatais, a partir do livre fluxo do capital especulativo.

O desenvolvimento deste capitalismo de tipo burocrático gera as frações dominantes da burguesia nativa, atadas ao imperialismo. Esse capitalismo de tipo burocrático mantém a exploração monopolista da terra para garantir fluxo de matérias-primas baratas para os países imperialistas, preservando relações pré-capitalistas de produção ao lado do desenvolvimento de novas relações capitalistas. O revolucionamento daquelas relações atrasadas não estaria no horizonte da grande burguesia nativa, mesmo tendo como consequência a não ampliação de um mercado interno com base em salários e maiores recursos monetários circulantes resultantes da formação de um campesinato próspero com terra que pudesse impulsionar o próprio capitalismo nacional. Essa burguesia, que já nasce grande por se apoiar em capitais externos ou no latifúndio, submete-se ativamente ao papel de associada do imperialismo. Este, ao fomentar o desenvolvimento de um capitalismo restrito nos países dominados, tem o objetivo de extrair o máximo de mais valia e renda e atingir o mercado global. O desenvolvimento de um mercado interno robusto não está em seus planos, daí a manutenção de um exército de trabalhadores em situação de parca existência de uma economia monetária e o enorme grau de informalidade nas ocupações urbanas.

Assim, uma situação de subjugação nacional se estabelece, em que os interesses do imperialismo são a manutenção do fluxo barato de matérias-primas e a dominação de mercados para suas empresas multinacionais, diretamente ou em associação com a grande burguesia local (oriunda, como dito, do latifúndio e da burguesia comercial que operava as exportações de commodities). Nesta situação, as políticas do Estado, seja para organizar a infraestrutura necessária à expansão de mercadorias e matérias-primas, seja voltada à reprodução de parcelas de população necessárias à acumulação do capital, como a previdência e saúde, são oportunidades privilegiadas de criação de uma burguesia dependente dos orçamentos públicos para a realização de seus lucros. A ocupação do aparelho de Estado faz se, portanto, necessária a todo tipo de negócio para a sobrevivência de uma parcela da burguesia. Pois, como já dito, a acumulação a partir da poupança interna é amplamente limitada pela baixa renda da população, por não ter havido condições prévias básicas de desconcentração de renda capaz de formar um mercado interno para a industrialização através da reforma agrária.

A base onde se desenvolve esse tipo de capitalismo engendrado pelo processo de exportação de capitais está ativamente associado ao que Carvalho (1998) vai apresentar como

persistência de mecanismos de dominação pessoais, especialmente o mandonismo local. Souza (2014) desenvolve esse fenômeno inserido no contexto do desenvolvimento do capitalismo burocrático e a persistência de características denominadas como semifeudalidade. Esta estaria composta pela grande propriedade da terra, pela semisservidão (manutenção e reconfiguração de relações pré-capitalistas de produção) e pelo gamonalismo, que foi um termo cunhado por José Carlos Mariátegui (2008), autor também importante para a formulação dessa teoria, para designar fenômenos semelhantes ao coronelismo no Peru, que configurariam mecanismos de dominação política baseados no monopólio do recurso econômico da terra:

O termo gamonalismo não designa apenas uma categoria social e econômica: a dos latifundiários ou grandes proprietários agrícolas. Designa todo um fenômeno. O gamonalismo não está representado somente pelos gamoneles propriamente ditos. Compreende uma grande hierarquia de funcionários, intermediários, agentes, parasitas etc. (Mariátegui, 2008, p.54).

Explica melhor Souza (2014, p. 64) o fenômeno do gamonalismo, traduzindo-o no Brasil por coronelismo:

Como gamonal se designa, na América Latina, ... um poder político e econômico no conjunto de relações de dominação que parte da concentração da propriedade da terra, do controle do comércio e de relações privilegiadas com o capital externo, atendendo a todos os interesses imperialistas que operam localmente, projetando-se no controle político e no domínio sobre os resultados eleitorais.

Na pesquisa de campo efetuada por Souza (2014) no estado de Rondônia, foram identificadas, nos anos 2010, situações semelhantes àquelas descritas por Leal (2012), que é o autor clássico no Brasil do fenômeno:

Quando não é possível a eleição de um latifundiário, garante-se o apoio e financiamento de campanhas eleitorais para eleger pessoas de confiança que possam levar a cabo todos os seus interesses materiais. Há uma vinculação direta dos que detêm cargos políticos com as famílias dos grandes proprietários de terras. Esse controle político é exercido na forma dos farsescos processos eleitorais da ditadura burguesa, nos quais prevalecem o famoso “voto de cabresto”, que assume novas formas, como a manutenção dos “currais eleitorais” por meio de ações assistencialistas e clientelistas e, sobretudo, pela compra de votos. Os partidos eleitorais, fragmentados e numerosos, são controlados pelos latifundiários e o poder político é disputado entre grupos com interesses semelhantes... O Poder Judiciário também é controlado pelos grandes proprietários, especialmente nas pequenas cidades. Grande parte dos juízes e promotores de Justiça mantêm relações de amizade com latifundiários locais – quando eles mesmos não o são. Nas situações em que isso não ocorre, em que os latifundiários têm seus interesses afrontados, imediatamente esses profissionais são transferidos de comarca, perseguidos e até ameaçados de morte. A Ação do Judiciário na defesa do latifúndio se expressa pela perseguição aos camponeses (Souza, 2014, p. 268-269).

Segundo Carvalho (1997), trocas de interesses, mesmo com hierarquias distintas entre atores com determinados recursos de poder em arenas de decisão sobre políticas, fariam parte dos conceitos de coronelismo e clientelismo, mas o recurso simultâneo à violência, geralmente em último caso, é marca do primeiro, o que faz com que possamos fazer uma analogia entre os fenômenos de dominação política nos contextos urbanos periféricos, base do nosso estudo.

De fato, de acordo com Maricato (2003) o papel da ilegalidade da posse da terra em regiões metropolitanas atuaria como a base econômica que permitiria a persistência das

relações, por ela denominadas de mandonistas, de dominação política. Tais ilegalidades se dariam no acesso precário ao mercado imobiliário formal de vastas camadas da população, em especial, as migrantes, pelos baixos salários e informalidade do trabalho. Esses fatores repercutiriam sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação, mas com acesso pleno a uma cidadania formal, como à Justiça. Segundo a autora:

Não é de se estranhar que em tais situações pode ocorrer o desenvolvimento de normas, comportamentos, mecanismos, procedimentos extralegais que são impostos à comunidade pela violência ou que são aceitos espontaneamente e até desejados. Na ilegalidade consentida pelas administrações municipais grassaria o clientelismo político, inúmeras vezes contrário a regularização fundiária, pois essa enfraqueceria as relações de dependência criadas (Maricato, 2003, p. 155).

Ou seja, o chamado estado penal no Brasil, de guerra permanente aos pobres tem sido uma característica mais ou menos presente ao longo da nossa história e seu agravamento após a redemocratização e a orientação liberal da economia encontra, ainda, no próprio ordenamento constitucional, dispositivos e instrumentos que seriam, inclusive, aperfeiçoados no processo de militarização da vida social.

Quais as consequências dessa transformação sobre a gestão pública e os mecanismos de participação democrática previstos na criação de muitas políticas públicas a partir da Constituição de 1988?

A Constituição de 1988, que veio no bojo dos movimentos pela redemocratização do país, trouxe avanços democráticos importantes, especialmente quanto à seguridade social e saúde, implantando direitos sociais onde antes havia benefícios discricionários e assistencialismo. Na administração pública, apontou na construção do Estado republicano tanto no que diz respeito ao estatuto do servidor público, quanto na impessoalidade nas relações contratuais com o setor privado. Mas também incorporou dispositivos herdados do regime militar de 1964 (Artigo 142 da CF 1988) que asseguravam o papel dos militares como garantidores da ordem econômica e social injusta que a Constituição acabava de modificar em alguns aspectos, o que vai se tornar elemento de tensão permanente no período vindouro, com a manutenção e crescimento do envolvimento das Forças Armadas nas políticas de segurança pública e de vigilância (Teles; Safatle, 2010).

A ampliação de direitos democráticos estava em contradição, entretanto, com as transformações muito mais limitadas da base econômica do país e do poder político, que serão agravadas pela situação internacional de virada ao liberalismo que se desdobra nas mudanças ocorridas na política econômica e no Estado após Collor (1990) com as aberturas comerciais, privatizações e reforma do Estado.

No campo da Administração Pública, as regras constitucionais logo são contornadas através das liberdades que a reforma do Estado trouxe com respeito a gestão de pessoas e contratos, através dos chamados novos modelos de gestão: Organizações Sociais, Fundações de Direito Privado, Empresas Públicas. Todas as características herdadas da República Velha, tais como o nepotismo, e o clientelismo, são retiradas da administração pública pela porta da frente da Constituição de 1988 e logo entram pela janela permitida pelas regras desses modelos privados de gestão.

No campo da participação popular na saúde, a despeito da criação generalizada de mecanismos institucionalizados de controle social, onde representantes dos usuários e trabalhadores da saúde tem assentos majoritários após a Lei nº 8142/1990, muitos trabalhos mostram as dificuldades de assumirem um papel independente e proativo, pelos obstáculos criados pela gestão, especialmente a local, impregnada dos elementos do coronelismo. Em 2021, Gomes & Orfão efetuaram um trabalho amplo de revisão sobre o controle social na saúde que apontou questões que reforçam a compreensão desses obstáculos. Entre importantes causas de falta de efetividade do papel dos Conselhos de Saúde, estão: medo dos conselheiros de se posicionarem nas reuniões e sofrerem represálias e punições, especialmente entre trabalhadores, a maioria sem estabilidade; práticas autoritárias; revanchismo político entre grupos oligárquicos rivais; cooptação de lideranças populares. A alusão mais clara à militarização ainda não está presente nesses estudos sobre essas instâncias, mas se encontram de forma clara nos trabalhos que estudam especificamente grupos paramilitares de controle territorial.

A interferência de grupos paramilitares (chamados na linguagem coloquial de milícias) na gestão da saúde no Brasil, destacando os mecanismos de dominação política exercidos por essas organizações, não é ainda um tema frequente na literatura acadêmica. Especificamente e muito recentemente, encontramos em Souza Alves e Mendonça Pinto (2022) referência ao controle de consultas e exames em hospitais públicos, liberados para os que pagam a milícia, como uma das atividades rentáveis impostas por esses grupos nos territórios controlados.

A área de habitação é uma área onde tem sido mais verificado ou estudado esse fenômeno. Na Zona Oeste do RJ, sabidamente região onde atuam milícias, sua presença foi apontada ao lado da Prefeitura na escolha de quem teria o benefício do acesso a unidades de conjunto habitacional construído pelo Estado (Silva, 2017). Araújo (2019), que também estudou a relação das políticas habitacionais com o tráfico e milícias no Rio de Janeiro, destaca, no último caso, o reforço da dominação política ao atuarem como intermediários dos programas públicos e mesmo gestão dos condomínios residenciais.

Para Burgos (2014), a formação de milícias afeta a sociabilidade, entendida como a organização popular em territórios periféricos. Abandonando uma visão idealizada da favela como espaço de liberdade, refere:

Como se sabe, historicamente a favela teve diferentes tipos de donos e mandões, do que é exemplo o chamado dono do relógio; assim, o tráfico, e mais recentemente a milícia, se distinguem das formas de mando anteriores menos pelo lugar que ocupam, e mais pela extensão do exercício violento de poder sobre o território e sua população. Porém, é bem provável que esses donos do lugar nunca tenham exercido seu domínio sem a ajuda e cumplicidade de outros agentes da vida da cidade – além, evidentemente, da omissão das autoridades públicas. Atuando com os donos do lugar encontram-se: lideranças que muitas vezes se apropriam da associação de moradores e as ditas ONGs locais; políticos e suas máquinas de extração de voto; especuladores imobiliários; e empresários de diferentes ramos de negócios. Todos estes atraídos pela brecha de oportunidade para auferir lucros extraordinários, obtidos graças a mecanismos como informalidade do trabalhador, ausência de impostos, e, para alguns bens e serviços, falta de concorrência. Não é difícil deduzir que, para os donos do lugar e para aqueles que se alimentam da informalidade da favela, a inexistência de ordem pública é muito bem-vinda (p. 92-93).

Landim & Siqueira (2013), ainda neste período do início dos anos 2010, também corroboram o fato do crescimento de milícias e outros grupos armados nas periferias estarem associados a inibição de um associativismo de lutas por direitos:

Antigos movimentos associativos das periferias – destaquem-se os “de moradores” – foram atingidos em cheio pelo clima de medo e insegurança, pela cooptação ou intimidação, principalmente por parte dos grupos – incluindo-se forças policiais – relacionados ao tráfico de drogas e armas, assim como pelas “milícias”. A expulsão ou o assassinato de lideranças são um sombrio capítulo em uma história mais ampla e complexa de crescente deterioração do associativismo – já anteriormente débil –, de redes e relações de solidariedade social e de confiança construídas nestas localidades (p. 10).

Costa & Ioris (2011) também apresentam resultados de entrevistas bem reveladoras do ambiente ameaçador para o exercício do poder popular fiscalizatório nos Conselhos de políticas públicas no território da Baixada Fluminense:

Os inúmeros conselhos só existem porque precisam existir para cumprir formalidades, mas ninguém dá a menor bola pra gente. Eu participo de dois Conselhos Municipais na cidade, o de Habitação que há mais de um ano não tem reunião e o de Saúde, onde não se discute nada com a profundidade devida. E se você tenta acompanhar, fiscalizar e tal, você já recebe um recado para diminuir a marcha. (...) E ainda a violência impera e você tem dificuldade. Você que trabalha na legalidade, é aquele trabalho devagarzinho, vai puxando, vai organizando, porque se você demonstrar que está ameaçando, já era. E não tem jeito não, “vai para vala legal” (p. 8).

Tal contexto de controle político violento é novamente referido, quase dez anos após esses estudos, como se vê em Camelo (2021), a partir de trabalho de campo com moradores de um bairro proletário da Baixada Fluminense:

Se mostrar resistente às opressões, se opor a algumas imposições e “leis” determinadas por esses grupos, significa temer a própria morte. Até mesmo um simples ato de apoiar um candidato de oposição pode se tornar preocupante, na medida em que se coloca contrário ao concorrente favorecido das milícias (p. 83).

A autora se pergunta, de forma pertinente, se a expansão desse modo de dominação não serviria aos projetos de dominação da elite capitalista no mundo atual. Ou seja, mais militarização, mais controle, em face das impossibilidades de manter a ordem que não seja, principalmente, pela violência, dada as necessidades permanentes da utilização do Estado para manter a acumulação na circunstância da crise estrutural do capital.

Indagamos se a população não está, cada dia mais, sentindo-se menos à vontade para fazer pressão política por serviços públicos sob o controle cotidiano das milícias. Souza Alves & Mendonça Pinto (2022) confirmam esse padrão de articulação entre ocupações de terra, acesso a serviços como água e luz, que se desdobram em controle dos votos, todos articulados em processos de dominação violenta:

El control de la distribución de terrenos, aterros, agua y luz era determinado de forma centralizada y violenta por los líderes de las ocupaciones, que después convirtieron este control en votos, a partir de la práctica del clientelismo, de la compra de voto y del recurso a la violencia electoral, expresada en la intimidación, agresión o muerte de los opositores (s/p).

Na literatura jornalística, é possível encontrar uma série de documentos que atestam a existência de um movimento de milícias em direção ao controle de serviços públicos de saúde. Os casos mais notórios se referem os Hospitais do Ministério da Saúde no estado do

Rio de Janeiro. Em 2019, o titular da Secretaria Geral da Presidência, Gustavo Bebbiano, teria se defrontado com o esquema de milicianos que operaria no Hospital Federal de Bonsucesso, o que teria sido conjecturado como um dos fatores de seu rompimento com o governo Bolsonaro. De acordo com entrevista ao Estadão, publicada em 20 de dezembro do referido ano, Bebbiano afirmou “Chega ao ponto de as pessoas que precisam de tratamento terem de pegar senha com milicianos, que determinam quem vai ser atendido ou operado”. O político também disse, na entrevista mencionada, ter recebido um recado desses grupos em reunião na representação do Ministério da Saúde do RJ: *‘ob, tome cuidado para não sair daqui com sangue na camisa, aqui é uma região muito perigosa’* (Nogueira, 2021). O caso do Hospital de Bonsucesso foi levado ao Senado Federal durante a fase de investigações da CPI da Covid-19 pelo ex-governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel. Em fevereiro de 2019, o próprio Ministro da Saúde à época, Henrique Mandetta, teria sido ameaçado por grupo paramilitar após ele trocar a diretoria do Hospital-Geral de Bonsucesso (Viegas, 2021). A atuação desses grupos em articulação com empresas contratantes dos vários hospitais federais do RJ e de Organizações Sociais, com o presuntivo apoio da família do então Presidente da República, Jair Bolsonaro, foi apontada por senadores integrantes da CPI como pistas importantes a serem investigadas pelo Ministério Público, a Polícia Federal e o Tribunal de Contas da União (UOL, 2021). Witzel disse correr risco de morte por milicianos que também exploravam lanchonetes, creches vinculadas ao Ministério da Saúde, inclusive um terreno para estacionamento no Hospital Federal Cardoso Fontes (Bittencourt, 2021).

Como tem sido trabalhada a relação entre crise estrutural, criminalização da pobreza e militarização da vida social e as formas público/privadas de dominação territorial, em especial das classes perigosas? Mike Davis (2006), num contexto internacional, traz uma reflexão importante sobre a formação das periferias urbanas e favelas, onde se concentra uma grande parte do proletariado e massas marginais de nossas regiões metropolitanas. O autor reconhece que os anos 80 e 90 viram a continuidade e expansão do êxodo rural no mundo (que no Brasil se inicia antes, nos anos 50), na situação de atração urbana pela política de industrialização por substituir importações e expulsar parte do campesinato em relações semifeudais (parcela, meia) em função de mudanças nas técnicas agrícolas e maior concentração das terras.

Segundo esse autor, há uma incompreensão na consideração das favelas como territórios livres para ocupação, com subsídios do Estado para essas populações despossuídas:

[...] é rara a invasão (de terras) não ter um custo prévio. O mais comum é que os invasores sejam coagidos a pagar propinas consideráveis a políticos, bandidos ou policiais para ter acesso aos terrenos e podem continuar pagando esses aluguéis informais e dinheiro e/ou votos durante anos (Davis, 2006, p. 47).

Para Alves (2020), tal processo de extração de rendas e controle de populações das periferias urbanas envolvendo latifundiários tradicionais cujas terras vão sendo incorporadas aos espaços urbanos, proprietários (e grileiros) que empreendem loteamentos de forma clandestina, políticos e agentes do aparato público de segurança que vendem/trocam garantias de permanência, aliados a paramilitares que vendem segurança e asseguram

monopólios, é verificado na formação da Baixada Fluminense. No centro da discussão, está a montagem de estruturas de dominação política local:

[...] ao mesmo tempo que se garantia a mais absoluta credibilidade frente aos grupos extralocais dominantes, já que se tratava de feudos e currais da mais absoluta confiança, pois, se escapar do clientelismo é possível, o mesmo não se pode dizer do terror da violência incontrolável, da compulsória segurança prestada por matadores e na possibilidade de serem usados na resolução das discordâncias políticas (Alves, 2020, p. 77).

Assim,

[..]) as relações de poder localmente estabelecidas e articuladas com os grupos dominantes nas esferas estadual e federal sobressaíam tanto na capacidade manipulatória das demandas de uma população mantida à margem das condições mínimas de sobrevivência como no emprego da violência (Alves, 2020, p. 223).

E, como conclusão,

[...] nada adianta pensar o controle democrático do aparato policial, mudar a cultura jurídica, implementar a legislação criminal sem que se alterem as relações de poder...a não consideração do caráter político da violência na fundamentação de formas concretas de poder local acarreta expectativas por demais ilusórias em mecanismos... por demais temporários e incapazes de alterar o padrão de violência estabelecido (Alves, 2020, p. 224 225).

Este autor, em parceria com Mendonça Pinto (2022), também alerta que não se caia na existência de uma contradição dessa forma de dominação com o Estado como monopólio da violência, tipo ideal racional legal, pois

Ni tan poco hay que hablar en ausencia de Estado, ya que esta ausencia es la propia presencia del Estado, o sea, su actuación en el fortalecimiento del poder político, económico, social y cultural de los grupos criminales presentes en su interior, o a él asociados para la obtención de ganancias y perpetuación en el tiempo y espacio (Souza Alves; Mendonça Pinto, 2022).

Nos estudos italianos, a articulação entre o legal e o ilegal presente no fenômeno mafioso, historicamente destacado e persistente, usa a categoria de *zona grigia* (área cinzenta), pois representa uma unidade de contrários no qual predominam colusão e cumplicidade:

A organizações criminais se radicam no próprio território de pertencimento graças a capacidade de dispor de enormes recursos econômicos, de influenciar a atividade e a vida política, fazendo uso mesmo da sua força militar, buscando o mais possível consenso social... estabelecer e consolidar uma relação de cooperação com o Estado e, em particular, com sujeitos que exercem funções legítimas... grupos dotados de várias formas de poder (Pantano, 2015, p. 20, tradução livre).

Santino (2015) entende a máfia como fenômeno complexo, conjugando associação criminal e um sistema relacional ligado a um processo de acumulação de capital (empresas legais) com formação de domínio territorial com o exercício de um senhorio territorial tendencialmente absoluto que vai do controle de relações econômicas às relações interpessoais.

Esse autor procura explicar a articulação dessas questões ligadas ao domínio econômico e político com a história dos modos de produção e sua transição. Para ele, tal sistema ocorreria em sociedades que têm origem na persistência do latifúndio feudal, na fase de transição do feudalismo ao capitalismo, quando o Estado se firmou como monopólio da

força e regulador único das relações sociais. Dessa persistência decorreria uma economia legal pouco débil, Estado e instituições também débeis e distantes da vida do cidadão, políticas públicas acessíveis através da intermediação dos grupos mafiosos.

Os grupos paramilitares de domínio territorial, como articulação entre interesses privados e agentes públicos, fazendo o controle social sobre classes perigosas dos territórios periféricos e favelas onde vive grande parte do proletariado, semiproletariado de trabalho informal e precário e massas marginais e, com isso, extraindo rendas monopolísticas e lucros extraordinários de atividades lícitas e ilícitas tem se servido e ampliam sua influência na gestão do Estado, incluindo nos conselhos de políticas. Mais recentemente, o próprio sistema público de saúde se tornou alvo. Tudo isso se constitui numa transgressão aos mecanismos formalmente democráticos de gestão do Estado estabelecidos na Constituição de 1988 e questiona na base a existência de um Estado democrático de Direito, em uma formulação mais prudente, ou mesmo de uma Democracia participativa, em uma formulação apologética.

Uma formulação bastante utilizada (Fleury, 2009) entende que a reforma democrática, *que se consubstanciou na institucionalidade projetada na Constituição Federal de 1988*, teria sido duramente confrontada pela hegemonia do discurso liberal, incluindo a bem articulada propagação de uma reforma gerencial do Estado. Formulação correta, porém, incompleta. A legislação não teria a capacidade de se fazer valer sem que o Estado nacional não se chocasse contra os elementos históricos estruturais que, a semelhança e maior intensidade do que ocorreu na Itália, manteve o latifúndio feudal e toda sua superestrutura ancorada no coronelismo que inclui a violência, onde o Estado não logrou, seja por impossibilidade, seja por opção, ter o monopólio da força e regulação única das relações sociais. A ampliação progressiva da democracia, incorporando mais e mais aspectos da democracia participativa e popular, através do processo eleitoral e dos Conselhos de políticas, inclusive de saúde não foi possível pois o próprio processo eleitoral é controlado pelos mecanismos aqui descritos.

Considerar a existência desses constrangimentos a uma democracia participativa real não implica negar qualquer participação política dentro do Estado atual, mas sim repensar os próprios limites desse Estado e estratégias e táticas que levem em conta a militarização da vida social, incluindo o controle exercido pelos paramilitares. Não cabendo análises que enfatizam o refluxo dos movimentos populares reivindicativos (Dantas, 2018), mas as circunstâncias pelas quais a militarização possa dificultar esse ativismo.

Referências

ARAÚJO, Marcella. As obras urbanas, o tráfico de drogas e as milícias: quais são as consequências das interações entre o trabalho social e os mercados ilícitos? **Journal of Illicit Economies and Development**. 1(2). 2019. Disponível em: <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.30>.

BITTENCOURT, Julinho. Milícias exploram lanchonetes, creches e estacionamento em hospitais do Rio. **Forum** 17/10/2021. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2021/10/17/milicias-exploram-lanchonetes-creches-estacionamento-em-hospitais-do-rio-104822.html>. Acessado em 04 dez 2022.

BURGOS, Marcelo Baumann. Favela, Conjuntos Habitacionais, Bairros Populares e outras Formas Urbanas: por uma agenda comum de luta pela cidade. *In*: SILVEIRA, Carmen Beatriz; FERNANDES, Tania Maria; PELLEGRINI, Bárbara (orgs.) **Cidades saudáveis?** Alguns olhares sobre o tema. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014. p. 83-106.

CAMELO, Jéssica Santos Souza. **Empreendedorismo social na promoção da saúde: uma nova ferramenta de regulação?** A experiência do Projeto Maloca da Cidadania, no bairro Pantanal em Duque de Caxias – RJ. Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2021.

CARVALHO José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados** [online] 1997; 40(2). <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev 2019.

COSTA, Maria Angélica Maciel; IORIS, Antônio Augusto Rossotto. A distância entre teoria e prática: barreiras para um regime de gestão de águas participativo na Baixada Fluminense – RJ. **Anais**. XIV Encontro Nacional da ANPUR maio 2011 Rio de Janeiro.

DANTAS, Andre Vianna. Saúde, luta de classes e o ‘fantasma’ da Reforma Sanitária Brasileira: apontamentos para sua história e crítica. **Saúde em Debate**. V. 42, nº Especial 3, P. 145-157, nov. 2018

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FLEURY, Sonia Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. **Ciência & Saúde Coletiva** 14 (3) • jun. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300010>.

FUCHS, Christian. Como podemos definir vigilância? **Matrizes**. vol. 5, nº. 1, jul.-dez., 2011, pp. 109-136.

GOMES José Felipe de Freitas; ORFÃO Nathalia Halax. Desafios para a efetiva participação popular e controle social na gestão do SUS: revisão integrativa. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, V. 45, nº 131, out.-dez. 2021. p. 1199-1213.

LANDIM, Leilah; SIQUEIRA, Raíza **Trajetos da violência, da segurança pública e da sociedade civil na cidade do Rio de Janeiro**. Texto para Discussão, nº 1821, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Companhia das Letras; 2012.

LENIN, V.I. **Imperialismo, fase superior del capitalismo**. Madrid: Fundación Frederico Engels.

MALAGUTTI, Vera. Prefácio. *In*: Wacquant, Loic. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 7-15.

MARIÁTEGUI, José Carlos. **Sete ensaios de interpretação da realidade peruana**. São Paulo: Expressão Popular; 2008.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. v. 17, nº 48, 2003. p. 151–166.

- NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 111, jul./set. 2012. p. 413-429.
- NOGUEIRA, Davi. Entenda como esquema de milícia em hospital federal do Rio, citado por Witzel na CPI, causou desgraça de Bebianno. **Diário do Centro do Mundo** 16/06/2021. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/www.diariodocentrodomundo.com.br/entenda-como-esquema-de-milicia-em-hospital-federal-do-rio-citado-por-witzel-na-cpi-causou-desgraca-de-bebianno/amp/>. Acesso em 04 dez 2022.
- PANTANO, Adelia. **Chi comanda sulla sanita in Calabria?** Um excursus storico del settore tra ndrangueta, politica e malaffare. Università di Pisa, 2015.
- SANTINO, Umberto. Marxismo, máfia e antimáfia. *In: Dicionario storico critico del marxismo*. Disponível em: <http://www.centroimpastato.com/marxismo-mafia-e-antimafia/> Acesso em 07 dez. 2022.
- SILVA, Erida Aparecida José da. **Saúde Pública e Serviço Social: Atenção primária na região de Inhoaíba**. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde). Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, 2017.
- SODRÉ, Nelson Werneck. **Capitalismo e Revolução Burguesa no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.
- SOUZA ALVES, José Cláudio; MENDONÇA PINTO, Nalayne Flujos. Dinámica del crimen y conflictos territoriales en la Baixada Fluminense: la violencia como instrumento de orden territorial, político y económico. **Delito y Sociedad**, núm. 54, e0069, Julio-Diciembre 2022.
- SOUZA, Marilsa Miranda. **Imperialismo e Educação no Campo**. Série Temas em Educação Escolar nº 19. Araraquara: Cultura Acadêmica Editora, 2014.
- TELES, E.; SAFATLE, V. (orgs.) **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- VIEGAS, Nonato. Mandetta foi ameaçado por milícia quando mudou direção de hospital no Rio. **O Bastidor**, 17/06/2021. Disponível em: <https://obastidor.com.br/politica/mandetta-foi-ameacado-por-milicia-quando-mudou-direcao-de-hospital-no-rio-1076>. Acessado em 04 dez 2022
- WACQUANT, Loic. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO EM CRISE: o uso de dados na assistência social

Alejandra Pastorini
Alexsandro Claudio do Nascimento
Gabriele Gomes Faria

Introdução

Nos últimos tempos, as políticas sociais brasileiras passam por profundas transformações que se expressam no recuo dos direitos sociais e trabalhistas, na redução do atendimento às necessidades da classe trabalhadora, no reforço da focalização das ações de alívio da pobreza, na expansão dos programas de transferência de renda e na intensificação dos processos de mercantilização dos serviços, como saúde e educação. Também são perceptíveis importantes mudanças nas formas de implementar as ações vinculadas às distintas políticas sociais que, cada vez mais, contam com as novas tecnologias de informação e comunicação como ferramentas para atingir a almejada eficácia, eficiência, celeridade, transparência, entendidas como traços de modernização do Estado.

Partindo dessas evidências, este texto tem como objetivo entender de que forma a massificação do uso das tecnologias de informação e comunicação pela política de assistência social brasileira impacta o acesso aos serviços e benefícios por parte dos setores mais pauperizados.

Para avançar nessa direção, apresentamos aqui algumas reflexões teóricas que entendemos decisivas para analisar a importância da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação nas políticas sociais, tomando como referência as particularidades da política de assistência social neste início de século.

O capítulo ficou estruturado em três partes. Começamos discutindo o contexto de crise estrutural e a estratégia restauradora do capitalismo como forma de entender as transformações ocorridas na assistência social nas últimas décadas, partindo da ideia de que o conjunto de mudanças econômicas, políticas, do Estado, dentre outras, expressam os limites que o capital encontra para se expandir. Destacamos que faz parte da estratégia restauradora neoliberal a incorporação, no âmbito do Estado, de novas tecnologias de informação e comunicação na maioria dos serviços públicos e no processo de atendimento às necessidades da população, que algumas vezes acabam limitando o acesso aos serviços e aos atendimentos.

Em um segundo momento, concentramos nossas reflexões na materialização do projeto neoliberal e, em particular, nas relações que se fortalecem entre a crise estrutural, o processo de contrarreforma e a incorporação massificada das novas tecnologias que se expressam, entre outras formas, na exacerbação da *plataformização* e no uso de dados como caminhos para garantir a rentabilidade e o lucro. Para avançar nessas reflexões, abordamos o processo de coleta de informações e de outorga de dados pessoais e familiares da população usuária da assistência social colocados, pelo Estado, como um requisito para poder pleitear os benefícios assistenciais.

Na terceira parte, abordamos alguns dos empecilhos que a população mais pauperizada encontra para operar a requisição dos benefícios, uma vez que o Estado exige da população acesso às tecnologias, que não lhe é garantido pelo próprio Estado devido à

inexistência de uma política pública de inclusão digital. Essa realidade evidencia que a incorporação das tecnologias de informação e comunicação na política de assistência social pode estar contribuindo para reeditar os traços conservadores e limitadores do acesso à proteção social imposta pelo projeto neoliberal. Assim sendo, reafirmamos nossa ideia de que o processo de incorporação das tecnologias de informação e comunicação na assistência social não pode ser naturalizado nem entendido como neutro.

A importância da Política de Assistência Social no contexto de crise

Nas últimas décadas, as transformações desencadeadas nas políticas sociais precisam ser pensadas tomando como referência o conjunto de mudanças que se processam na dinâmica capitalista, por entender que estes mecanismos corretivos do Estado burguês carregam no seu interior a marca das contradições do modo de produção capitalista, dos antagonismos entre as classes e as tensões entre as frações de classe.

Dessa forma, nos diferentes momentos históricos e nas variadas conjunturas, as políticas sociais são tensionadas pelas demandas e necessidades do processo de valorização do capital e, ao mesmo tempo, expressam as lutas e pressões dos trabalhadores e setores subalternos.

Assim, analisar as particularidades e a importância da política de assistência social na contemporaneidade exige entender o contexto atual marcado de forma intensa pela crise do capital que atinge os países capitalistas desde finais dos anos 1960.

Partindo da já constatada indissociabilidade entre o capital e a crise, Mézáros (2002) nos alerta sobre a existência de uma novidade histórica da crise atual que, diferentemente das crises conjunturais e periódicas do passado, coloca-se como uma crise estrutural que se expressa em quatro aspectos principais:

- (1) seu *caráter é universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular [...];
- (2) seu *alcance é verdadeiramente global* [...] em lugar de limitado a um conjunto particular de países;
- (3) sua *escala de tempo é extensa, contínua*, se preferir *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como foram as crises anteriores do capital;
- (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo de se desdobrar deveria ser chamado de rastejante* [...] (Mézáros, 2002, p.796).

Este momento, marcado pela crise estrutural do capital, exige novas estratégias para administrar, mesmo que de forma temporária, a rede de contradições que se encontram profundamente agravadas no contexto atual e que se impõem como verdadeiras barreiras ao processo de expansão do capital.

Dentre as inúmeras estratégias que vêm sendo testadas pelos representantes do capital para enfrentar a crise, merecem ser destacados três elementos: o processo de mundialização financeira, a consolidação do projeto neoliberal restaurador do capitalismo em crise e a exigência de um intenso protagonismo do Estado.

Como diversos estudos indicam, no sistema do capital, pós-1970, o processo de financeirização assume centralidade e passa a ser comandado pelos grandes grupos industriais transnacionais que se articulam de forma estreita com as instituições financeiras

que operam tanto o capital que rende juros (bancos, seguradoras, fundos de pensão etc.) como o mercado de ações das empresas (Iamamoto, 2007, p. 106-7)¹.

Entretanto, é importante mencionar que, não casualmente, “o sistema de crédito e o capital financeiro se tornaram (...) grandes trampolins de predação, fraude e roubo” (Harvey, 2004, p. 122) recriando, então, os mecanismos de acumulação por espoliação que acompanham o capitalismo desde sua gênese. Essa realidade é, ao mesmo tempo, um importante indicador da indissociabilidade entre capital e a destrutividade (da natureza, da força de trabalho etc.) percebida por Marx e Engels nas suas diversas obras (Marx; Engels, 2007; Marx, 1980).

Nesse novo contexto, marcado pela crise estrutural, o neoliberalismo se apresenta como projeto restaurador do capitalismo em crise, ou seja, trata-se de um projeto do capital que, guiado em um primeiro momento pela ortodoxia neoliberal, não incorpora as demandas e reivindicações dos setores trabalhadores. É assim, que,

na época neoliberal, não há espaço para o aprofundamento dos direitos sociais, ainda que limitados, mas estamos diante de uma tentativa aberta – infelizmente em grande parte bem-sucedida – de eliminar tais direitos, de destruir e negar as reformas já conquistadas pelas classes subalternas durante a época de revolução passiva iniciada com o americanismo e levada a cabo no Welfare. As chamadas “reformas” da previdência social, das leis de proteção ao trabalho, a privatização das empresas públicas etc. – reformas que estão atualmente presentes na agenda política tanto dos países capitalistas centrais quanto dos periféricos [...] – têm por objetivo a pura e simples *restauração* das condições próprias de um capitalismo “selvagem”, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado (Coutinho, 2012, p.123).

A partir desse momento, buscando reconstruir as bases da produção, o crescimento do lucro, a acumulação do valor e a exploração da força de trabalho se consolida a denominada acumulação flexível, dinâmica que expressa o esgotamento do modelo de organização fordista que permitiu, de forma temporária, a valorização e expansão do capital em escala ampliada.

Esse curto e excepcional período de expansão capitalista, denominado de “era dourada” para o capital permitiu, em alguns poucos lugares do mundo, pôr em prática políticas e programas de redistribuição de renda, por vezes, acompanhados do reconhecimento e garantia dos direitos sociais e trabalhistas. Esse modelo apoiado nos princípios do taylorismo, fordismo e keynesianismo contribuiu com a melhoria das condições de vida e de trabalho de uma parte da classe trabalhadora, principalmente dos países imperialistas.

Como diversos autores mencionam, o binômio fordista-keynesiano ancorado no crescimento econômico/atendimento de parte das necessidades do trabalho e garantia de direitos começa a dar sinais de esgotamento, no final da década de 1960 e início dos anos 1970.

¹ É necessário lembrar também que “a dívida pública cumpre um papel relevante na reprodução do capital. Se, por um lado, a dívida pública atende ‘às necessidades’ de financiamento dos Estados capitalistas, por outro lado, vem sendo, cada vez mais, uma fonte de alimento do grande capital - grandes grupos, bancos, fundo de pensão, fundos de investimentos, companhias de seguro. No Brasil, a dívida pública, de forma pronunciada e estruturante na reprodução capitalista, remonta ao padrão de financiamento na década de 1970” (Lupatine, 2010, p. 68).

Neste novo contexto, o processo de acumulação e expansão do capital exige a reorganização da produção e da circulação, formas inovadoras de organizar e controlar o trabalho, novos mecanismos de extração de valor e de intensificação da exploração. Essas reorganizações e inovações são facilitadas pela incorporação das novas tecnologias, num primeiro momento, contando com a robótica e a microeletrônica, e mais tarde, com as tecnologias da informação e comunicação.

Estes processos e mudanças exigem um grande protagonismo do Estado e de diversos mecanismos de regulação direta e indireta, econômica e extraeconômica, política. Como menciona Mészáros (2002), quando analisa o desenvolvimento do século XX e a crescente ascensão das forças e intervenções do Estado nos processos socioeconômicos, a participação e o protagonismo deste complexo social se tornam sumamente necessários para atender às necessidades do grande capital. Este novo momento da acumulação capitalista exige

Pelo menos uma intervenção do Estado nos processos socioeconômicos (agora, mais que que nunca, em nome do *big business*) tão grande quanto na variante keynesiana. A única diferença era que, adicionada à generosa ajuda dada ao *big business* – desde enormes incentivos fiscais até práticas corruptas de “privatização”, desde abundantes fundos de pesquisa (especialmente em proveito do complexo militar-industrial) à facilitação más o menos aberta da tendência ao monopólio –, a “direita radical” precisou impor também uma série inteira de leis repressivas sobre o movimento dos trabalhadores. Ironicamente, as leis repressivas contra o trabalho tiveram que ser introduzidas “suavemente” por meio dos bons serviços dos “parlamentos democráticos”, com a finalidade de negar à classe trabalhadora até mesmo os ganhos defensivos do passado, de acordo com as cada vez mais estreitas margens de acumulação de capital, na circunstância da crise estrutural em andamento (Mészáros, 2002, p.822).

O salto tecnológico facilitado pelas TIC, sob o esteio dos grandes conglomerados mundiais, favorece a criação de novas formas de gerir a concorrência e de novas estratégias de organização, interligação e colaboração entre grupos e empresas, favorecendo a lucratividade e expansão do capital. Mas também, aproveitando as vantagens criadas por essas mudanças, o capital vai encontrando novos nichos de valorização no setor de serviços, como as políticas sociais, que se distanciam cada vez mais da função de atender às necessidades humanas e se transformam em importantes espaços de investimento lucrativo.

Esse processo, que se colocava como uma tendência mundial nos anos 1960-70, principalmente nos países dependentes latino-americanos, expande-se e se consolida com o avanço do projeto neoliberal restaurador do capital, a partir da segunda metade dos anos 1980. O caso das políticas de saúde, previdência e educação, em distintos países capitalistas dependentes, é paradigmático no processo de estímulo e/ou ampliação da participação do setor privado – planos de saúde, laboratórios, empresas privadas de educação, criação dos fundos de pensão etc. – em espaços que, cada vez mais, passam a se distanciar da lógica do direito, aproximando-se das atividades parasitárias e especulativas, contribuindo com o processo de intensificação da mercantilização dos serviços sociais.

Nos últimos anos, também é perceptível um incremento dos investimentos e aumento do interesse do Estado na incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação na maioria dos serviços públicos e, em particular no âmbito das políticas sociais, sob a justificativa de aprofundar o processo de “modernização” do Estado e de dar celeridade, transparência, eficácia e eficiência à atuação do poder público. Para além da importância e da contribuição que essa incorporação possa trazer no âmbito do serviço

público e no processo de atendimento das necessidades da população, é importante também acender um alerta quanto a algumas limitações que se colocam como verdadeiros empecilhos para o acesso, seja às plataformas digitais dos serviços públicos, seja aos serviços e benefícios sociais, tal como veremos nos próximos itens.

As mudanças tecnológicas e o uso de dados na política de assistência social

O desenvolvimento de novas tecnologias informacionais, comunicacionais, os novos paradigmas de conectividade e interatividade postos, sobretudo pelo avançar da internet, potenciam um conjunto de meios (inteligência artificial, *big data*, entre outros) desvelando a intensificação da reestruturação produtiva, integração de mercados globais, particularizando a automação do trabalho, a perfilhação da digitalização e *plataformização*, enquanto elementos importantes para pensar o capitalismo hoje. Assim, junto à promessa enganadora de mais tempo, maior qualidade de vida, eficiência, transparência e redução dos custos, a intensificação do uso das tecnologias abre a possibilidade da interrelação entre pessoas, grandes corporações e o Estado.

A partir da crise estrutural do capital e de um novo modelo de gestão incorporado pela contrarreforma gerencial do Estado, o uso de tecnologias se aprofunda funcionalizando soluções cravejadas de “anti-humanismo”, mediadas por modernos instrumentos tecnológicos, funcionais aos interesses das grandes corporações transnacionais, afrouxando a democracia e reduzindo a autonomia do Estado-nação que lança mão do seu poder institucional, para reforçar os interesses do grande capital. De tal modo, sob as direções políticas da “modernização” se objetiva garantir ao capital, cada vez maior celeridade em sua valorização, onde por meio da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação se forja uma camada de negócios (Dantas, 2022). Por esse caminho, cria-se outro importante espaço de investimento, empresariamento e ganhos para o capital, demarcando o envolvimento do Estado nesta nova processualidade apresentada como neutra e benéfica a todos.

Estes instrumentos tecnológicos apreendidos de forma neutra indicam que, ao se instituir como prática normalizada, afeitos a nos servir e adotados de forma acrítica, encobrem uma direção que envolve uma cadeia necessária aos oportunismos do mercado, a qual a alienação técnica se torna, nos termos de Silveira (2021), fundamental ao ordenamento neoliberal.

A empreitada digital nos serviços públicos, apesar de não ser recente, se avoluma, nas últimas três décadas, sob o anúncio de maior celeridade e efetividade, trazendo em seu bojo estratégias corporativas bem ao gosto do projeto neoliberal (Dardot; Laval, 2016) desde o princípio autoritário, conservador e reprodutor de violências, mas que insiste em nos envolver no canto da sereia negando malefícios, persistindo tão somente em exaltar virtuosidades, indicando ainda, ser este um caminho de mão única, logo única alternativa na abertura da “modernização”.

Neste sentido, modos de pensar afeitos a empresa/mercado se impõem acima de todas as dimensões da vida em prol de uma racionalidade econômica que exige o protagonismo de Estado (forma política do capital) como organizador, executor e

deliberador deste projeto, que cada vez mais conta com o uso de novas tecnologias de modo entusiasta e arriscado na sociedade capitalista.

Esta racionalidade estratégica neoliberal, cujo foco são os interesses empresariais, objetiva transformar a sociedade, em vista de adaptá-la ao jogo concorrencial, mesmo que para isso, se convoque valores, regras das mais arcaicas e que tem o mérito de precipitar cisões produzindo frações antagônicas para continuar impondo a dominação do capital combatendo toda e qualquer brecha de crítica e possibilidade de igualdade, logo instrumentalizando a crise da democracia, como se esta não coubesse mais na agenda. Neste sentido, segundo Laval (2023) serão suspensos todos e quaisquer obstáculos institucionais, legais e procedimentais à dominação da racionalidade capitalista, aprofundando violências como ordem de mercado, que busca todos os ganhos possíveis, sejam lá quais forem os meios.

O projeto neoliberal, com o conjunto de contrarreformas e a incorporação massificada das novas tecnologias indicam a interligação da *plataformização* e a financeirização, na busca por garantir a rentabilidade futura. Também é importante mencionar o uso sistêmico do poder do Estado forjando (i)legalidades, comprometendo-se com uma ordem coercitiva, que desorganiza trabalhadores, impondo a estes os imperativos do mercado e/ou contribuindo de diversas forma para a conformação de sujeitos competitivos orientada à norma concorrencial de molde empresarial, fazendo da *datificação* – onde diferentes aspectos da sociabilidade se revertem em dados - ausente de coletividade, mecanismo de subjetivação concorrencial-empresarial que emburra indivíduos ao sacrifício e a busca por sucesso individualmente. Observa-se, a imposição de modos de ser e pensar subjacentes à hegemonia financeira que coloca o mercado no centro de todas as demais dimensões da vida.

Essa faceta se agrava com a crise financeira de 2008, encontrando uma oportunidade de aprofundar e explorar, em benefício próprio, aqueles traços mais deletérios e desastrosos, precipitando um movimento de auto fortalecimento que, segundo Laval (2023, p.163), as respostas contra a crise reforçam o próprio sistema do capital agora alimentado por reações de hostilidade política e protesto social suscitado por este projeto, no qual se instrumentalizam os piores sentidos da formação social para forjar níveis de dominação cada vez mais severos, donde não há espaço para a democracia, tampouco para a igualdade.

Essa dinâmica encontra no cenário atravessado por novas tecnologias o chão perfeito para espriar, quer seja a infraestrutura tecnológica embalada pelo ditame neoliberal que se orientará pela lógica mercantil, fortalecendo os grandes conglomerados que concentram expertise técnica à criação, manutenção, execução tecnológica, reforçando a conservação da colonialidade mantida por direções de subordinação e inferiorização, segundo Silveira (2021, p. 35), como um dos principais elementos do padrão mundial de poder do capital. Esse alinhamento abre um campo de monopólio tecnológico, o qual submete às suas condições econômicas, políticas e culturais todo o globo, desvelando, com isso, padrões tecnológicos que enraízam dinâmicas altamente lucrativas por meio da extração de dados pessoais.

Desde modo, para acesso aos serviços e atendimentos, em geral produzidos junto a conglomerados financeiro-informacionais (*Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft*), instaura-se uma arquitetura denominada de *Big Data*², na qual a engenharia é a coleta massiva

² Big Data tornou as estratégias de vendas muito mais dinâmicas, segundo estudo. Apesar de não haver uma definição única ao termo, este indica a capacidade automatizada de um grande volume de dados produzidos no cotidiano, que é fundamental a *uma lógica de acumulação profundamente intencional e com consequências* (Zuboff, 2018).

de dados dos sujeitos. É importante mencionar que a entrega dos dados se apresenta, muitas vezes, como “única possibilidade” para a completude do acesso, apesar de muitas vezes esta entrega ocorrer sem o consentimento das pessoas envolvidas ou a partir de termos de uso que se desconhecem, denotando os estratagemas perversos que se avolumam na contemporaneidade, orientados por tomadas de decisão afeitas à expansão da reprodução sociometabólica do capital fazendo das formações estatais autolegitimadoras da lei do mais forte (Mészáros, 2021) sem qualquer preocupação com as reais necessidades da humanidade.

Nessa lógica, junto ao novo *design* tecnológico, apresenta, segundo Silveira (2021), o surgimento de uma “nova economia”, caracterizada por conjugar no informacional o global, estruturado mundialmente sob o comando de grandes corporações. Junto a este modelo pautado em dados, o acesso aos benefícios desponta como recurso utilizado na nova lógica de negócios.

Então, para além do traço mais célere, das possibilidades probabilísticas que podem detectar doenças, melhor planejamento nas ações do Estado e processamento das atividades cotidianas, acesso a serviços, possibilidades de otimização dos custos, tal cenário indica um conjunto de criações, por meio de sistemas informacionais e aplicativos que, sob o pretexto de gerar mais segurança ou melhorar a experiência, está alheio às consequências.

Essa dinâmica que surge em distintos setores, aterrissa no serviço público via plataformas de serviços aos usuários e atendimentos no serviço público, exatamente de modo concomitante ao discurso austero, privatista, que responsabiliza e empurra os sujeitos à busca de suas próprias soluções, demonstrando uma relação estreita à lógica neoliberal que faz da tecnologia instrumental perspicaz à tomada de decisões ao anunciar assistência ao trabalho humano.

Soma-se a isso, questões importantes que, de modo sucinto, pretendemos trazer aqui quando analisamos o acesso daqueles mais pobres mediado por máquinas (celulares, plataformas etc.), tal qual ocorre para acesso aos benefícios sociais da política de assistência social hoje. A coleta de informações para ingresso no programa Bolsa Família, inclusive de dados sensíveis por meio do Cadastro Único, potencializa um tratamento intensivo de dados com foco importante nos critérios de elegibilidade e maior focalização. Dito isto, o cadastro, outrora manual, hoje também se faz por meio de aplicativos para autocadastramento remoto que, junto aos sistemas de informação, viabilizam a gestão do programa, bem como a interseção entre diferentes plataformas digitais para uma verificação periódica – em nossa opinião, relacionados às restrições orçamentárias decorrentes do novo regime fiscal (EC 95/2016), que reduz recursos públicos por 20 anos, bem como posto no Decreto nº5.209/2004, que estabelece como de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios – *pari passu* da piora dos cuidados com os dados, tal qual se assistiu nos anos do governo Bolsonaro.

Chama a atenção a proporcionalidade desta exposição, ainda que prevista em lei, inclusive na Lei de Acesso à Informação, no que se refere à transparência de informações de interesse público. Parece haver uma tensão com a Lei Geral de Proteção de Dados, uma vez que a exibição de dados privados e sensíveis coloca em risco³ este público em posição

³ Ao concordar com Termo de Uso e Política de Privacidade do aplicativo SouGov, o usuário consentirá com a transferência internacional das informações digitadas no *chat* do aplicativo SouGov. A transferência será feita à empresa International Business Machines (IBM), com sede nos Estados Unidos Disponível em:

bastante vulnerável, haja vista os inúmeros casos de vazamento⁴ de dados já evidenciados e com condução pouco enérgica por parte das autoridades indicando falhas nos mecanismos de responsabilização e segurança do sistema.

Sendo assim, tal faceta nos sinaliza uma escolha arbitrária entre privacidade e proteção, suscitando ainda haver outra questão quanto a forma de classificar, de proteger e de quem terá acesso a direitos, tendo em vista que toda essa “modernização” não vem indicando melhores alternativas de condução das políticas sociais, sobretudo aquelas urgentes levando em consideração o aguçamento da questão social, mas uma peregrinação penosa que subverte a eficiência da automação na política social de assistência social ao tornar o acesso privilégio de alguns.

A utilização das tecnologias na política de assistência social e o recuo da proteção social

O contexto marcado pela crise do capital vai se mostrar mais grave nos países dependentes que organizaram suas precárias estruturas de proteção social, nas primeiras décadas do século XX, orientadas, principalmente, para os trabalhadores com vínculos formais de emprego. A assistência social, reconhecida como política pública a finais da década de 1980, encontra inúmeras dificuldades para se estruturar no Brasil marcado pela consolidação do projeto neoliberal. Dessa forma, é possível afirmar que a crise vivenciada pela política de assistência social brasileira é anterior à crise sanitária da Covid-19. Com o avanço do projeto neoliberal restaurador do capitalismo em crise, intensifica-se o processo de sucateamento no interior da própria política de assistência social, o que também fragiliza as equipes de trabalho, que se pautam pela falta de investimentos (financeiros, materiais, organizacionais), pela lógica produtivista (definição de metas, de tempo de atendimento), pela desarticulação da rede entre as políticas públicas, fatores que resultam na baixa qualidade e precariedade do atendimento visto na sua integralidade.

No Brasil, a política de Assistência Social foi construída a partir de um viés conservador e punitivo, lógicas que buscaram ser rompidas com o reconhecimento tardio da assistência social como uma política pública de seguridade social, quando se aprova a Constituição Federal, em 1988. Contudo, ao longo dos últimos anos, presenciamos a reatualização das práticas conservadoras como forma de aprofundar a focalização, seletividade, a fiscalização e controle dos sujeitos.

Ressaltamos que esses mecanismos têm sido aprofundados por marcos legais, bem como pela incorporação massificada da utilização das tecnologias de informação e comunicação nas distintas políticas sociais.

Esses ataques e questionamentos por parte dos setores dominantes conservadores a uma concepção de assistência social como dever do Estado e direito de quem dela necessitar restringem, cada vez mais, as possibilidades de garantir a proteção social aos setores

<https://www.cartacapital.com.br/educacao/sougov-transferencia-de-dados-de-servidores-publicos-a-ibm-preocupa-especialistas>. Acesso em 20/06/23.

⁴ Disponível em: Ministério alerta para fraude via WhatsApp sobre 13º do Bolsa Família | Agência Brasil (ebc.com.br). Acesso em: 21/06/23

trabalhadores. Assim, as políticas de proteção social passam a ser vistas pelos representantes dos interesses do capital como responsáveis pelo “desequilíbrio fiscal”⁵ do Estado brasileiro.

O desmonte do sistema público de proteção social consiste na expressão política das respostas construídas pelo capital mundializado no enfrentamento de sua crise de acumulação. A mundialização financeira unifica, em um mesmo movimento, a reforma do Estado, tida como específica da área política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a questão social, reduzida aos chamados processos de exclusão e integração social; a ideologia neoliberal e as concepções pós-modernas (Iamamoto, 2007, p.114).

Mota (1995) sinaliza que, em linhas gerais, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial propõem a separação das fontes de custeio, desvinculando previdência, saúde e assistência social. Esta orientação visa ampliar as oportunidades para que o setor privado lucrativo, nos campos da saúde, educação e previdência, possa acessar os recursos integrantes do fundo público; enquanto a assistência social se adequa cada vez mais à concepção de política social focalizada nos mais pobres, seguindo as diretrizes do Banco Mundial. Logo, vai sendo estruturada a estratégia de combate à pobreza, que tem como principal instrumento os programas de transferência de renda, que se ampliam desde a segunda metade dos anos 1990.

Desde o início do século XX, com a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), reafirma-se o caráter protetivo da assistência social, conforme previsão constitucional, e preconiza o fortalecimento de vínculos sociofamiliares como um dos objetivos na prestação de serviços, considerando processos que vulnerabilizam indivíduos e famílias, e que podem ensejar violações de direitos, caracterizadas como situações de risco pessoal e social.

É preciso ressaltar que a assistência social brasileira assume, desde sua origem e cada vez mais nos últimos anos, um caráter compensatório, seletivo e controlador, destinado aos mais pobres ou àqueles impossibilitados de competir no mercado de trabalho. Na ótica neoliberal que guia esta estratégia de combate à pobreza, fundamentada nas diretrizes sugeridas de forma impositiva pelos organismos internacionais, a problemática passa a ser administrada por meio de ações focalizadas nos mais necessitados e vulneráveis, que serão acompanhados por um conjunto de atividades socioeducativas (com forte caráter moralizador e controlador), que muitas vezes contam com a participação de diversas instituições e entidades da sociedade civil que estabelecem convênios com o Estado para implementar as ações socioassistenciais.

Nesse cenário, a política de assistência social passa a atribuir a responsabilidade de responder pelo enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais.⁶ Sua intervenção é

⁵ A história real e concreta do desenvolvimento do capitalismo, a partir da consolidação do comando da produção pelo capital, é a história de uma sucessão de crises econômicas. Enquanto as crises periódicas ou conjunturais do capitalismo se desdobram e se resolvem com maior ou menor êxito no interior de uma dada estrutura política, a crise estrutural afeta a própria estrutura política como um todo. Além disso, “ela afeta a totalidade de um complexo social em todas as suas relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, aos quais é articulada” (Mészáros, 2002, p.357).

⁶ Instala-se uma fase na qual a assistência social, mais do que uma política de proteção social, constitui-se num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no

ampliada, passando, “em tese”, a dar respostas – sem qualquer outro suporte das políticas mais estruturais – ao desemprego, à precarização do trabalho e ao combate às desigualdades sociais, que são inerentes ao capitalismo e se reproduzem de forma ampliada no contexto das políticas econômicas neoliberais.

A precarização e frágil regulação das relações de trabalho excluem do acesso à proteção social na América Latina e Caribe metade das famílias, que seguem sem nenhum tipo de filiação aos sistemas de seguridade social. O percentual de trabalhadores que não contribui para a seguridade social atinge mais da metade da população (Boschetti, 2016, p.158).

Esse processo de precarização do trabalho, desemprego e desproteção social se intensificou nas últimas décadas. No entanto, foi durante o período de emergência sanitária da Covid-19, iniciada em março de 2020, que o maior golpe foi desferido contra o sistema de garantia de direitos brasileiro quando, entre outras medidas limitadoras dos direitos, foram aprovadas as disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e o “congelamento” dos gastos primários por 20 anos, entre eles os investimentos em políticas sociais. Tal dispositivo constitucional subtraiu do sistema de seguridade social, nos anos de 2018 a 2020, cerca de 22,5 bilhões de reais, configurando-se, desde então, um processo de aprofundamento de sua precarização e desfinanciamento.

Além disso, em 23 de abril de 2020, o governo Bolsonaro liberou R\$ 1,216 trilhão para o sistema financeiro, sob o argumento de combater os impactos negativos da pandemia, visando manter a continuidade das suas operações. Tal cifra representa 16,7% do Produto Interno Bruto (PIB) (Agência Estado, 2020). Enquanto isso, dos recursos destinados ao Ministério da Saúde para o enfrentamento da Covid-19, apenas 30% haviam sido efetivamente gastos até o final de julho de 2020.

Somente no dia 02 de abril de 2020 que o Governo Federal, como “resposta” ao estado de emergência oriundo da pandemia, instituiu o Programa Auxílio Emergencial, pela Lei nº 13.982. Segundo dados do próprio governo, em torno de 15 a 20 milhões de trabalhadores(as) informais fariam o cadastro para receber o benefício de renda básica emergencial no valor de R\$ 600,00, que pode chegar a R\$ 1.200,00 para mães “solos”.

No entanto, para que os usuários pudessem realizar sua inscrição, era necessário ter um número de telefone móvel, um aparelho celular modelo *smartphone*, com *chip* ativo, ter um pacote de dados ou acesso à fidelidade sem fio (*wifi*) para baixar o aplicativo, conseguir manejá-lo e acompanhar a concessão do benefício.

Segundo a última pesquisa TIC Domicílios, do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), o Brasil tem 126,9 milhões de usuários de internet, concentrados nos grandes centros urbanos e entre pessoas de maior poder aquisitivo – menos da metade (48%) dos brasileiros das classes D e E têm acesso. Dados do Observatório Social da Covid-19 da Universidade Federal de Minas Gerais, que usa dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sugerem que mais de 30 milhões de brasileiros ainda não têm acesso à internet. Segundo o estudo, 58% dos brasileiros acessam a rede exclusivamente por meio de seus telefones celulares, com esse percentual atingindo 85% na população mais pobre. O uso exclusivo de smartphones para acessar a internet também é predominante

plano estrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa têm no processo de reprodução social. (Mota, 2010, p.141).

na população negra (65%), em comparação com 51% da população branca. (CGI.br, 2020)

Isso demonstrou o desconhecimento e a desconsideração do Estado quanto à realidade de milhões de brasileiros(as) mais pauperizados que, em sua maioria, possuem baixa escolarização e dependem do limitado acesso à internet para operar a requisição do benefício. Importante lembrar que, para o preenchimento e manuseio dessas informações, foram exigidos dessa população condições de acesso às tecnologias que não é garantido pelo Estado devido à inexistência de uma política pública de inclusão digital.

Há de se destacar que as inúmeras negativas de concessão do Auxílio Emergencial pelo sistema não contemplavam a possibilidade de contestação pelos usuários e nem a possibilidade de intervenção dos técnicos da política de assistência social. Esse fator demonstra a inexistência de articulação com os serviços ofertados pela política de assistência social, o que fica ainda mais notória, a partir da Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020, emitida pelo Ministério da Cidadania, que dá a possibilidade de “contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de Auxílio Emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental (Brasil, 2020). Isso é transferir a mediação do acesso ao Auxílio Emergencial para a esfera jurídica, dificultando ainda mais o acesso dos usuários e incentivando a judicialização dos direitos.

Assim, o reconhecimento e acesso aos direitos sociais é mediado, cada vez mais, pelas possibilidades e condições de acesso aos serviços e às tecnologias por parte dos usuários (de internet, celular, chip, aplicativos). Essa mediação do uso das tecnologias como exigência para o autocadastramento, também forja uma relação automatizada com a constituição da demanda, os riscos de sua despolitização à medida que remete ao indivíduo – como ator prioritário – para conseguir um benefício ou atendimento, evidenciando também que sobre ele recai a responsabilidade pelo indeferimento do benefício ou pela impossibilidade de agendamento.

Há neste meandro, uma racionalidade que dinamiza instrumentos de gestão nas distintas políticas sociais, apontando as tecnologias informacionais e comunicacionais enquanto produtos inquestionáveis da roda do progresso, secundarizando a preocupação com humanos, a partir de uma tônica fetichizada que oculta o movimento dos fatos, diluindo particularidades e as envolvendo em uma mística de neutralidade, distantes dos fundamentos sociais, tal qual observamos na política de assistência social (Faria, 2022, p.15).

É nesse contexto que a ideologia conservadora e moralizadora revigora a sua importância social e se expressa no papel de fiscalização dos pobres, controle e dominação da classe. Esses traços se tornaram mais evidentes nos últimos anos, no Brasil, com o fortalecimento de uma pauta da extrema direita reacionária, a crescente adesão de pessoas a movimentos neonazistas, a repressão e a criminalização aos movimentos sociais, realidade que reflete um retrocesso com relação à democracia, aos direitos e ao tratamento dado à questão social.

É importante não esquecer que “a adesão às tecnologias de informação e comunicação (...) [reeditam] pactos de uma dominação conservadora servil à agenda

neoliberal empresarial definidora de ajustes e mudanças gerenciais necessárias a uma lógica apresentada como inevitável e neutra” (Faria, 2022, p. 3).

É no cenário de resistências às reformas, à fragilização e ao desmonte dos mecanismos de proteção estatais que o II Plano Decenal de Assistência Social se coloca como um instrumento político que expressa o compromisso nacional pela universalização e qualificação da proteção não contributiva, a partir de princípios fundamentais como o da indivisibilidade dos direitos e o da integralidade da proteção social, o que requer consolidar o Suas como modelo de gestão descentralizado e participativo, além de avançar na construção de mecanismos potentes para o enfrentamento da desigualdade e da desproteção social.

Dessa forma, o que está em risco são as conquistas sociais engendradas nas lutas por dignidade, bem como as possibilidades institucionais e políticas de defesa dos direitos na via institucional. A reação às contrarreformas e à fragilização do SUAS, ocultadas pelo gerencialismo disfarçado, vem dos agentes políticos inseridos nos espaços coletivos de vocalização e disputa de projetos coletivos, vem da força da sociedade civil, dos movimentos sociais e das lutas dos setores subalternos.

Conclusão

O movimento de digitalização e plataformação, presente nos novos modelos de gestão que atingem a processualidade estatal, demarca uma era de promessas de benefícios inquestionáveis, os quais indicam neutralizar obstáculos à custa da violação de direitos duramente conquistados pelo conjunto dos trabalhadores, hoje sacrificados em nome de um cenário hostil, cuja estreita relação entre o avanço neoliberal e o incremento de novos instrumentais tecnológicos demarcam uma agenda afeita aos ajustes necessários.

Entretanto, junto à construção deste arranjo, estão camufladas desigualdades e violências a partir de uma datificação desproporcional, que atinge em cheio o público da assistência social, mantendo traços do passado, aprofundando o caráter compensatório e seletivo, bem como a desproteção facilitado pelo incremento tecnológico.

Referências

AGÊNCIA ESTADO. Com crise, Banco Central já anunciou R\$ 1,2 trilhão em recursos para bancos. **Infomoney**. São Paulo, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/com-crise-banco-central-ja-anunciou-r-12-trilhao-em-recursos-para-bancos>.<https://www.infomoney.com.br/economia/com-crise-banco-central-ja-anunciou-r-12-trilhao-em-recursos-para-bancos>.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Ocupação de nível superior total por natureza jurídica. Cadastro de Estabelecimentos de Saúde (CNES)**, 2020. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/prid02br.def> Acesso em: 17: set. 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – **CGI.br, Resolução CGI.br/RES/2020/006** — Apoio à Ação da Cidadania no auxílio às famílias afetadas pela pandemia de COVID-19, maio de 2020. Disponível em:

<http://www.cgi.br/noticias/release/92> milhões de brasileiros acessam a Internet apenas pelo telefone celular, aponta TIC Domicílios 2022 (cgi.br)

CNS. **Recomendação nº 22, de 9 de abril de 2020.** Recomenda medidas com vistas a garantir as condições sanitárias e de proteção social para fazer frente às necessidades emergenciais da população diante da pandemia da Covid-19. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2020a.

CNS. **Petição pública: O SUS merece mais em 2021.** Conselho Nacional de Saúde, Brasília, 2020b. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1297-peticao-publica-voce-vai-deixar-o-sus-perder-mais-r-35-bilhoes-em-2021> Acesso em: 18 out. 2020.

COUTINHO, Carlos Nelson. A Democracia como Valor Universal. *In:* TEIXEIRA, Andréa & ALVES, Gláucia (org.). **Carlos Nelson Coutinho: Ensaios de Crítica Literária, Filosofia e Política.** Coleção Carlos Nelson Coutinho, volume I. Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ, 2018, p. 157-186.

COUTINHO, Carlos Nelson. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Revista Novos Rumos**, v.49, nº 1, p.117-126, jan.-jun. 2012.

DANTAS, Marcos *et al.* (org.). **O valor da Informação:** de como o capital se apropria do trabalho social na era do espetáculo e da internet. São Paulo: Boitempo, 2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova Razão do Mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

FARIA, Gabriele Gomes. Arrebatados ao império das máquinas para acessar a política de assistência social. **Anais XVII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social Dez/2022** ISSN: 2965-2499 Disponível em: 00156.pdf (abepss.org.br)

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IAMAMOTO, M. **Serviço Social em tempo de capital fetiche.** São Paulo: Cortez, 2007.

LAVAL, Christian. Governabilidade e violência neoliberal *In:* Branco, Yasbek (Org.). **Pensar o neoliberalismo:** epistemologia, política, economia. Recife: Ed. Ruptura, 2023.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. *In:* SALVADOR, Evilasio *et al.* (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I e III. São Paulo: Nova Cultura, 1980.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Leviatã:** crítica do Estado. São Paulo: Boitempo, 2021.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2002.

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MARI, Angelica; ARBEX, Gabriela FORBES Insider: Inclusão Digital, Amparo Saúde, Home Office, Locaweb. Leia mais em: <https://forbes.com.br/forbes-tech/2020/04/a-falta-de-acesso-a-internet-aumenta-a-desigualdade-social-diz-andrew-sullivan-da-internet-society/>

SILVEIRA, Sérgio A. O mercado de dados e o intelecto geral. Capitalismo digital? **Margem Esquerda** n° 36. São Paulo: Boitempo, 2021.

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: Capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização de informação. *In*: BRUNO, Fernanda *et al.*. **Tecnologias da Vigilância**. São Paulo: Boitempo, 2018.

A IMPRESCINDÍVEL RELAÇÃO ENTRE A PRECARIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA CONTEMPORANEIDADE¹

Emilly Felix
Júlia Danne
Samuel Rufino
Silvina Galizia

Apresentação

Desde finais dos anos 1990 até hoje, a reformulação do sistema de previdência social brasileiro está no centro das pautas econômico-sociais dos diversos governos neoliberais, nas suas versões mais ortodoxas ou neodesenvolvimentistas. As sucessivas contrarreformas conseguiram reduzir e dificultar as condições de acesso dos trabalhadores aos benefícios e auxílios, alargar o tempo de trabalho necessário para alcançar as aposentadorias e induzir os trabalhadores a investirem em fundos de pensões.

Estas alterações foram realizadas sob argumentos liberais que naturalizam os pressupostos ou motivos das reformas. Profundos desequilíbrios financeiros entre receitas e despesas, disparidade entre contribuintes e aposentados, desigualdades entre trabalhadores (formalizados e desocupados), necessidade de reduzir gastos públicos previdenciários, generosidade de benefícios, entre outros, são as justificativas apresentadas para efetivar as mudanças regressivas. Com aparente preocupação social, o sistema previdenciário é tratado como uma entidade técnica, apolítica e problemática em si mesma.

Este texto tem como **objetivo** desvendar o pressuposto liberal, base das “contrarreformas”², que trata o sistema previdenciário como autônomo, independente e separado das estruturas econômicas e político-ideológicas que lhe dão sentido, conteúdo e forma, tais como a estrutura e dinâmica do mercado de trabalho, as relações formais e informais de trabalho, o modelo de desenvolvimento neoliberal, as funções do Estado e da Seguridade Social.

Para isto, se apresenta o atual modelo de desenvolvimento “liberal periférico”, se caracteriza o mercado de trabalho, se constrói o perfil do trabalhador contribuinte do Regime Geral Previdência Social e se observam os trabalhadores excluídos do sistema. Trabalha-se com análises histórico-críticas e com dados empíricos sobre mercado de trabalho e trabalhadores/as contribuintes do sistema de previdência social.

¹ Este trabalho é produto dos estudos no projeto de pesquisa “Trabalho e previdência na contemporaneidade”, desenvolvido no interior do Núcleo “Políticas Sociais na América Latina: particularidades da proteção social na contemporaneidade” na Escola de Serviço Social da UFRJ. Alguns dados e reflexões já foram apresentadas na XII Semana de Integração Acadêmica, SIAC, CFCH/UFRJ, 2023.

² Utiliza-se “contrarreformas” para fazer referência às alterações ocorridas nas políticas sociais e previdenciária no decorrer da era neoliberal, as quais restringem, limitam e/ou eliminam direitos sociais historicamente conquistados pelos diversos setores de trabalhadores. (Cf. Behring; Boschetti, I., 2007).

Introdução

Entre 1998 e 2019, o sistema previdenciário brasileiro passou por quatro fases de contrarreformas neoliberais. Em 1998, durante o governo Cardoso; em 2003 no governo Lula da Silva; em 2015 no governo Rousseff; e em 2019 no decorrer do governo Bolsonaro. Analisando de forma geral as sucessivas reformulações aprovadas, pode-se afirmar que todas evidenciam concreta e diretamente a redução de benefícios e auxílios, a restrição do acesso a esses, a eliminação de direitos previdenciários historicamente estabelecidos, tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o prolongamento da vida contributiva para alcançar os benefícios de aposentadorias e auxílios e a ampliação e consolidação do subsistema de Previdência Complementar (Fundos de Pensões).

Respondendo ao ideário neoliberal, base da recuperação do sistema do capital e inscrito nas recomendações das agências multilaterais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), os redirecionamentos expõem uma nítida tendência à precarização do sistema previdenciário público, social, solidário, coletivo e de repartição simples, paralelamente à afirmação e desenvolvimento do sistema complementar individual, de capitalização.

Está demonstrado que estes novos termos se configuram como estratégias centrais de grupos da classe dominante (rentistas), implementadas para contribuir com o restabelecimento de níveis de lucratividade do setor financeiro³, ou através da apropriação de parte dos fundos públicos previdenciários utilizados para alcançar o superávit primário e o pagamento de juros da dívida pública, ou por meio de investimentos em fundos de pensões financeiros privados. Em ambos os casos, os ingressos dos trabalhadores alimentam o mercado financeiro. Como consequência, não é difícil observar a redução de níveis de proteção social pública, permanente e de longo prazo para os trabalhadores, o aumento do controle político desses(as) e o aprofundamento da subsunção do trabalho ao capital⁴.

Note-se que as mudanças processadas pelos quatro conjuntos de contrarreformas alcançam em maior medida interesses de grupos dominantes a respeito do aumento da valorização de capitais financeiros, diminuição de custos de reprodução da força de trabalho, passivização política dos setores de trabalhadores, entre outros; e em menor ou nenhum grau, os interesses que dizem respeito à ampliação da proteção dos trabalhadores, previsibilidade e melhoramento das condições de vida e de trabalho dos mesmos e nem a politização e conscientização de grupos subalternos.

Mesmo assim, as reformas são aceitas e defendidas por uma grande parte dos trabalhadores que, ademais, as legitimam. Entre outros elementos, isto é possível devido às contrarreformas estarem assentadas no arcabouço político-ideológico neoliberal que se sustenta na combinação de:

1) **pressupostos** liberais, que entendem a proteção social previdenciária “naturalmente” como: a) instrumentos estritamente técnicos; b) todos os sistemas de proteção previdenciária latino-americanos tratados como idênticos, sem destacar

³ Cf. Harvey, D. (2004); Souza da Silva, G. (2012); Galizia, S. *et alii* (2019); Galizia, S. (2023).

⁴ A subsunção do trabalho ao capital é o processo histórico dentro do capitalismo em que os meios e instrumentos de trabalho são expropriados. Isto resulta na criação da ordem social capitalista. A subsunção envolve a apropriação das condições e da força de trabalho, fazendo com que o trabalho se torne parte do capital. É uma mudança significativa na relação de trabalho e na forma como o trabalho é organizado. (cf. Marx, 1992, p. 896 e ss.).

particularidades nem singularidades estruturais, institucionais, financeiras, políticas, administrativas; c) de responsabilidade somente individual; d) ignorando as várias fontes de financiamento dos sistemas protetivos; e) naturalizando os processos de ajuste fiscal, a ineficiência público-estatal e a eficácia econômica e social dos setores privados; f) autonomizados do mercado de trabalho como estrutura que lhe dá base, e do lugar que este ocupa no modelo de desenvolvimento econômico-político de cada país da região. Em síntese, são tratados de forma superficial e parcial;

2) duvidosos ou falsos **argumentos**, criados para convencer, controlar e manipular grupos dos setores de trabalhadores com o objetivo de construir um consenso social hegemônico onde se pretende que se identifique o ideário dos trabalhadores com o da classe dominante.

O conjunto de pressupostos e argumentos neoliberais avança, naturalizando e despolitizando os motivos das reformulações da Previdência Social e, por conseguinte, esvaziando-as de conteúdos reais.

Respondendo à necessidade de recuperação do capital, o ideário neoliberal assenta-se fundamentalmente na redução e reorientação dos gastos públicos sociais para setores lucrativos, o que faz com que as principais justificativas que compõem os argumentos contrarreformistas dos sistemas previdenciários sejam: 1) a insustentabilidade financeira do sistema, 2) a “generosidade” da oferta de benefícios e auxílios e 3) questões demográficas.

Em primeiro lugar, todas as fases de contrarreformas do sistema previdenciário se assentam no falso déficit financeiro do sistema. Este transformou-se num dos maiores mitos das contrarreformas desde o momento em que os setores dominantes consideram somente como recursos financeiros as contribuições trabalhistas e empresariais e ignoraram as demais fontes criadas para o sistema de Seguridade Social em 1988⁵. Com isto, isola-se o sistema previdenciário do sistema integrado de Seguridade Social e das suas outras fontes financeiras (COFINS⁶, CSLL⁷ etc.). O propagado déficit da Previdência Social, se existisse, seria na verdade, o déficit da Seguridade Social. Mas as áreas de saúde e a assistência não possuem receitas próprias, são financiadas com impostos gerais que compõem o orçamento público, não podendo se aplicar o conceito de déficit. Somente a Previdência Social gera receitas próprias através das contribuições dos trabalhadores, portanto, isolá-la da Seguridade Social, usando só a sua receita para pagar as suas despesas, serviu para expor um suposto desequilíbrio financeiro, alarmar a sociedade e criar opinião pública a favor das contrarreformas.

Em segundo lugar e contribuindo para a ideia de déficit previdenciário, a ampliação de benefícios, auxílios e programas que promovem o bem-estar e aumentam as condições de proteção social dos trabalhadores através da expansão de direitos sociais historicamente conquistados, é considerado pelo neoliberalismo como “generosidade” do sistema ou “privilégios” dos trabalhadores protegidos. Portanto, auxílios como desemprego,

⁵ Lembremos que, de acordo com a Constituição Federal (1988), a Seguridade Social integra a área da saúde (atenção aos doentes), a assistência social (amparo a deficientes e pessoas em situação de risco) e a previdência social (proteção aos que não podem trabalhar) e é financiada por contribuições trabalhistas, empresariais, públicas (Estado, Estados e municípios) e impostos ao capital, entre outras fontes.

⁶ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. Imposto criado visando financiar a previdência, a assistência social e a saúde.

⁷ Contribuição Social sobre Lucro Líquido. Trata-se de recursos que são aplicados em ações e instituições de Seguridade Social.

maternidade, reclusão, pensões por morte, auxílio-doença etc., devem ser restringidos para regenerar o que os técnicos chamam de “equilíbrio financeiro” e promover a justiça entre os segurados, entre os trabalhadores incluídos (ocupados) e excluídos (desocupados e informais). Além de enfrentar politicamente os trabalhadores, este argumento isola mais uma vez a previdência social da estrutura do emprego quando ignora que o lugar do trabalhador no mercado de trabalho define a sua condição de proteção social.

Em terceiro lugar, o argumento neoliberal sobre a questão demográfica parte da tendência ao envelhecimento da população, significando que, por diferentes avanços positivos em termos de melhoria da saúde (hábitos, avanços tecnológicos, em diagnóstico, medicamentos, tratamentos etc.), os trabalhadores (aposentados e pensionistas) viverão mais e permanecerão por mais tempo no sistema, ao mesmo tempo que não haverá um aumento geral da população. Chegar-se-ia à situação de haver mais beneficiários que contribuintes. Este argumento, novamente, partindo do isolamento do sistema da sua base real que é o mercado de trabalho, o qual absorve constantemente trabalhadores jovens, contribui para o convencimento e apoio da população às reformas.

Concordando com analistas do assunto⁸, para ajustar e ampliar a proteção previdenciária é necessário estudar profundamente questões como a tendência ao envelhecimento da população e a incorporação de novos beneficiários a longo prazo. No entanto, antes disso, há que **observar: 1)** a omissão de fontes de financiamento, as isenções e desonerações fiscais, os valores desvinculados da Seguridade Social para pagamento de juros da dívida, isto é, o direcionamento das fontes de financiamento constituídas principalmente por recursos diretos ou indiretos dos trabalhadores; e, fundamentalmente, **2)** a configuração do mercado de trabalho brasileiro, o seu lugar no modelo de desenvolvimento liberal periférico e as condições atuais de inserção ou exclusão dos trabalhadores no sistema protetivo.

Daqui que, o objetivo deste trabalho é desvendar a naturalização dos pressupostos da contrarreforma do sistema previdenciário tratado como autônomo e isolado do modelo de desenvolvimento neoliberal, do mercado de trabalho e do sistema de Seguridade Social, esvaziando-o de conteúdo conceitual para conseguir reformulá-lo.

Para isso, primeiro tratam-se as características e o lugar que ocupa o mercado de trabalho no modelo de desenvolvimento atual. Em segundo lugar, relaciona-se a estrutura e características do mercado de trabalho com os contribuintes da previdência, tendo a intenção de mapear o perfil do trabalhador contribuinte do RGPS. Depois, atualiza-se a quantidade e o perfil dos trabalhadores contribuintes e excluídos do sistema previdenciário. Finaliza-se com algumas reflexões das relações estabelecidas.

A abordagem metodológica combina pesquisa qualitativa e quantitativa. Desenvolve-se uma revisão conceitual crítica sobre o trabalho, mercado de trabalho e modelo de desenvolvimento, além da política social de previdência no contexto do capitalismo brasileiro dependente. Tratam-se, quantitativamente, os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho brasileiro. A análise dos dados busca fornecer informações atualizadas e representativas para compreender e identificar o perfil do trabalhador contribuinte inserido no sistema previdenciário. Isto é essencial para tratar as características demográficas,

⁸ Benjamim (2003); Granemann (2003); Gentil (2007); Frente Parlamentar Mista em defesa da Previdência Social (2016); Galizia (2023).

socioeconômicas e ocupacionais dos contribuintes, permitindo uma análise mais precisa dos trabalhadores inseridos e excluídos do sistema.

Ao longo do estudo, dedica-se atenção aos requisitos de gênero, cor, idade, níveis de ingresso, categoria profissional (relação de dependência ou MEI), e região de residência. Essas variáveis são fundamentais para avaliar a existência de desigualdades e assimetrias no acesso à previdência social, bem como para compreender a heterogeneidade dos trabalhadores contribuintes e formar o perfil destes.

Modelo de desenvolvimento, Previdência Social e trabalho

De forma geral, a Previdência Social deve ser entendida como parte da expansão do capitalismo dependente⁹ e resultado da mobilização e luta de grupos de trabalhadores por melhores condições de trabalho. Sendo assim, através do tempo, o sistema foi adquirindo características específicas, assentadas na combinação de múltiplos fenômenos, entre eles: o padrão de acumulação capitalista, a situação do trabalho formal, as funções do Estado e a capacidade de pressão dos trabalhadores¹⁰.

A configuração assumida pelo capitalismo na fase de recuperação da crise estrutural na contemporaneidade estabelece transformações. Na esfera da produção, através dos processos de reestruturação produtiva; na dimensão econômica, com a hipertrofia do setor financeiro; e na área política ideológica, com as mudanças nas responsabilidades sociais do Estado sob o arcabouço neoliberal.

Estas alterações econômico-políticas se expressam particularmente nos países latino-americanos através das orientações econômico-estruturais dos programas de ajustes estruturais ou neoliberais de finais do século XX, elaborados pelas agências multilaterais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), acolhidos e implementados pelas elites dominantes dos países da região.

Segundo Filgueiras & Gonçalves (2007), Filgueiras (2006, 2018), durante os últimos 30 anos, o Brasil vive sob o modelo *liberal periférico*, cuja terceira fase transitou até 2022¹¹.

⁹ Dentro do cenário de dominação imperialista, os países dependentes têm uma posição subalterna em relação às trocas desiguais internacionais do mercado mundial. Para compensar esta situação, as burguesias internas exigem “taxas de exploração excessivas” para garantir a reprodução do capital interno e a remuneração do capitalismo central (através de remessas de lucros a multinacionais, financiamentos externos etc.). (Cf. Badaró Mattos, M., 2020. p. 103-106).

¹⁰ Cf. Fleury, S. (1994); Lopes da Silva, M. L. (2012).

¹¹ Atualmente, no longo período neoliberal, já podem ser reconhecidos elementos estruturais e diferenciações conjunturais. Estamos em condições de identificar diferenças entre os governos Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2012-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018-2022). Não é possível igualar completamente as agendas ou analisá-las como inteiramente diferentes. Metodologicamente, é possível observar uma tendência constante no modelo de desenvolvimento econômico estrutural condizente com as necessidades de recuperação das taxas de lucro dos capitais hegemônicos e importantes diferenciações em termos de estratégias político-sociais e de relações de frações de classe no projeto de dominação. Uma análise correta passa pelo reconhecimento dos elementos constantes que expressam o desenvolvimento do capitalismo dependentes na sua fase neoliberal e as questões conjunturais determinadas pelas diversas correlações de forças sociopolíticas em cada um dos governos. De acordo com Filgueira & Gonçalves (2007) e Filgueira (2006), não se observam grandes diferenças nas tendências estruturais no decorrer de todo o período neoliberal (marcas constantes de desindustrialização, reprimarização econômica, maior participação da venda de *commodities* e participação de empresas estrangeiras, ênfase na questão financeira significando o crescimento dos ativos dos bancos, entre outras), mas sim pautas político-sociais diferentes, só que não atingem as contrarreformas da Previdência Social.

Este modelo assume três conjuntos de metas a serem alcançadas: 1) a abertura e liberalização econômica (comercial e financeira), 2) a subordinação e vulnerabilidade externa estrutural, e 3) o domínio do capital financeiro (Cf. Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 22). Estes propósitos se impuseram definitivamente ante qualquer possibilidade de projeto democrático popular existente no início dos anos 1990.

A condição **liberal** do modelo se revela, resumidamente em: 1) políticas de estabilidade e liberalização econômicas, 2) desregulação dos mercados, inclusive o de trabalho junto a reformas trabalhistas e sindical, 3) a privatização das empresas estatais, a reforma do Estado e da Previdência Social, especificamente. (*Idem, ibidem*, 2007, p. 22). A situação **periférica** é determinada pela renovação da relação de subordinação aos países centrais, através da posição subalternizada no sistema econômico internacional e à lógica do capital financeiro.

Os ajustes estruturais exigem a abertura e desregulamentação dos mercados e o aprofundamento da financeirização da economia, apoiada essencialmente na dívida pública. O crescimento de grupos financeiros leva rapidamente ao seu predomínio na sociedade por sobre outros setores produtivos. Na lógica da financeirização, grupos econômicos e/ou frações do capital se incorporam ao processo de investimentos através de aplicação dos excedentes especialmente nos Fundos de Pensão¹², maiores compradores de títulos da dívida pública¹³. O Estado, a política econômica e a Previdência Social pública, em particular, subordinam-se aos poderes desta fração do capital.

Neste contexto, de acordo com o nosso objetivo, trabalhamos a dinâmica de reformulação dos sistemas previdenciários e do mundo do trabalho.

Tratando-se especificamente da área da Previdência Social, as sucessivas contrarreformas (1998-2019) são coerentes com a dinâmica do capitalismo predominantemente financeiro contemporâneo e, portanto, parte intrínseca do modelo liberal periférico. Aqui podemos identificar a estreita relação entre interesses dos setores financeiros, aumento de ativos nos fundos de pensão, apropriação privada do fundo público e de parte dos salários dos trabalhadores e a precarização da previdência social pública.

De acordo com as “recomendações” neoliberais das agências multilaterais de fomento para a recuperação dos países credores, as “reformas” dos sistemas previdenciários¹⁴ sustentam uma linha constante de reorganização dos princípios básicos e da gestão da política previdenciária, alegando que os sistemas de proteção públicos devem permanecer para os trabalhadores pobres enquanto aqueles mais bem posicionados no mercado de trabalho devem investir em fundos privados de pensões.

A reestruturação do sistema de previdência social completou a sua *quarta* fase em 2019. Começou em 1998, no governo Cardoso, com a EC nº 20, atingindo os regimes de trabalhadores dos setores privado e público. Seguiu em 2003, durante o governo Lula da

¹² Os três maiores fundos fechados são Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal). Segundo Consolidados Estatísticos ABRAPP, são os Fundos de Investimentos que aparecem nos três primeiros lugares de aumento de ativos entre 1996 e 2020. Site ABRAPP. Consolidados Estatísticos 1996 a 2018 e 2020. <https://www.abrapp.org.br/consolidado-estatistico/>. Acesso 08/09/2021.

¹³ São papéis emitidos pelo poder público com o objetivo de captar recursos junto à sociedade. Garantem, ao portador, o pagamento de determinado rendimento em uma data futura. Configuram-se numa forma de apropriação do fundo público em que se absorvem recursos que ainda serão recolhidos pelo Estado.

¹⁴ Recomendações incluídas originalmente nos Relatórios BIRD, “Envejecimiento sin Crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”. Oxford University, New York, 1994.

Silva (EC nº 41 e 47), modificando novamente o regime de trabalhadores públicos. A terceira fase se completou em 2015, com a chamada “minirreforma” da Previdência, no governo Dilma Rousseff, ajustando valores, tempos e condições de acesso de vários benefícios e auxílios. A quarta fase começou em 2016, com a PEC nº 247/16, não aprovada durante o governo golpista de Temer, consumando-se em outubro de 2019, com a PEC nº 06/19, sob o governo Bolsonaro.

Em seu conjunto, as medidas aprovadas diminuem benefícios e auxílios nos Regimes Geral e Próprio, dificultam, cada vez mais, o acesso dos segurados a esses, restringem os direitos dos contribuintes, alongam o tempo de vida laboral e induzem os trabalhadores a contratar fundos financeiros através da fixação do teto de benefícios (atualmente de R\$ 7.507,49¹⁵). Todas as novas regras se complementaram com mudanças administrativas e de gestão do sistema previdenciário público. Dentre as quatro fases, a única proposta que revelou um item na relação entre mercado de trabalho e contribuintes foi a “minirreforma” (2015), durante o governo Rousseff. Ela insere uma tímida e precária iniciativa que consolida a formalização das trabalhadoras domésticas, inaugura a formalização dos Microempreendedores Individuais (MEI) e das Donas de Casa¹⁶.

Com isso, foi se objetivando o processo de precarização da área da política pública de previdência social e incentivando a ampliação do sistema de Previdência Complementar composto por fundos de pensões privados abertos e fechados¹⁷, reafirmando a noção de “proteção” individual através de investimentos financeiros que permitem a apropriação privada direta da renda dos trabalhadores, os quais são obrigados a alongar os períodos de trabalho durante a vida laboral.

Esta reformulação, condizente com a estrutura do modelo de desenvolvimento, apresenta nítidos traços regressivos para o trabalho. Portanto, precisa ser sustentada político e ideologicamente em estratégias de dominação política, desde o Estado e o bloco dominante, composto por setores financeiros internacionais e investidores possuidores de títulos da dívida pública. Estes, apresentando incessantemente falsos argumentos e princípios liberais através da grande mídia, associações de classe, instituições públicas e aparelhos privados, cooptando lideranças político sociais¹⁸, utilizando ações repressivas e/ou violentas, num cenário de constante enfraquecimento, desmobilização, passivação de conflitos¹⁹ e necessária reorganização política dos trabalhadores e da sociedade civil, criam um amplo consenso social²⁰ e legitimação governamental para sustentar as contrarreformas em detrimento dos interesses dos trabalhadores, que acabam se identificando com os interesses das frações

¹⁵ Tabela do INSS 2023, alterada conforme Portaria Interministerial Mps/Mf N° 27, de 4 de maio de 2023.

¹⁶ Foi realizada uma revisão dos benefícios das(os) Empregadas(os) Domésticas(os) (Lei Complementar 150/15); incorporação das Donas de Casa, através da EC nº 47/05; e do Microempreendedor Individual (MEI), com a Lei Complementar nº 128/08. Todos eles condicionados à renda e com redução de contribuições e, portanto, de benefícios.

¹⁷ Como a criação do Funpresp (Fundação Previdenciária Complementar do Servidor Público Federal) em 1998 e implementado em 2013.

¹⁸ Há exemplos destes fenômenos quando, em 2003, ante a necessidade de apoio à segunda reforma da Previdência, o presidente Lula cobra apoio à CUT e solicita freio à greve dos servidores, ou quando um ex-presidente da CUT é nomeado Ministro do Trabalho (Cf. Badaró Mattos, 2020, p. 137-138).

¹⁹ Através de medidas de dessindicalização, repressão às manifestações contra as políticas neoliberais e até a criminalização de movimentos sociais reivindicativos.

²⁰ A construção do consenso se relaciona com o conceito de hegemonia (central em Gramsci). Hegemonia é a combinação de força e consenso, inclusive para fazer parecer que a força está apoiada no consenso. (Cf. Coutinho, 1992, 2003; Badaró Mattos, 2019).

dominantes. (Cf. Yamamoto, 2009; Coutinho, 2010; Oliveira, 2010; Mota, 2012; Neves, 2005; Matos, 2020).

Tratando-se do mundo do trabalho, os processos de reestruturação produtiva estão na base das mudanças das condições de trabalho. De acordo com Filgueiras (2006, p. 10), a reorganização dos processos de produção inclui: 1) a introdução de novas tecnologias; 2) novos métodos de gestão do trabalho; e 3) introdução de práticas de terceirização.

Os três processos trazem implicações muito negativas sobre o mercado de trabalho formal e protegido. A primeira consequência imediata deste processo é a elevação das taxas de desemprego; a segunda, a desregulação das relações trabalhistas, que implicam um processo generalizado de precarização das condições de trabalho (formas de contratação instáveis que desrespeitam a legislação trabalhista, prolongamento da jornada de trabalho, redução de rendimentos e demais benefícios, flexibilização de direitos trabalhistas e ampliação da informalidade); a terceira gera a noção de trabalhadores autônomos ou de empresas menores subcontratados, que contribui para o processo de precarização das condições de trabalho e a flexibilização do mercado de trabalho. As duas últimas formas se apoiam na redução e extinção dos encargos sociais e trabalhistas e, portanto, da proteção social.

Concordando com Filgueiras (2006, p. 11), todos os processos enfraquecem a ação sindical²¹ ou a deslocam para um comportamento defensivo.

Em suma, o modelo de desenvolvimento liberal periférico tem como um dos eixos econômicos e políticos centrais a desregulamentação do mercado de trabalho, que deriva na flexibilização do trabalho, nas suas diferentes formas: em termos de contratos, condições de trabalho, enfraquecimento do poder político, redefinindo radicalmente a relação de forças a favor do capital (Filgueiras, 2006, p. 12).

A reestruturação produtiva e as políticas de ajuste neoliberais mudaram o perfil e a composição das classes trabalhadoras no Brasil. Houve uma redução do peso relativo dos assalariados, tendo, como contrapartida, o crescimento da informalidade e da precariedade, revelando uma maior fragmentação da classe trabalhadora.

O modelo liberal periférico promove a desregulamentação das relações trabalhistas, o aprofundamento da precarização do trabalho e suporta e convive com o aumento do desemprego, o que expressa a desestruturação do mercado de trabalho e o distanciamento da formalização através do incentivo ao empreendedorismo. Consequentemente, o sistema previdenciário se tenciona ante a tendência à desestruturação da formalização do mercado de trabalho.

Trabalho precário e mercado de trabalho na atualidade

Faz-se essencial para o mapeamento do perfil do contribuinte da Previdência Social brasileira, a definição crítica e caracterização do trabalho e do mercado de trabalho brasileiro. Para isso, buscou-se como sustento teórico-metodológico da pesquisa Badaró Mattos (2019)

²¹ A partir de 2005, começa a se discutir a reforma sindical e se aponta para uma futura reforma trabalhista, que vai no sentido de legalizar e aprofundar as diversas formas de precarização já existentes em nome da competitividade das empresas e da redução da informalidade (Filgueiras, 2006, p. 11). A última reforma sindical foi durante o governo golpista do Temer (2017).

e Antunes (1999; 2005), juntamente com a produção de Netto & Braz (2007), estudiosos de base histórico-crítica marxista.

Inicialmente, é fundamental tratar a categoria trabalho como aquela atividade humana que transforma matéria-prima em produtos que suprem as necessidades do homem, “que torna possível a produção de qualquer bem, criando os valores que constituem a riqueza social” e que se faz indispensável para a compreensão da atividade econômica, já que constitui o homem e a sociedade (Netto; Braz 2007, p. 29 a 51).

Em Antunes (1999) encontramos o entendimento e problematização das diversas dimensões do trabalho, argumentando que, além de ser uma atividade produtiva, possui também caráter social, forma de resistência ou realização pessoal e é atravessado por relações de poder, superexploração e alienação.

Em termos de mercado de trabalho na contemporaneidade no Brasil, a última PNAD Contínua levantou que a população ocupada é de 98,636 milhões de pessoas no trimestre encerrado em janeiro de 2023, demonstrando crescimento de 10.2% em relação a 2021, quando era de 89.495 milhões. Entretanto, o mercado de trabalho tem sido intensamente marcado pela **precariedade** das relações e condições de trabalho.

Segundo Badaró Mattos (2019), essa precariedade se dá pelo processo social caracterizado pela deterioração das condições de trabalho, redução dos direitos trabalhistas, instabilidade ocupacional, ausência de representação sindical e diminuição da proteção social. O autor define o mercado de trabalho como relações sociais trabalhistas marcadas pela discriminação e precarização, enquanto relações econômicas são priorizadas e embasadas em planos classistas com influência política. Além disso, discute quem é a classe trabalhadora nos dias de hoje e a sua configuração, demonstrando a atualidade das contribuições de Marx e Engels a esse debate. Nessa lógica, rejeita qualquer reducionismo sobre "classe", comumente utilizada para se referir a uma estratificação social atrelada à capacidade de consumo da população, de modo que terminologias como "classe média" e "classes A, B, C, D e E" sejam, sumariamente, reproduzidas por institutos tradicionais de pesquisa e pelos meios de comunicação, enraizando no senso comum a ideologia da classe dominante. Assim, categorias de análise como "classe dominante", "classe trabalhadora" e "proletariado" estão ausentes do debate e, conseqüentemente, a percepção de que tais classes sociais possuem visões de mundo, interesses e projetos políticos objetivamente opostos. Portanto, o autor vai compreender as "classes" segundo as relações de produção capitalista, nas quais a classe dominante se apropria do produto do trabalho da classe subalterna. Sendo definida também como proletariado, um conceito amplo que envolve toda a heterogeneidade da classe trabalhadora: os trabalhadores produtivos e improdutivos, empregados e desempregados, formais e informais, mais ou menos precários, isto é, todos que necessitam vender sua força de trabalho para garantir a própria subsistência.

Sob a ótica de Antunes (2005), o mercado de trabalho é caracterizado pelo espaço onde se estabelecem as relações de produção e emprego, influenciado pelas dinâmicas do capitalismo e atravessado pela **flexibilização** e a **precarização** do trabalho. Esta, por sua vez, na atualidade se dá pela fragilização das condições de trabalho, redução dos direitos trabalhistas e instabilidade laboral, que vêm da flexibilização, terceirização e intensificação do trabalho. Logo, é nesse cenário que se desenvolvem as manifestações da questão social e é onde as políticas sociais se fazem necessárias como forma de intermediá-la.

Assim, ambos os autores entendem que a marca do mercado de trabalho desde a última década do século XX é a **precariedade**, significando que o modelo do emprego estável e de tempo integral é cada vez menos visível no Brasil e no mundo.

A precariedade é reforçada pela desregulamentação das relações de trabalho que resulta da flexibilização e/ou diminuição de garantias e direitos trabalhistas após a reforma trabalhista de 2017²². A precariedade se expressa na diminuição das rendas do trabalho (salários), na fragilidade dos contratos (temporários, em tempo parcial) e na informalidade, não somente característica das atividades dos trabalhadores por conta própria ou em empresas não formalizadas, senão de empregos em empresas formais. Estas deficientes e pobres condições de trabalho, ademais, determinam a dificuldades de estabelecer representações político-sindicais e o não acesso ao sistema previdenciário.

O caráter heterogêneo do mercado de trabalho brasileiro é um traço histórico, característica desde a sua formação, desde os primeiros processos de assalariamento. Sabe-se que, no Brasil, não foi possível consolidar uma estrutura de ocupação próxima do pleno emprego, por conseguinte, a heterogeneidade do mercado de trabalho é uma das causas do caráter excludente do sistema previdenciário. Atualmente, esta marca se aprofunda e é evidenciada em diversas qualidades de postos de trabalho, exigências de qualificação, tarefas a cumprir, níveis salariais, garantias sociais etc., cada vez mais revelando altos níveis de desigualdades internas.

Atualmente, observam-se trabalhadores considerados ocupados, imersos em relações trabalhistas não formais, isto é, quando não se estabelecem vínculos com proteções sociais, através de contratos como pessoa jurídica, “uberização”, contratos precários, entre outros.

No entanto, setores marcados por relações de gênero (mulheres), idade (jovens e trabalhadores acima de 50 anos) e étnico-raciais (trabalhadores negros, indígenas) são os mais afetados pela precarização das relações de trabalho. Apesar das intensas mudanças nas condições de trabalho, o trabalho ainda permanece central na estruturação das relações sociais no capitalismo dependente e, portanto, base das diversas formas de proteção social.

Mercado de trabalho atual e contribuintes da Previdência Social

Para mapear o perfil do contribuinte da previdência pública de forma precisa e além do aparente demonstrado na realidade, obrigatoriamente se deve articular os dados dos contribuintes da Previdência Social com os dados do Mercado de Trabalho, uma vez que são elementos indissociáveis para a compreensão da proteção previdenciária. Com esse propósito, foram utilizados os dados quantitativos do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambas publicadas em 2022 e referentes ao ano de 2021.

Para compreender a situação do mercado de trabalho brasileiro, é necessário utilizar a População Economicamente Ativa (PEA) e as suas condições reais. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), essa representa a soma da população ocupada (aqueles que trabalharam pelo menos uma hora em trabalho remunerado, ou em trabalho

²² Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que traz novas modalidades de regime de contratação, o trabalho intermitente e o teletrabalho ou *home office*.

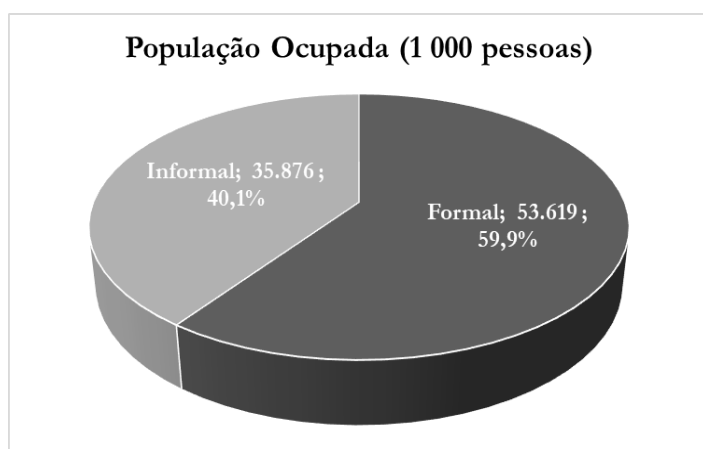
sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou que reside em outro ou que tinham trabalho remunerado que estavam temporariamente afastados) e desocupada (aqueles sem trabalho, mas que tomaram alguma medida efetiva para consegui-lo ou que estavam disponíveis para assumi-lo), com 14 ou mais anos de idade, segundo os Indicadores do Painel PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

Sendo assim, é importante estabelecer que, no ano utilizado para amostragem (2021) realizada pelo IBGE e segundo os dados da PNAD Contínua, a taxa de desocupação foi 12,1%, abaixo da mediana das expectativas de mercado.

Esta estimativa apresentou queda em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (14,6%). Comparando com o ano anterior, a PEA teve alta de 7%, já a população ocupada registrou alta de 10,2%. Vale notar que a taxa de desocupação ainda é significativa e representa aqueles que, em sua maioria,

não podem contribuir com a previdência.

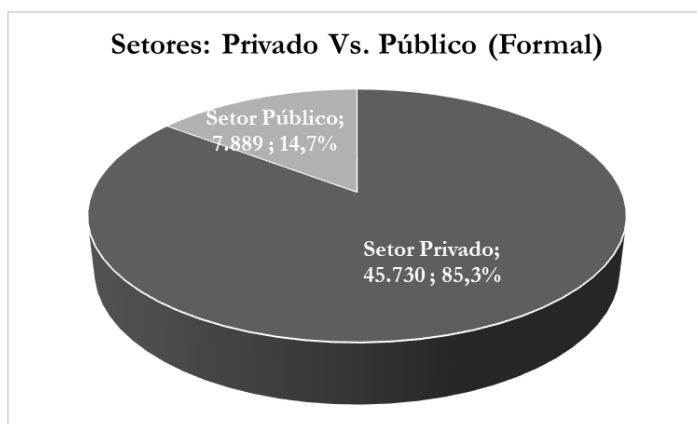
Neste sentido, mesmo com as mudanças contemporâneas do mundo do trabalho, a condição de assalariamento formal ou atividade formalizada corresponde atualmente à maioria dos trabalhadores ativos totalizando 59,9%. Dentre esses, a maior parte está empregada com carteira (62,9%); enquanto entre os informais (40,1%), a maioria é conta própria não contribuinte (45,2%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados IBGE Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2021.

e empregado sem carteira (36,2%). A princípio, estes dados são imprescindíveis para nosso objeto, sendo referência para a proteção previdenciária. Tanto é assim que os trabalhadores à margem da formalidade e/ou estabilidade de renda, como os desempregados, informais, precários etc., podem só se vincular com o arcabouço da política de assistência social ou com nenhum deles.

A partir daqui, foi observada a inserção dos trabalhadores na esfera pública e privada. Conforme os dados, a maior parte dos trabalhadores formais – protegidos – se encontra na esfera privada (85,3%), isto é, que possuem cobertura previdenciária no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Portanto, é o regime geral que interessa à análise sobre a precarização do trabalho e da



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2021.

proteção social, especialmente sob a égide do modelo econômico neoliberal e periférico.

Outra variável importante que denota as diferenciações da cobertura previdenciária é a heterogeneidade estrutural do país.

Grandes Regiões da Federação	População em idade de trabalhar (1 000 pessoas)	População ocupada (1 000 pessoas)	População ocupada em trabalhos formais (1 000 pessoas)	Nível de ocupação (%)	Taxa de formalização (%)	Rendimento médio real habitual do trabalho principal (formais) (R\$/mês)
Brasil	171 714	89 495	53 619	52.1	59.9	2 342
Norte	14 216	7 301	3 020	51.4	41.4	1 846
Nordeste	45 554	19 811	8 728	43.5	44.1	1 713
Sudeste	73 990	40 084	26 485	54.2	66.1	2 613
Sul	24 806	14 684	10 746	59.2	73.2	2 293
Centro-Oeste	13 149	7 616	4 639	57.9	60.9	2 245

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2021

De acordo com a tabela, nota-se a heterogeneidade regional do Brasil a partir da média salarial, da taxa de formalização e do nível de ocupação. Todas estas variáveis se refletem sobre a quantidade e o perfil dos contribuintes.

Desse modo, a região Sudeste apresenta o maior número de contribuintes por se tratar da região com a maior população ocupada

e a segunda maior taxa de formalização. Acompanhando o Sudeste, as regiões Sul e Centro-Oeste apresentam uma taxa de formalização acima de 60% e uma média salarial um pouco acima de 2 salários-mínimos, demonstrando uma discrepância destas três regiões em relação às regiões Norte e Nordeste, que apresentam uma taxa de formalização abaixo de 45% e média salarial de 1,5 salário-mínimo.

Portanto, a região Sul exibe o melhor nível de ocupação e a maior taxa de formalização entre todas as regiões, o que a coloca como a segunda região com o maior número de contribuintes, mesmo possuindo uma população ocupada inferior à Região Nordeste que, em sentido contrário, apresenta dados referentes ao nível de ocupação e à taxa de formalização bem inferiores à Região Sul.

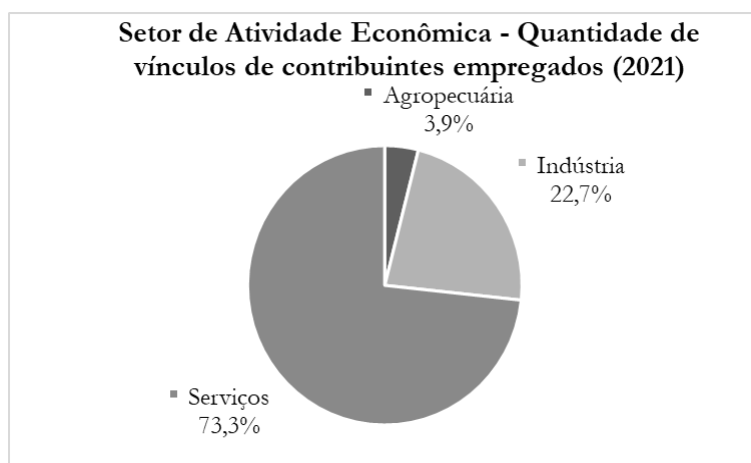
No que diz respeito ao recorte de sexo e cor ou raça, homens e mulheres apresentam na “proporção em trabalhos formais” números bastante equilibrados, tendo as mulheres, a nível nacional, uma taxa de formalização um pouco superior.

Elas levam vantagens nas regiões Norte e Nordeste, enquanto os homens as superam nas demais regiões. Por outro lado, a desigualdade racial se demonstra muito mais gritante do que a desigualdade de gênero no mercado de trabalho, uma vez que os trabalhadores negros e pardos apresentam uma taxa de formalização bem inferior em relação aos brancos em todas as regiões do Brasil.

Grandes Regiões da Federação	Pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência					
	Total (1 000 pessoas)	Proporção em trabalhos formais (%) (1)				
		Total	Sexo		Cor ou raça (2)	
			Homens	Mulheres	Branca	Preta ou parda
Brasil	89 495	59,9	59,6	60,4	67,3	53,7
Norte	7 301	41,4	40	43,7	48,1	39,8
Nordeste	19 811	44,1	43,3	45,3	48,5	42,6
Sudeste	40 084	66,1	66,4	65,6	69,4	62,4
Sul	14 684	73,2	74,1	71,9	74,6	68,6
Centro-Oeste	7 616	60,9	61,1	60,6	64,3	59,1

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2021 (acumulado de quintas visitas).

Sendo assim, temos mais trabalhadores protegidos nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e, portanto, menos precarizados em relação aos trabalhadores do Norte e Nordeste. Porém, com maioria homens e brancos entre os trabalhadores formais nas três primeiras regiões.

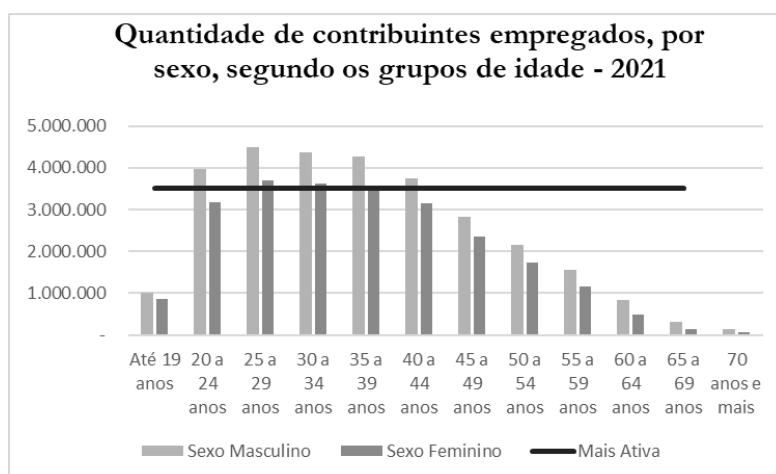


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2021.

O perfil do contribuinte por setor de atividade econômica é predominante no setor de serviços, que representa quase 75% dos vínculos empregatícios, ou seja, quase 3/4 dos vínculos empregatícios do ano de 2021 foram nesse setor. Sendo que este setor se caracteriza pela alta rotatividade no mercado de trabalho, e uma menor estabilidade em seus vínculos se configura como área inconstante para

comprovação de contribuições formais a longo prazo.

Sendo o Brasil um país agrário exportador –um grande celeiro mundial–, chama a atenção o baixo percentual de contribuintes (3,9%). Este setor não é o maior empregador nem seus trabalhadores estão protegidos socialmente, o que pode ser explicado por duas razões, pelo menos: 1) o uso de alta tecnologia empregada no campo foi substituindo cada vez mais os trabalhadores braçais ao longo das últimas décadas; e 2) o avanço da precarização das relações de trabalho rural, onde 2/3 dos trabalhadores rurais estão na informalidade, diz respeito a sua desproteção. Por sua vez, o setor industrial, apesar de não ser o predominante e nem o carro chefe da nossa economia atualmente, é o setor com a maior taxa de formalização, escolaridade, estabilidade e com os maiores rendimentos salariais. Portanto, os menos precarizados.

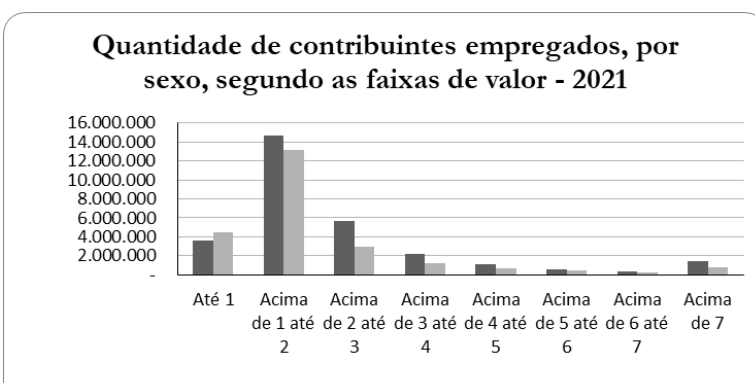


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2021.

Como já descrito, os homens são maioria dos contribuintes da previdência social. Isso se explica pelo motivo de os homens serem maioria na população ocupada e apresentarem uma taxa de formalização bastante equilibrada com as mulheres, não sendo determinante essa diferença sobre a quantidade de contribuintes. Acerca da faixa etária, o pico para ambos é entre 25 e 40 anos. Após os 40 anos, o gráfico apresenta

declínio da população mais ativa, visto que o mercado de trabalho se assenta em trabalhadores de média idade. Porém, os homens apresentam um pico consideravelmente alto dos 20 aos 45 anos, diferentemente das mulheres – o que representa uma desigualdade de gênero no mercado de trabalho, refletida no perfil dos contribuintes. Seu reflexo nos contribuintes é evidente, visto que contribuintes idosos são minoria, mas formam maioria como beneficiários.

Por último, a partir da demonstração de renda dos contribuintes por quantidade de salários, desmistificamos o argumento de que temos que acabar com as altas aposentadorias - como se este fosse o principal problema da Previdência Social -, uma vez que os dados comprovam que a esmagadora maioria contribui com um ou dois salários somente.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2021.

Resumindo o perfil dos contribuintes, avançamos na desmistificação de alguns argumentos neoliberais e aprofundamos as reais características e problemas nos quais precisam se basear qualquer reformulação do sistema previdenciário brasileiro.

1) Trabalho formal e informal: O mercado de trabalho brasileiro apresenta historicamente uma configuração dual, com a coexistência do trabalho formal e informal. No entanto, é importante destacar que a formalização do emprego ainda é predominante. No mercado de trabalho formal, observa-se uma maior concentração de trabalhadores no setor privado, e essa maioria, proporcionalmente, é composta por homens brancos.

Contrariando a ideia de que existem trabalhadores "privilegiados" no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a maioria dos trabalhadores incluídos no sistema recebe entre 1 e 2 salários-mínimos. Portanto, pode se afirmar que a noção de privilégio associada à generalidade dos trabalhadores no contexto do mercado de trabalho formal desde a contrarreforma é desmistificada. A maioria desses trabalhadores não desfruta dos privilégios atribuídos a grupos específicos, como parte da alta administração pública, da classe política e dos servidores militares. Essa desmistificação contribui para uma análise mais precisa das desigualdades no mercado de trabalho e para o desenvolvimento de políticas que promovam a equidade e a inclusão de todos os grupos sociais.

Além disso, é fundamental ressaltar que a predominância de trabalhadores no setor privado, com vínculos formais, está relacionada principalmente aos indivíduos de cor ou raça branca e do sexo masculino. Essa configuração evidencia desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho, o que afeta o acesso a oportunidades de emprego, remuneração e proteção.

2) Questão regional: A distribuição dos contribuintes do sistema previdenciário no Brasil revela uma significativa concentração na região Sudeste, mas em proporção menor que a região Sul, que predomina em vínculos formais, uma vez que a heterogeneidade regional se

reflete não apenas na composição dos contribuintes, mas também no mercado de trabalho como um todo.

Em contrapartida, regiões como Norte e Nordeste enfrentam desafios econômicos e sociais distintos, que se refletem na menor participação de contribuintes nessas áreas. Portanto, a heterogeneidade regional no mercado de trabalho afeta diretamente a composição dos contribuintes do sistema previdenciário, resultando em diferenças nos níveis de contribuição e acesso aos benefícios previdenciários.

3) Questão de gênero: Ao analisarmos os gráficos relacionados aos rendimentos dos contribuintes, foi possível observar uma maior quantidade de homens como contribuintes, com a maioria se encontrando na faixa entre 1 e 2 salários-mínimos. Ademais, a maioria das mulheres também se encontra na mesma faixa (entre 1 e 2 salários-mínimos), entretanto como minoria dos contribuintes. Isso é reflexo da menor inserção das mulheres no mercado formal, uma vez que são maioria da população ocupada, mas minoria entre trabalhadores formais e contribuintes da Previdência Social.

Além disso, a análise da maior presença de homens contribuintes no sistema previdenciário deve considerar outras variáveis, como a divisão de tarefas domésticas, de cuidado e de trabalho não pago, que podem afetar a capacidade das mulheres de contribuir e acessar benefícios previdenciários durante a vida.

4) Análise sobre contribuintes por raça ou cor: Verifica-se, em proporção, uma predominância de trabalhadores homens brancos no mercado formal em comparação às mulheres e pessoas negras ou pardas, expressando a histórica exclusão de trabalhadores pretos e pardos do mercado formal de trabalho, destinando-os a ocupação de atividades caracterizadas pela informalidade e precariedade. No entanto, há de se ressaltar a falta de consideração adequada do recorte racial nas estatísticas consultadas.

5) Idade: Ao analisarmos a idade dos trabalhadores ativos, percebemos que o grupo mais expressivo está concentrado nas faixas etárias de 30 a 49 anos, sendo que, a partir dos 50 anos, essa quantidade tende a diminuir significativamente. Isso se deve, em grande parte, à dificuldade enfrentada pelos trabalhadores mais velhos em encontrar e manter empregos formais.

A discriminação por idade no mercado de trabalho é uma realidade presente em muitos países, inclusive no Brasil. Muitas empresas têm preferência por contratar trabalhadores mais jovens, associando-os a mais energia, maior capacidade de adaptação e menor custo em termos de benefícios previdenciários. Isso coloca os trabalhadores mais velhos em desvantagem, visto que enfrentam uma competição desigual por vagas de emprego.

Além disso, a qualificação profissional também pode ser um fator que contribui para a dificuldade dos trabalhadores mais velhos em manter empregos formais de qualidade. Com o avanço tecnológico e as constantes mudanças no mercado de trabalho, aqueles que não conseguem se atualizar e adquirir novas habilidades podem ficar em desvantagem em relação aos mais jovens.

6) Predomínio do setor de serviços e a precarização: No contexto do mercado de trabalho, o setor de serviços, mais especificamente o setor de comércio e reparação, destaca-se como o dominante. No entanto, essa predominância traz consigo uma série de desafios e problemas relacionados à precarização do trabalho.

Este setor é caracterizado pela presença de condições de trabalho precárias, incluindo longas jornadas, ausência de benefícios e direitos trabalhistas, além de salários baixos. Essa precarização afeta diretamente a qualidade de vida dos trabalhadores e suas condições de trabalho.

As longas jornadas de trabalho podem levar à exaustão física e mental dos trabalhadores, comprometendo sua saúde e bem-estar. Além disso, a falta de benefícios e direitos trabalhistas, como férias remuneradas, licença-maternidade, plano de saúde e segurança no trabalho, impactam negativamente a segurança e a proteção social dos trabalhadores.

Essa precarização do trabalho no setor de comércio e reparação reflete uma realidade mais ampla no mercado de serviços. A busca por redução de custos e aumento da competitividade muitas vezes resulta numa maior exploração dos trabalhadores, que são submetidos a condições desfavoráveis em troca da sobrevivência econômica.

Estas análises se aproximam da proposta pelas agências multilaterais (Banco Mundial), de combinar um sistema de Previdência Social pública para trabalhadores de baixa renda com a existência de fundos de pensão complementares para aqueles em melhores posições no mercado de trabalho. Compreender o mercado de trabalho é de extrema importância para o estudo da previdência social, uma vez que a dinâmica de contribuição e benefício está intrinsecamente relacionada à reprodução social do trabalho ao longo da vida produtiva. Assim, os contribuintes desempenham um papel crucial ao garantir a sustentabilidade e o adequado funcionamento do sistema, proporcionando proteção social aos trabalhadores impossibilitados de trabalhar.

Mercado de trabalho e sistema de Previdência Social

Desde a sua origem até os dias atuais, é nítida a estreita vinculação do desenvolvimento dos sistemas previdenciários com as linhas econômicas e políticas dos diversos modelos de desenvolvimento, com a configuração do mercado de trabalho e com as funções do Estado.

O sistema previdenciário brasileiro, como a maioria dos sistemas de seguros sociais nos países centrais e periféricos da América do Sul, desde suas origens se organiza como um seguro contributivo e, portanto, assentado na condição de trabalho assalariado formal ou com atividades com renda estável e comprovada; logo, seu nível de cobertura depende diretamente da estrutura do mercado formal de trabalho assalariado e trabalhadores com atividades formalizadas.

Nas sociedades capitalistas, a força de trabalho, enquanto mercadoria, é indispensável no processo de produção. Porém, ela é diferente de outras mercadorias porque produz mais-valia do que é necessário para sua reprodução (Netto; Braz, 2007, p. 99). Isto se explica desde que uma parte da jornada de trabalho corresponde ao tempo necessário para a produção e reprodução da força de trabalho, trabalho necessário (atendido através do valor do salário) e a outra parte corresponde ao trabalho excedente²³, não necessário (não pago,

²³ O trabalho excedente é o tempo de duração da atividade laboral que ultrapassa o trabalho necessário para a produção dos bens requeridos para manter a existência do trabalhador. Este trabalho adicional e não pago é a base do enriquecimento dos capitalistas em forma de mais-valia (Marx, 1992, p. 261-268).

apropriado pelo capitalista) (Cf. *El Capital*, 1992, p. 261-268). Ela gera um valor superior ao que custa, o que permitirá a produção de mais valor, transformando-se em lucro e acumulação (Netto; Braz, 2007, p. 101). Desta forma, é necessário que a força de trabalho seja constantemente mantida e reproduzida para ser utilizada pelo capital, entendendo que, sem ela, não seria possível a sua valorização.

A reprodução da força de trabalho se realiza como dito acima, em primeira instância, através do salário que paga parte do tempo trabalhado e, ademais, por outros instrumentos de Estado: as políticas sociais. Estas respondem, em grande parte, às necessidades da valorização do capital e à reprodução material dos trabalhadores ao mesmo tempo.

Diante disso, nas sociedades capitalistas industriais centrais e periféricas, a previdência social, como instrumento de intervenção social do Estado, permite a reprodução da força de trabalho do trabalhador e da sua família em caso de perda total ou parcial, temporária ou definitiva da capacidade de trabalhar por diversas circunstâncias (acidente, doença, velhice, gravidez, morte, privação da liberdade, desemprego etc.), ao mesmo tempo que contribui para a valorização e reprodução ampliada²⁴ do capital desde finais do século XIX e inícios do XX, como responsabilidade dos Estados.

Quer dizer que, mesmo que em níveis diferentes, atendendo interesses contrários, a Previdência Social se conforma como campo de disputa entre grupos da classe dominante (empresários, rentistas) e grupos de trabalhadores (os formais, aposentados), e entre estes e outras forças sociais, como as burocracias estatais e previdenciárias, por exemplo, o que pressupõe organização e pressão dos trabalhadores.

O desenvolvimento do capitalismo periférico de industrialização por substituição de importações e organização operária sindical determinaram o financiamento da lógica de seguros sociais como forma de proteção aos trabalhadores urbanos através, primeiro, de caixas voluntárias (mútuas), entendidas como antecedentes ou protoformas; e as Caixas e Institutos de Aposentadorias obrigatórios e de gestão pública, depois (reguladas pelo Estado). No decorrer dos processos de desenvolvimento cada vez mais complexos, é possível evidenciar a relação existente entre as necessidades de acumulação de capital, reprodução da força de trabalho, desenvolvimento e proteção social como função do Estado. Os trabalhadores rurais só foram incorporados mais tarde ao sistema e sob a condição de poderem comprovar a permanência nas atividades rurais assalariadas.

As funções dos seguros previdenciários se ampliam economicamente e se estendem para outras dimensões, alargando as suas funções políticas e sociais. Ademais de manter e reproduzir a força de trabalho, socializa os custos dessa reprodução, mantém a produtividade, aumentam o consumo, contribuem com a disciplina do trabalho; também garantem o controle político dos trabalhadores, níveis de legitimidade aos governos, mantendo assim as necessidades da acumulação e as do trabalho ao mesmo tempo, mesmo em medidas e graus diferentes. É primordial reconhecer que o sistema previdenciário é necessário para a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo periférico.

Até hoje, a condição de trabalho determina a forma que as políticas sociais assumem na reprodução da força de trabalho. Beneficiam-se dos seguros contributivos os trabalhadores integrados às relações formais de emprego, o que assegura a renda do

²⁴ A reprodução ampliada é o processo de reprodução capitalista, onde pelo menos uma parte da mais valia extraída do trabalho não pago é incorporada ao capital, que agora é acrescido, ampliado e se diferenciando do capital do ciclo anterior (Marx, 1992, p. 713).

trabalhador em diversas circunstâncias em relação à vida laboral formal. Os trabalhadores informais, precários ou desocupados se vinculam ou a programas assistenciais, ou de transferência de renda (Programa Bolsa Família), ou carecem de proteções sociais.

Isto posto, as contrarreformas liberais já implementadas, sustentadas na autonomização do sistema previdenciário das estruturas do desenvolvimento e emprego implicam em alterações parciais e superficiais, apartadas dos interesses políticos e sociais dos trabalhadores.

A pesquisa para o conhecimento e entendimento sobre o perfil dos trabalhadores contribuintes, desde as variáveis pesquisadas, como bases reais do sistema previdenciário, é o que dá conteúdo e significado para possíveis reformulações da proteção previdenciária.

Pensar em “reformas” na proteção social significa promover medidas que diminuam as desigualdades regionais, de gênero, raça e cor, o que implicaria a ampliação da cobertura. Isto demanda processos amplos combinados: um profundo desenvolvimento econômico, a extensão de setores produtivos que gerem empregos, a criação de novos postos de trabalhos formais e estáveis, a formalização dos trabalhadores informais e/ou o alargamento da participação destes no RGPS através de novos programas.

Mesmo reconhecendo os limites das políticas sociais previdenciárias sob o capitalismo periférico, estes seriam os pressupostos imediatos que permitiriam ampliar o acesso à proteção social e aos direitos sociais previdenciários. O que dá significado à política de previdência social é a sua relação com o modelo econômico e político de desenvolvimento em determinada conjuntura, o papel do Estado e a conformação do mercado de trabalho.

Sem embargo, como observado no item 2, há que reconhecer que o modelo capitalista liberal periférico se reproduz atualmente centrado nos setores agroexportador e financeiro, setores não geradores de grandes quantidades de empregos, conseguindo conviver com uma camada cada vez maior de trabalhadores informais, “empreendedores”, precários, ou à espera da necessidade do capital de se incorporarem ao mercado formal de trabalho. Sustenta-se hoje a precarização como a marca do mercado de trabalho brasileiro. O desemprego, o mercado informal de trabalho e o trabalho precário são intrínsecos ao modo de produzir capitalista²⁵. Segundo Netto (1992), entende-se que é possível a utilização de instrumentos extraeconômicos como políticas econômico-sociais para que esta situação, em parte, possa ser alterada, não solucionada.

De fato, os dados mostram que milhões de trabalhadores desocupados e/ou ocupados informalmente continuam fora do sistema protetivo e dependendo de benefícios ou programas assistenciais ou sem nenhuma estrutura protetiva.

Será possível, então, alargar a formalização do trabalho num modelo de desenvolvimento liberal onde o destaque é a precarização das relações de trabalho? E num contexto em que: 1) não há intenções, por parte dos setores dominantes, de aumentar a formalização do trabalho, ao contrário, incentiva-se o empreendedorismo, as atividades laborais sem relação de assalariamento e sem custos para o capital?; e 2) os trabalhadores se

²⁵ Marx (1992), no Capítulo XXIII – A Lei Geral da Acumulação Capitalista, observa que a capacidade do capital de absorver a força de trabalho é relativa, fazendo com que uma massa grande de pessoas conforme a **superpopulação relativa** ou **exército industrial de reserva** ao longo das fases do ciclo econômico, aumentando cada vez mais o desemprego, elemento que pressiona a queda do valor da força de trabalho do trabalhador.

encontram politicamente fragilizados, e em grande parte convencidos pelo ideário neoliberal que o “empreendedorismo”, sem patrão, é a melhor opção para a vida laboral?

Mesmo que o trabalho formal (assalariados ou autônomos), que têm condições e capacidade contributiva, continue sendo central na estruturação do mercado de trabalho brasileiro, não é possível esperar, nem desde os setores dominantes, nem desde os setores subalternos, que o aumento e formalização dos empregos se torne objetivo central no contexto do desenvolvimento liberal periférico.

Na sociedade capitalista, o trabalho assalariado formal, que tensiona, em parte, a exploração do capital através de direitos trabalhistas (jornada de trabalho, por exemplo) e proteções sociais amplas, hoje encontra limites. Ao invés disso, para alcançar os níveis de lucro necessários à valorização do capital na contemporaneidade, aumenta a pressão pelo alargamento da exploração da força de trabalho sem amarras e a baixos custos. Para isto, promove-se a responsabilização individual do trabalhador pela reprodução da sua força de trabalho, o que leva à ampliação da informalidade, contratos precários ou indução à autonomia do trabalhador (“uberização”, Pessoa Jurídica, “empreendedorismo” etc.).

Pode-se afirmar que, há mais de 30 anos, o avanço neoliberal e a dinâmica constante de precarização do trabalho evidenciam que a relação de força tende a favorecer os interesses do capital num contexto de fragilização política do trabalho. Portanto, não poderá se esperar, a curto prazo, a ampliação da formalização do trabalho para alargar a proteção previdenciária sem a mudança na reorganização política e protagonismo dos trabalhadores.

Sem intervenções extraeconômicas e fragilidade política do trabalho, pode-se pensar na incompatibilidade entre a tendência atual do mercado de trabalho e a ampliação da proteção previdenciária para os trabalhadores em geral, contudo, mais especialmente para as trabalhadoras negras, grupo social mais excluído das relações de trabalho formal, renda e proteção social.

Qualquer “reforma” do sistema previdenciário não pode ser pensada fora das características e dinâmica do mercado de trabalho. As características dele no capitalismo dependente dão conteúdo, desvendam e desnaturalizam o tratamento autônomo da proteção social previdenciária.

As reformulações necessárias não podem se assentar em argumentos demográficos e financeiros, catastróficos e naturalizados. A verdadeira catástrofe se encontra nas consequências de não vincular o lugar e as condições do mercado de trabalho e previdência social, a qual, mesmo que por princípio sob os limites impostos pelo capitalismo, não poderá ser totalmente ampliada, mas poderia se reconstituir como um espaço de luta, pressão e resistência dos interesses dos trabalhadores.

Conclusão

O sistema previdenciário, assim como nenhuma política social que contribua para a reprodução da força de trabalho, pode ser entendida em si mesma, afastada da estrutura econômica e político-ideológica que lhe dá a forma de ser, sentido e conteúdo. Desde 1988, momento de ampliação de fontes de financiamento e cobertura previdenciária, o sistema passa por diferentes períodos de ampliação e redução de cobertura que se relacionam à dinâmica do mercado de trabalho.

Sem dúvida, um sistema da abrangência da Previdência Social brasileira precisa de ajustes constantes, entretanto, os motivos para isto devem se relacionar antes e diretamente às necessidades dos trabalhadores do que às do capital.

Buscou-se, com esta pesquisa, vincular o sistema de proteção previdenciário às dimensões econômicas e político-ideológicas que lhe dão base. Então foram trazidos uma visão abrangente sobre o mercado de trabalho, o perfil dos contribuintes e a relação entre a política social de previdência e o sistema capitalista dependente brasileiro. Isso proporciona uma base sólida para desmistificar os falsos argumentos das contrarreformas e refutar a tendência de considerar o sistema previdenciário público como instância independente e desvinculada do modelo de desenvolvimento neoliberal, do mercado de trabalho e do sistema de Seguridade Social. Além de possibilitar análises críticas e promover a formulação de propostas de políticas mais amplas e equitativas.

Desta forma, enfatizamos a importância de desmistificar os argumentos falsos que justificaram as contrarreformas da previdência como a insustentabilidade financeira, questões demográficas ou generosidade de benefícios e compreender a predominância masculina branca entre os contribuintes, evidenciar a falta de consideração do recorte racial nos estudos estatísticos, a desconsideração da heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho a fim de compreender de forma mais abrangente que “reforma” o sistema de previdência social precisa.

A série de contrarreformas já experimentadas pelo sistema se baseia em pressupostos liberais e falsos argumentos que situam a previdência pública isolada da estrutura econômica, laboral e como a causadora de catastróficos problemas.

Referências

ANFIP. Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência. **Desmistificando o déficit da previdência**. Propostas para uma Previdência Social, Pública, Justa e Solidária. Brasília (DF): maio, 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal**. América Latina: CLACSO, 2007.

ARAÚJO OLIVEIRA, João; FLEURY TEIXEIRA, Sônia. **(Im)previdência social no Brasil**. 60 anos de história da Previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BENJAMIN, César. **Reforma ou contra-reforma?** São Paulo: Caros Amigos, 2003.

BIRD. **Envejecimiento sin Crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento**. New York: Oxford University, 1994.

BOITO JR., Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Crítica Marxista** n° 42. Campinas: IFCH, Unicamp, 2016. p. 155-162.

BOSCHETTI, Ivanete. (org.) **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS**. Brasília (DF), 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt->

br/assuntos/previdencia-social/arquivos/onlinter-aeps-2021-/aeps-2021. Acesso: maio, 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [s.l.: s.n.], 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso: maio2023.

COUTINHO, Carlos N. A Época Neoliberal: Revolução Passiva ou Contra-Reforma? **Revista Novos Rumos**. Marília (SP). Vol 49, nº 1, p. 117-126, jan.-jun, 2012.

COUTINHO, Carlos N. A hegemonia da pequena política. *In*: RIZEK, C.; OLIVEIRA, F. de; BRAGA, R. (Org.) **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

COUTINHO, Carlos N. **GRAMSCI. Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

FALEIROS, Vicente de P. **A política social do estado capitalista**. As funções da previdência e da assistência social. São Paulo: Cortez, 1991.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), 2006.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 519-534, set./dez., 2018.

FLEURY, Sônia. **Estado sem Cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FONTES, Virgínia. A transformação dos meios de existência em capital – expropriações, mercado e propriedade. *In*: BOSCHETTI, I. (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

GALIZIA, Silvina.; VIEIRA, Camila; MENDES, Jessica. Previdência Social, Fundos de Pensões e a valorização do capital financeiro. **Anais**. 16º CBAS, Brasília (DF): 2019.

GALIZIA, Silvina. La lógica económica y político-ideológica de las “contrarreformas” neoliberales del sistema previsional brasileño. *In*: MALLARDI, M; PASTORINI, A. **La política social en América Latina**. Lecturas críticas sobre sus fundamentos y tendencias contemporáneas. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2023, p. 121-143.

GALIZIA, Silvina. Os efeitos das “contrarreformas” neoliberais das políticas sociais sobre o serviço social previdenciário: contribuições do Projeto de Assessoria via extensão universitária. *In*: GALIZIA, S.; LOPES ROMA, C. **Extensão Universitária: Assessoria e Serviço Social**. Rio de Janeiro: UFRJ, CFCH, ESS, 2021. p. 27-47.

GENTIL, Denise. A falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005. **Congresso Trabalhista Brasileiro**. Brasília(DF), 2007.

GENTIL, Denise. A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente. *In*: SICSÚ, João. (org.). **Arrecadação de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007. p. 29-35.

- GENTIL, Denise *et al.* **A farsa do déficit da Previdência**. Rio de Janeiro, 2017.
Disponível em:
<<https://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/cesta/capos/04/papers/nt04a10.pdf>>
- HARVEY, David. **O Neoliberalismo** – história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.
- HARVEY, David. **O novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.
- IAMAMOTO, Marilda. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. *In: Serviço Social & Sociedade* n° 120, São Paulo: Cortez, 2014.
- IAMAMOTO, Marilda. Os espaços sócios ocupacionais do Assistente Social. *In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília (DF): CEFESS/ABEPSS, 2009.
- IAMAMOTO, Marilda. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. Capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.
- IAMAMOTO, Marilda. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. Ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1992.
- IBGE. **Desemprego**. IBGE: Brasília (DF), 1º Trimestre 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php> 2023. Acesso: maio, 2023.
- IBGE. PNAD Contínua. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios**. IBGE: Brasília(DF), 2021.
- IPEA. **Mercado de trabalho**. Conjuntura e análises. N° 74. Ano 28. Brasília (DF): outubro de 2022.
- LOPES DA SILVA, Maria Lucia. **Previdência social no Brasil. (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.
- MARINI, Rui M. Dialéctica de la dependencia (1973). *In: América Latina, dependencia y globalización*. Fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini. Bogotá: Siglo del Hombre – CLACSO, 2008.
- MARTUSCELLI, Daniel. A burguesía mundial em questão. *In: Crítica Marxista*, n.30, Campinas: Ed. Unicamp, 2010, p. 29-48.
- MARX, Karl. **El Capital**. Libro 1º. México (D.F.): Siglo XXI, 1992.
- MATTOS, Marcelo. **A classe trabalhadora: de Marx ao nosso tempo**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- NETTO, José Paulo. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**. Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.
- NEVES, Lucia. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**. Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. *In: RIZEK, C.; OLIVEIRA, F. de; BRAGA, R. (Orgs.). Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

- OSORIO, Jaime. Sobre o Estado, poder político e o Estado dependente. **Temporalis**. Brasília (DF), ano 17, nº 34, jul/dez., 2017.
- OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. *In*: FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime; LUCE, Mathias. (Orgs.) **Padrão de reprodução do capital**. Contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 103-139.
- OSORIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. *In*: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Orgs.) **Padrão de reprodução do capital**. Contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012a., p. 37-86.
- SALDANHA, João; GRANEMANN, Sara. “Os falsos argumentos da contrarreforma previdenciária do governo Lula” e “Os fundos de pensão e a acumulação capitalista” *In*: **Cadernos AdUFRJ**. Rio de Janeiro, maio de 2003.
- SENAC, Ministério da Previdência. **O Que Você Precisa Saber Sobre a Previdência Social**. Brasília: SENAC, 2004.
- SMITH Williams. Restructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina. **Revista Nueva Sociedad** nº 123. México, 1993.
- SOUZA da SILVA, Gisele. Fundo Público e Políticas Sociais: trabalho necessário sobre a égide do capital portador de juros. *In*: **Anais** debates acadêmicos. Rio de Janeiro: IPEA 47, 2012.
- WERNECK VIANNA, Maria L. As armas secretas que abateram a seguridade social. *In*: Lesbaupin, I. (org.) **O desmonte da Nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1998.

CONTRARREFORMA DO ESTADO E GERENCIALISMO: novo fetiche, velha proposta*

Karla Fernanda Valle
Janete Luzia Leite

Introdução

O Serviço Social brasileiro se insere em um contexto no qual as contemporâneas metamorfoses do trabalho vivo são o reflexo das refrações de uma crise estrutural e sistêmica que contém um peso jamais antes visto às práticas que forjam consentimentos em torno da ordem capitalista (Alves, 2009). Neste processo, o profissional que outrora foi identificado como um dos principais agentes de uma espécie de *coerção consensual* – o assistente social – ganha um *locus* privilegiado, sendo chamado a atuar como um canal ideal de veiculação de um discurso propagador “do consenso ativo dos trabalhadores” em torno dos objetivos do empregador. Assim, refletir sobre o Serviço Social contemporâneo implica na capacidade de analisar as ampliadas funcionalidades do Estado postas pelo chamado capitalismo tardio, característico de sociedades como a brasileira, uma vez que se trata de um Estado que, diante de uma crise estrutural permanente e crônica, posiciona-se como um agente essencial de preservação e maximização da lógica de reprodução do valor.

Os assistentes sociais na condição de servidores públicos apresentam particularidades laborais que merecem destaque, pois são reiteradamente desafiados a responder ao hiato existente entre a intenção progressista do projeto profissional (que ainda supõe-se hegemônica); espaços sócio-ocupacionais cada vez mais engessados, seja por políticas sociais precarizadas, por direitos sociais descaracterizados pelo avanço neoliberal; e/ou por locais de trabalho reestruturados e submetidos a uma lógica *gerencialesca* que a tudo domina: tempo de vida e tempo de labor, forjando um homem desprovido do potencial ontológico do trabalho.

Neste sentido, a intensificação e a precarização do trabalho no serviço público (Valle & Leite, 2015; Alves, 2022) e, conseqüentemente, sobre o espaço sócio-ocupacional do Serviço Social, coloca novos desafios que, paradoxalmente, retroalimentam práticas que representam aquilo que há de mais conservador na profissão, como ações de tutela, coerção e convencimento. Tais características, quando mescladas aos ditames do ideário gerencial e respaldadas pela generalização do abandono da razão pelo pensamento pós-moderno, forjam novas necessidades sociais que naturalizam técnicas de mobilização da subjetividade e passivização do trabalhador (Mota, 2010).

Para realizarmos esta análise, tomou-se campo particular de investigação a inserção laboral do Serviço Social no Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro (TRT-RJ), pois esta instituição pública apresenta-se como um exemplo dos determinantes macrosociais orquestrados pelo projeto de maximização da Lei Geral de Acumulação capitalista, visto que o setor Judiciário consiste em uma das áreas tidas como estratégicas para os objetivos do grande capital no que tange a uma completa (contra)reforma do Estado. Além disso, o TRT-

* Texto originalmente publicado na Revista Serviço Social & Sociedade n° 131 (2018). Trazemos aqui revisado e atualizado.

RJ retrata um *locus* de atuação do Serviço Social em uma instituição pública federal que, em termos nacionais, representa um emprego de melhor qualidade dentro do setor público e majoritariamente superior às condições encontradas em contratos privados. Outrossim, este universo de análise é capaz de produzir informações sobre a atuação do assistente social voltada aos servidores de uma instituição pública que deveria ser regida pelo princípio protetor do Direito do Trabalho, mas promove um espelhamento das formas de ser e organizar inerentes às empresas privadas.

O referencial teórico-metodológico desta investigação ilumina-se pela perspectiva marxiana. Foi realizado um resgate bibliográfico e documental de autores que debatem as particularidades histórico-nacionais, o chamado mundo do trabalho e o movimento macrossocietário que incide diretamente sobre ele, a reforma do Estado e a prática gerencial. Sequencialmente, uma breve exposição sobre as perniciosidades da lógica *gerencialesca* adotada pelo judiciário trabalhista carioca, procedendo uma primeira aproximação sobre os impactos deste direcionamento para os servidores públicos e para a atuação do Serviço Social. Este processo evidenciou a importância, para os assistentes sociais brasileiros, da investigação sobre as diversificadas formas de *reinvenção conservadora* nos espaços sócio-ocupacionais da profissão (consagrados ou novos), posto que a atual conjuntura propicia grandes retrocessos às conquistas advindas do Serviço Social legatário das correntes teóricas críticas.

Os gêmeos de *Bretton Woods* e a contrarreforma do judiciário

A partir de meados da década de 1990, o Brasil vivencia uma ofensiva neoliberal na qual se veicula a desconstrução dos serviços públicos e a desqualificação de seus funcionários. Tais programáticas são incentivadas pelos organismos multilaterais pertencentes às bases do capital-imperialismo, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Isto significa que, por força do capital internacional e especulativo prevalecem, hoje, os princípios do mercado sobre todos os demais. Debateremos um contexto em que, segundo Pereira (2010), as sucursais de *Wall Street* (BM e FMI) veiculam métodos pretensamente científicos e universais voltados a tratar todo e qualquer fenômeno social sob uma ótica administrativa. Assim, a partir de 1979 foram anunciados empréstimos de ajuste estrutural voltados à redefinição de políticas de Estado. Neste sentido, o BM assume o papel de liderança política e intelectual do capitalismo globalizado, orquestrando a materialização do ajustamento estrutural no topo da agenda política internacional e no universo financeiro/econômico. A hegemonia da cartilha do BM desenvolve-se em parceria com a de seu irmão gêmeo, também filho de *Bretton Woods* – o FMI –, que aplicava a mesma programática monetária, demarcando a tênue linha divisória existente entre essas duas organizações na referida década.

Falamos de uma política de ajustamento que trazia (traz) condicionantes institucionais para órgãos públicos dos mais diversificados setores e níveis de governo, forjando um exoesqueleto estatal em que, oficialmente, a gestão pública é submetida aos pressupostos do ajuste macropolítico. Para tanto, os organismos multilaterais investiram na internacionalização de mecanismos e técnicas mercantis, os quais foram se plasmando no *modus operandi* dos Estados nacionais. Para a efetivação dessa forma de ser estatal, fazia-se

mister investir na formação e blindagem de uma casta tecnocrática contra as pressões que viriam da classe trabalhadora em suas diversas expressões. A segunda estratégia para a construção desse “novo Estado” consistiu na criação de direcionadores estratégicos, normas e regras que se materializam por meio de uma verdadeira (contra)reforma institucional voltada à modificação do papel estatal na economia. Isto se deu através da privatização de empresas públicas, da desregulação, desburocratização e internacionalização de mecanismos de mercado que foram transplantados para a administração estatal, forjando novas especificidades ao então campo majoritário de atuação do Serviço Social.

Para compreendermos este movimento macrossocietário que se lança sobre a organização dos Estados periféricos, precisamos, portanto, analisar documentos como o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM) de 1991, o qual expõe os alicerces da (contra)reforma do Estado, bem como as bases capazes de concretizar o ideário neoliberal no interior das instituições públicas. O texto do RDM sinaliza algumas ações consideradas como prioritárias ao grande capital: a *racionalização* da burocracia estatal; o ajuste fiscal; a redefinição do gasto público; a estruturação de uma legislação favorável à circulação do capital financeiro; e a *reforma do Judiciário* com o objetivo de baratear custos judiciais e facilitar a lógica mercantil (Pereira, 2010). Em 1996 foi publicado o primeiro guia para a “Reforma da América Latina e do Caribe”. Seu cerne constituía os principais aspectos voltados à denominada reforma estrutural do Estado, buscando materializar um novo jeito de interação estatal com os mercados.

Logo, a atuação do Serviço Social no judiciário brasileiro deve ser analisada sob a luz do Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial que delimita uma nova organização do Poder Judiciário para a América Latina e Caribe. Sob a influência direta deste documento foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), baluarte propulsor das transformações entendidas como “necessárias” pelo grande capital. Isto porque o Banco Mundial “constata” a ineficiência dos setores públicos “pouco produtivos” e com serviços de baixa qualidade, resultando em um excessivo acúmulo de processos no Poder Judiciário o que, para o BM, reflete uma deficiência no seu processo de gerenciamento. Neste mesmo contexto, o Documento nº 319 delimita que os serviços são prestados de *uma forma pouco competitiva pelos servidores públicos* tendo em vista que os juízes e servidores públicos estão na “raiz do problema” da morosidade e da ineficiência do Judiciário e, portanto, dificultam as mudanças e transformações necessárias. Destarte, o âmago da contrarreforma do Judiciário consistiria em seis medidas estratégicas: padronização do trabalho dos magistrados; introdução de remuneração condicionada a metas e desempenhos; informatização dos serviços; simplificação dos ritos processuais; redução dos custos judiciais; e adoção, pelos juízes, de um equilíbrio entre o cumprimento da lei e a obediência a ordens superiores. Por fim, a “reforma” deveria incorporar técnicas de reconhecimento e premiação já utilizadas no setor privado. Desta forma, ao final da década de 1990, o BM recomendava um Estado forte, capaz de respaldar um sistema jurídico que garantisse as condições necessárias ao mercado de trabalho privado. O BM concretizava, então, o seu papel político, intelectual e ideológico de liberalização, acumulação privada e manutenção da ordem.

Antes de examinarmos o nosso campo particular de análise, cabe debatermos as especificidades histórico-nacionais que incidem diretamente sobre o setor público brasileiro, as quais, somadas à cultura gerencialesca advinda da conjuntura acima expressa, forjam uma mistura destrutiva dos coletivos laborais, da identidade de classe e dos direitos sociais.

O serviço público na era da gestão

Segundo Fontes (2012), os serviços públicos no Brasil são histórica e socialmente limitados e seletivos, visto que o imaginário social sobre o funcionário público é influenciado pela concepção de que esta parcela estendida da classe trabalhadora possui regalias. Tal fato contribui para o coro do desmonte dos direitos sociais, sendo emblemática a década de 1990, em que a “caça aos marajás” (empreendida pelo então presidente Fernando Collor) transforma todo trabalhador estatal em parasita profissional do dinheiro público.

Portanto, para refletir sobre a complexidade do avanço do receituário da (contra)reforma sobre o aparato estatal precisamos considerar o modo como os nossos vícios de sociabilidade incidem sobre as diversas esferas da vida social brasileira visto que, segundo Buarque de Holanda (1995), a mentalidade da *Casa Grande* invade a conformação de todas as profissões nacionais, inclusive as mais “humildes”. Assim, afirma o referido autor, a ordem administrativa do país comporta um verdadeiro amálgama do velho sistema senhorial. Logo, debatemos um setor público (mais especificamente em sua parcela judiciária) que baseado num senso de hierarquia, fundamentalmente consiste em um intrincado sistema de privilégios. Esta forma de ser expressa-se por meio de *uma oligarquia que se prolonga no tempo e no espaço por meio do característico personalismo brasileiro* que faz com que as conveniências particulares se sobreponham aos interesses de ordem coletiva. Outrossim, ainda baseados em Buarque de Holanda (1995), nos cabe alertar que essa é umas das características essenciais para compreendermos os resultantes da junção neoliberal com os nossos vícios sociais, tendo em vista *a contemporânea frouxidão dos laços laborais*. Esta característica expressa, como pontua Alves (2013), uma verdadeira dessubjetivação de classe advinda, dentre outros aspectos, do enfraquecimento dos coletivos laborais e da valorização dos preceitos liberais travestidos em critérios de eficiência e eficácia (Alves, 2022). Este aspecto da conformação social burguesa foi clarificado por Marx (s.d.) ao delimitar que a liberdade burguesa em si consiste no direito à dissociação, no direito do indivíduo que (autocentrado, autorreferenciado e limitado a si mesmo) age como uma mônada isolada sob a máscara do cidadão abstrato.

Podemos afirmar, baseados em Coutinho (1979), que o Brasil se caracteriza por ser detentor de uma história essencialmente incompleta no que diz respeito a sua modernização, trazendo consigo entraves e problemáticas do seu histórico escravocrata e colonial. Em similar análise, Mazzeo (2005) clarifica que a formação social brasileira é composta por um capitalismo que se apresenta como um elo débil da cadeia imperialista, forjando-se a partir da insuperabilidade histórica de sua condição de colônia. Com isso, são inerentes a nossa sociabilidade a confusão entre o “particular e o privado”, as dominações de base tradicional e patrimonial, bem como o oligarquismo que *maximizam uma história na qual o atraso é usado como instrumento de poder*. Tais características retratam a dimensão viciosa desse sistema político/econômico que se imiscui em todas as dimensões de nossa sociabilidade, naturalizando saídas conservadoras à precarização dos direitos sociais e trabalhistas, as quais têm nos assistentes sociais mecanismos de sua execução, planejamento e instrumentalização.

Em meio a tais especificidades nacionais, os direcionamentos expressos pela cartilha dos organismos multilaterais nos trazem, segundo Fontes (2012), um adensamento ideológico (como já aludido) voltado à repressão e à oposição ao funcionalismo público, para além do estímulo à construção de uma *democracia resumida a capacidade de gerenciar conflitos*,

refletindo a intenção burguesa de restringir – reafirmamos – a democracia ao seu aspecto gerencial. Tal fato torna-se ainda mais explícito durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Presidente da República, momento em que é lançado o programa “Livre para crescer”, de autoria da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Neste, discutia-se a tipologia e o papel desejado ao Estado, para além de definir a importância de investimentos em uma formação política e intelectual que orbitasse em torno de propostas de *administração de conflitos*. Estabelece-se, assim, o ataque orquestrado aos direitos sociais e trabalhistas e se intensifica a política de privatizações e de coerção policial.

Deste modo, o período FHC (1995/2002) emplaca, como nunca se viu, a veiculação de *uma incompetência/ineficiência genérica do Estado*, em grande parte atribuída ao funcionalismo público, visto que esta categoria laboral, para o referido presidente, “não precisava atender às prerrogativas da concorrência de mercados”. Neste contexto, seguindo a *pobretologia* germinada na cartilha do BM, o governo FHC naturaliza a “questão social” e a pobreza, apagando qualquer indicativo de um fenômeno de classe e escamoteando as reais causas da pauperização. Esta lógica gerencial, por sua vez, imiscui-se nos serviços públicos por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – da lavra completa do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, condutor do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Segundo Fontes (2012), a dupla FHC/Bresser Pereira trazia uma máscara de cosmopolitismo intelectual que atuava como um verdadeiro facilitador à adesão nacional aos ditames neoliberais e globalizantes, de maneira que a nossa abertura ao capital internacional foi propagandeada como uma revolução da vida cotidiana do brasileiro em termos de consumo e comportamentos.

Problematizamos um contexto em que a pauta do BM cristaliza a “questão social” sob uma ótica filantrópica (em detrimento dos avanços societários conquistados), restringe o espaço dos direitos sociais e trabalhistas, e busca reforçar as garantias de propriedade privada, bem como aprofundar o ideário do gerencialismo. Trata-se, pois, não da limitação ou redução do papel do Estado, mas sim, *da diminuição do poder das classes subalternas dentro desse aparato*. Esse Estado seletivo, ainda segundo Fontes (2012), engendra uma cínica cultura cívica e democrática (de participação e representação), a fim de adestrar consensos sociais por meio do disciplinamento das massas mediante categorias como: *empoderamento, responsabilidade social, empresa cidadã, empreendedorismo e sustentabilidade*. Configura-se um *léxico prático e cultural* legatário dos processos de desregulamentação e flexibilização do trabalho que, segundo Mészáros (2007), promove termos que desejam soar como progressistas, porém, *incorporam as mais agressivas aspirações do antitrabalho condicionadas pelo ideário neoliberal*. Conforme já pontuamos, materializa-se uma mistura explosiva entre o campo macroeconômico e político com as nossas particularidades histórico-nacionais visto que, nesse sentido, a cultura gerencial *e seu característico irracionalismo reacende/reaviva o funcionário patrimonial por meio de uma cultura personalista, afetiva*. Aliás, cabe assinalar que a nossa cultura nacional só absorve aquilo que assimila e elabora, aquilo que lhe é peculiar, como afirma Buarque de Holanda (1995). Neste sentido, *o gerencialismo casa-se curiosamente com nossas especificidades*, visto que se expressa como a renovação da ética da aventura que pautou a nossa colonização, *reacendendo valores conectados ao êxito focado em personalidades, não em características/competências/habilidades profissionais propriamente ditas*. Sob esta ótica, *o ideário gerencial ganha um cariz análogo ao da própria religião*, eliminando a cisão entre o que se exige do indivíduo no mercado de trabalho e aquilo que se pede em sua vida privada. Destarte, o gerencialismo (como visão de mundo) consubstancia

a máxima do capitalismo que restringe as aspirações da livre personalidade humana ao mundo burguês e as suas (im)possibilidades.

Neste contexto, vemos acentuar-se, segundo Heloani (2011), a veiculação de um intenso e exacerbado culto ao individualismo, que se casa “harmoniosamente” com a intensificação do labor. Estruturam-se instituições ressignificadas que levam os sujeitos a introjetarem o funcionamento organizacional, suas regras e (pseudo) valores como *elementos de percepção do mundo como um todo*, reordenando a subjetividade do trabalhador em torno da sua adequação aos moldes da organização empregadora, substituindo ordens por regras. Não à toa instituições públicas também adotam *missão, visão, política de qualidade, valores institucionais, direcionadores estratégicos* dentre outras formas de ser que, reunidas, formam a imposição de *um quadro de referências capaz de forjar um novo corpo de representações da realidade* (o CNJ é um grande representante – e condicionador – desse paradigma atualmente). Ainda segundo Heloani (2011), essas novas expressões de poder deslocam a questão da excessiva padronização ou simplificação do trabalho para a *gestão do inconsciente* – fator este que é capaz, até, de estimular algum trabalho intelectual e melhor qualificação/apropriação do trabalho.

Na verdade, tal estratégia patronal não é uma novidade, visto que Taylor (1995) já buscava esse reordenamento da subjetividade dos trabalhadores promovendo essa transmutação de características pessoais, âmagos e personalidades em paradigmas gerenciáveis. Taylor já buscava, mais do que o adestramento organizacional, a formatação da atividade mental dos homens com relação a si e ao patrão, tentando demonstrar as vantagens da harmonia interclasses, formulando um referencial ideológico que se pretende aplicável a toda vida humana. Um exemplo dessa questão contemporaneamente seria a tão veiculada falácia da dicotomia entre “o líder e o chefe”, lugar comum em espaços sócio-ocupacionais reestruturados. O primeiro é bom, flexível, humano. O segundo, a materialização do capataz de chão de fábrica burguês, demonstrando como o léxico de uma dada época está diretamente conectado (e a serviço) do seu alcance ideológico. Com alguma mudança de nome para o debate atual, as características do chefe ideal de Taylor (1995) são, hoje, *as características pedidas ao nosso líder*, como ser: otimista, enérgico, esforçado, paciente. Ou seja: o debatido aqui são os homens que trabalham subsumidos e condicionados pelo tempo de labor que domina todos os seus espaços de sociabilidade e existência, *inclusive suas pretensas qualidades pessoais e conformações subjetivas*.

Segundo Gaulejac (2007), a “Era Gerencial” investe em uma forma de discurso que ao invés de tentar atingir ao superego das pessoas (como na ética do trabalho), busca mobilizar o id, criando uma relação de realização narcísica entre o indivíduo e os objetivos institucionais. Não à toa grande parte das técnicas gerenciais são influenciadas pela ideologia da autoajuda, a qual, por sua vez, incita a ideia do sucesso como algo fácil, simplesmente baseado em um sentimento de “autoconfiança e foco”. Outrossim, os homens procuram na *gestão* um sentido para a ação e até, por vezes, para a sua vida e seu futuro. Dessa maneira, em nome do desempenho, da qualidade, da eficácia, da competição e da mobilidade, construímos um novo mundo que tem *a gestão como ideologia*, legitimando uma abordagem instrumental, utilitarista e contábil das relações entre o homem e a sociedade.

O fetiche da gestão é, em si, um instrumento de organização do poder. Afinal, por trás de uma aparente neutralidade, este ideário traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos, e tais desempenhos em custos e benefícios, construindo uma representação do humano como um recurso a serviço da empresa. Logo, a gestão gerencialista não é só

uma mistura de regras racionais, de prescrições precisas, de instrumentos sofisticados e técnicas de avaliação objetivas; ela também conta com regras irracionais, prescrições irrealistas e julgamentos arbitrários, de maneira que detrás desta “racionalidade fria” e objetiva dos números, é dissimulado, segundo Gaulejac (2007), um projeto quantofrênico (a obsessão do número) que, ironicamente, faz os homens perderem o seu senso de medida. Desta forma, o poder gerencialista mobiliza a *psique* sobre os objetivos de produção: o trabalhador se culpa e se cobra por seus limites e falhas sem demandar um chefe para tanto. Este poder gerencialista, portanto, preocupa-se, não tanto em controlar os corpos (como no taylorismo/fordismo), mas em transformar *a energia libidinal em força de trabalho*, de maneira que a vigilância a qual os trabalhadores se submetem não é mais física, mas comunicacional e sob a égide da tecnologia. Tal fato faz com que o trabalho não se limite a jornada laboral propriamente dita, tornando a fronteira entre o tempo de trabalho e o tempo FORA do trabalho cada vez mais porosa. Assim, *a retórica da gestão despolitiza as formas de violência no trabalho*, por meio de um discurso de neutralidade que oculta o recrudescimento de novas formas de poder.

Neste contexto, a disseminação da ideologia toyotista na gestão dos processos de trabalho no setor de serviços e na administração pública contribui para a afirmação da perversidade como uma característica do *ethos* da gestão capitalista do trabalho humano (Alves, 2013). Tal processo implica na captura da subjetividade do homem que trabalha, envolvendo-o emocional e afetivamente com o conteúdo de sua atividade laboral. Logo, o adoecimento pessoal é apenas a expressão de uma situação-limite de estranhamento que perpassa, hoje, o trabalho na sociedade burguesa. Conforme pontua Marx (2006), as fúrias do interesse privado atravessam substantivamente todo o mundo do trabalho, de maneira que a qualidade de vida no emprego não pode mais ser aferida pelos seus vínculos contratuais devendo-se observar, principalmente, a relação entre o trabalho e a vida que advém daquela experiência de trabalho assalariado.

Neste sentido, baseados em Netto & Carvalho (2011), entendemos que a vida moderna cotidiana é um espaço modelado pelo Estado e pelo trabalho assalariado, que tende a limitar o homem a uma vivência robótica a qual, nas palavras dos autores, é capaz de resultar em um consumismo dócil e voraz, de eficiência produtiva e também de abdicar da sua condição de cidadão. Assim, para pensarmos as transformações do mundo do trabalho e seus impactos sobre a atuação do assistente social é necessário refletirmos, também, sobre os desafios inerentes a reprodução acrítica de práticas e saberes profissionais no cotidiano laboral, tendo em vista que a vida cotidiana tanto pode se apresentar como um espaço da alienação; como um mundo de mediocridade ou como um universo com possibilidade de resistências e transformações.

O espaço sócio-ocupacional do Serviço Social no judiciário trabalhista carioca

No TRT-RJ o Serviço Social atua, essencialmente, com os resultantes de uma relação estranhada do homem com o trabalho, elucidada por meio de fenômenos como o assédio moral e sexual, o adoecimento físico e psicossomático. Logo, a tônica do sofrimento no

trabalho mostra-se como a primeira ponta das expressões da “questão social” no que diz respeito às inflexões contemporâneas do capital sobre o trabalho. E aí reside o nosso grande desafio, posto que o Serviço Social é chamado a mediar conflitos; a promover ações pontuais de qualidade de vida no trabalho, bem como a estabelecer mecanismos socioeducativos voltados à adesão dos servidores aos valores e metas institucionais.

As Varas do Trabalho, por exemplo, se transformaram em locais de trabalho reestruturados, territórios laborais que refletem a nova precariedade salarial que colabora para a intrusividade do tempo de trabalho sobre o tempo de vida (Alves, 2014). No que tange às novas tecnologias, o Processo Judicial Eletrônico (PJe) aparece não apenas como um mecanismo de racionalização do processo de trabalho, mas instaura uma nova forma de controle sobre os juízes e os servidores em tempo real. Trata-se de um instrumental que objetiva a redução do tempo das atividades acessórias ao processo judicial, automatizando procedimentos e viabilizando a execução de tarefas de forma paralela – uma verdadeira reestruturação produtiva do judiciário.

Tais transformações exigem novas competências para os servidores, que são levados à adoção de valores como proatividade e polivalência. Esta reestruturação do processo de labor implica não só no aumento numérico da carga de trabalho, mas também em uma intensificação desta, tendo em vista a maior quantidade de informações recebidas e administradas pelos servidores. Parte dessas “novas competências” metamorfoseia-se em fatores de sofrimento para os servidores, em especial para aqueles que possuem uma trajetória conectada às antigas formas de labor. Segundo Alves (2014), o estresse e o sofrimento psíquico podem ser compreendidos como resultantes desta nova dinâmica, estimulada pelas técnicas de *gestão by stress*, que veicula valores como “adesão, consentimento, produtividade, responsabilidade social”, transformando o homem que trabalha em padrão de si mesmo, corroendo a ponderação necessária à efetivação da Justiça. Para o autor em exame, o problema da Justiça do Trabalho não se restringe a uma transição organizacional, mas a uma concepção política de gestão e a própria concepção de produção da Justiça do Trabalho. Nas práticas gerenciais contemporâneas há, portanto, uma fragmentação ainda maior do trabalhador coletivo, de maneira que o homem que trabalha é confrontado cotidianamente pela solidão (relacional e de si) e pela violência inerente à cultura da produtividade e do culto à urgência (Dejours, 1992).

Este fato mostra que, diante da nova dinâmica patogênica do capital, o sistema de aferição epidemiológico dos adoecimentos do homem que trabalha está ultrapassado no sentido técnico-categorial. Sobre esta questão, é mister trazermos as considerações de Ribeiro (2005), que delimita que não há nenhuma transcendência científica na classificação de doenças do trabalho e doenças que não sejam do trabalho. Essa é uma classificação pragmática do Estado moderno, que enquadró tais doenças tendo como referência o custo para o sistema reparador e regulador do sistema público que é – direta ou indiretamente – controlado e administrado pelos interesses mercantis. Portanto, faz-se necessário o debate acerca da complexidade e das múltiplas dimensões que envolvem a passagem do estado habitual de saúde para um estado de transtorno da saúde, promovendo análises que não se privem da construção de mediações com as formas contemporâneas (de gestão) das relações sociais e de trabalho. Isto porque, de acordo com Alves (2013), esta é a dupla perversidade do sistema contemporâneo: ocultar e imputar às vítimas a culpa de seu adoecimento, de maneira que a ideologia da doença do trabalho é enquadrada como um caso clínico, e não

como produto de uma forma de organização e gestão do trabalho. Assim, a lógica gerencial traz uma sensação de intensificação do trabalho, articulada ao não desligamento da atividade laboral, redundando no agravamento de quadros de estresse, de síndrome de *Burnout*, e de uma espécie de insalubridade mental, tendo em vista que o indivíduo se animaliza: suas aspirações resumem-se a comer, beber, dormir, procriar... – quando muito, se estendem a espaços de consumo fetichizado. O tempo de trabalho coloniza a vida pessoal de tal forma que, ainda que este indivíduo não esteja desenvolvendo atribuições formais, possui a sua mente conectada e subjugada à dinâmica laboral – fator este que redundando em seu adoecimento. Frente ao exposto, Mészáros (2007) sinaliza que talvez a maior acusação que pode ser feita contra a nossa contemporânea ordem social é que ela corrói o fardo inescapável do tempo histórico significativo (o tempo de vida tanto dos indivíduos quanto da humanidade) à tirania do *imperativo do tempo reificado do capital*, sem levar em conta as consequências dessa completa subjugação do homem à sua instrumentalização para o capital.

Por fim, entendemos que o Serviço Social brasileiro em sua condição de parcela ampliada da classe trabalhadora, de assalariamento, também está submetido a esta realidade, *introjando-a como receptor (trabalhador) e como executor de seus preceitos*, seja através do trabalho com políticas sociais públicas já formuladas sob a égide da gestão, seja em instituições públicas como o TRT-RJ, capazes de reinventar o que há de mais tradicional na profissão por meio de referenciais empresariais. Estes, por sua vez, são conduzidos por uma falácia modernizadora que se pretende humanizadora, *ao mesmo tempo em que nega as potencialidades de emancipação política contidas no próprio direito burguês*. Assim, *ao sair da Era dos Direitos e ingressar na Era da Gestão, o assistente social vê-se diante de um admirável mundo novo* que tem a gestão como ideologia capaz de legitimar uma abordagem instrumental, utilitarista e contábil das relações entre o homem e a sociedade (Valle & Leite, 2015).

Em meio a este complexo contexto, o cotidiano institucional suprarreferido permite a aferição de uma objetiva expectativa institucional (permeada por valores e princípios gerenciais) de que o Serviço Social atue como um agente apaziguador em questões de cunho organizacional. Logo, problematizamos uma instituição que recebe o *assistente social em sua condição de profissional da coerção consensual*, como parte fundamental de uma proposta de adaptação dos servidores aos novos métodos de trabalho, via a formulação de mecanismos de introjeção de regras e valores institucionais, assim como de transmutação de verdadeiros processos de assédio organizacional em conflitos individuais focados em diferenças de personalidade. Nesta mesma esteira, o assistente social do TRT-RJ (pela ótica da alta administração) “deve” se omitir quanto às questões organizacionais, conduzindo-as, preferencialmente, sob uma ótica individualizante (transformando o assédio moral em conflitos advindos de diferenças de personalidade, por exemplo) se quiser ser reconhecido como eficaz e eficiente em seus lastros de atuação. É neste sentido que este espaço sócio-ocupacional se mostra como um desafio, tanto em termos práticos operacionais, quanto éticos e políticos, tendo em vista que a *lógica esquizoide* que atravessa toda organização do trabalho (re)abre espaço àquilo que há de mais conservador na profissão: tutela, coerção, higienismo e moralismo. Este fato revela-se por meio das demandas institucionais pelo acompanhamento individualizado e “psicossocial” dos servidores, além da adesão ao verborrágico e quantofrênico universo gerencial, mediante a conhecida dimensão pedagógica da profissão que, neste contexto, tende a sobrepor-se às demais características profissionais.

Conclusão

Segundo Marx (2009), o capitalismo inaugura um contexto em que tudo aquilo que os homens, outrora, consideravam inalienável tornou-se objeto de troca. Em que tudo (virtude, opinião, ciência, amor, consciência) pode ser comercializado, pois diante das transformações na forma como o homem genérico ganha a vida, também modificam-se, necessariamente, as relações sociais.

Neste contexto, o gerencialismo é o véu que capitania as reatualizações das concessões espúrias nos locais de trabalho reestruturados camuflando, por meio de uma espécie de idiotismo das super-especialidades, uma maior fragmentação do trabalhador coletivo somada à intensificação do processo de estranhamento do homem que trabalha. Frente ao exposto, *arriscamo-nos a dizer que o gerencialismo é a nova religião de nossa época* que, somando-se aos demais componentes alienadores do capital (como o próprio trabalho estranhado), atua como um *catalisador do processo de inversão da consciência* dos trabalhadores frente ao mundo que hora se apresenta.

Mészáros (2007) adverte que nos deparamos com um contexto no qual *uma parcela cada vez maior da sociedade é proletarizada*, visto que esse processo (de proletarização) é inseparável dos desdobramentos do capital mundializado. Como resultante dessa nova realidade, um quantitativo cada vez maior de trabalhadores perde a possibilidade de controle sobre a própria vida, incluindo os “trabalhadores de gravata” e de escritório – grupo no qual, compreendemos, se enquadram os funcionários públicos da justiça trabalhista carioca. Isto porque, em meio a ofensiva neoliberal, o progresso da tecnologia transmuda-se, nas palavras do autor, em um imperativo de esmagar vidas humanas, não apenas uma parcela, *mas de toda a totalidade do trabalho*. Trata-se, portanto, de uma das fases mais perigosas do capital-imperialismo, visto que a “*religião gerencial*” só se torna possível devido à *generalização de uma irracionalidade* que é veiculada sob uma (aparente) sofisticação capaz de promover a imersão dos aparatos Estatais no universo do capital globalizado (mundializado)¹. Considerando este aspecto do capitalismo contemporâneo, há a disseminação de um dos pilares dessa irracionalidade, o pensamento pós-moderno que, a nosso ver, dá sustentabilidade à retórica gerencial dentre outros fetiches que despolitizam as relações humanas e incentivam a estruturação de um *ethos* ultra-individualista.

O Serviço Social brasileiro encontra-se premido por uma sociedade que se acostumou a uma permanente contrarrevolução o que, por vezes, pode forjar a sensação de avanço e efetivação de direitos, mas, na verdade, põe em xeque essa categoria profissional que, ainda que possa contar com uma sabida vanguarda progressista, precisa administrar uma rarefeita tradição intelectual que chegou a ser conduzida por um amálgama de messianismo e fatalismo, como nos previne Iamamoto (2004). Desta forma, os desafios contemporâneos que se apresentam ao Serviço Social são o resultado da junção das particularidades histórico-nacionais à dinâmica societária contemporânea. Nesta esteira, segundo Mészáros (2007), até o trabalho mais estável sofre pressões voltadas a um *processo de intensificação sem precedentes*, o qual associa-se ao culto à plena disponibilidade e submissão às novas expressões de uma ampliação quantitativa das horas de trabalho, o que traz à “sala do Serviço Social” um novo

¹ O termo mundialização do capital é formulado por Chesnais (2005) para descrever o fenômeno do neoliberalismo + globalização. É um termo crítico que visa problematizar o capital financeirizado que comunga de características do imperialismo.

perfil de trabalhadores: expressões máximas das implicações do trabalho estranhado. Afinal, se (nas palavras do autor) o tempo pode ser compreendido como o “pseudônimo da vida”, a subsunção do tempo de vida ao tempo de labor estranhado é uma verdadeira ameaça aos avanços societários forjados até então. O homem que não possui tempo livre, fora aquele demandado por suas dimensões fisiológicas (sono, fome etc.) seria “menos que uma besta de carga”, tendo uma vida análoga ao funcionamento de uma máquina rudimentar, sem força física e espiritualmente animalizada para a simples função de produzir riqueza (Marx, 1978). Logo, o homem do trabalho estranhado e intensificado, tensionado pelas novas expressões da mais-valia absoluta e relativa *é o homem animalizado*, restrito à mera sobrevivência – não à toa é o homem do adoecimento psíquico e do sofrimento laboral.

Segundo Marx (2006), o capital não tem a menor preocupação com a saúde e a vida do trabalhador, a não ser quando a sociedade o compele a respeitá-las. A degradação física e mental do trabalhador, a morte prematura, o suplício do trabalho levado até a completa exaustão, só se tornam alvo do capital mediante as leis impostas/compulsórias pela livre competição a que se submete cada capitalista individual. Trata-se de uma lógica que fará com que as iniciativas de proteção ao trabalho se pareçam com concessões às quais os empregados precisam “saber aproveitar”, participando de sua efetivação. Entendemos que a análise sobre a (contra)reforma do Estado e os “novos postulados gerenciais” não traz consigo apenas uma luta de ideias, mas a possibilidade de *construção de formas de resistência e meios de renovação crítica*, mesmo diante de uma conjuntura que estimula uma forma de sociabilidade a-social.

Cabe, portanto, a esta categoria profissional (se deseja manter as conquistas advindas com a sua tradição crítica) debruçar-se sobre a radicalidade da própria “questão social”, não aderindo a instrumentos amenizadores (ou propagadores) das violências nas relações sociais e laborais ou por meio de práticas e instrumentos que se pretendem neutros e aclassistas. Isto porque as particularidades da inserção/demanda laboral do Serviço Social *transitam entre a vida pública e privada* de seus usuários (é só pensarmos nas técnicas e instrumentos como as visitas domiciliares, as práticas educativas e as entrevistas sociais), materializando, assim, um espaço fértil a uma confusão entre a vida social/laboral e o espaço da individualidade dos sujeitos atendidos. Neste sentido, na condição de *profissional da coerção consensual*, o assistente social torna-se capaz de *vestir-se como as demais personificações do capital* com grande facilidade, visto que as retóricas da *humanização, da qualidade de vida no trabalho e da mediação de conflitos*, possuem matizes e armadilhas que são diversos, em especial por transmutarem ações de disciplinamento e controle em “cuidado e bem-estar”.

Para além disso, o cenário histórico de crise de hegemonia da esquerda abre caminho para o conservadorismo reatualizar-se por meio de mitos, comportamentos autoritários e irracionais, ideias valorizadoras de hierarquia acarretando na reprodução do medo social (Barroco, 2011). Este, por sua vez, atua como um facilitador de projetos conservadores na profissão, tendo em vista que o próprio assistente social pertence a parcela estendida da classe trabalhadora, submetida a precarização das condições de trabalho e da formação profissional.

Em contextos como este, a irracionalidade (e as respostas irracionais) nada mais é [são] do que a projeção subjetiva de um retrocesso do pensamento, produto de um assombro diante de uma problemática real, concreta, cuja insolubilidade adquire para o sujeito a forma enganadora de uma resposta irracionalista (Lukács, 2012). Desta forma, ainda na trilha de Lukács, compreendemos o ideário *gerencialesco* como a falsa consciência, uma autoilusão de nossa época, que põe grandes desafios à sua superação.

Frente ao exposto, reafirmamos o cariz imprescindível do debate de Netto (1996), que há quase duas décadas discorria sobre o grande desafio que seria posto ao Serviço Social, redundando em dois paradigmas: *de um lado, estaria o técnico bem adestrado que vai operar instrumentalmente sobre as demandas do mercado de trabalho tal como elas se apresentam, adotando acriticamente práticas e conceitos*. De outro lado, o intelectual que, por meio de uma qualificação operativa e teórico-crítica, buscará aprofundar a direção estratégica da profissão. Neste sentido, torna-se mister a pesquisa sobre as novas tendências e desafios profissionais conectados à dinâmica macrossocietária, a fim de que não nos iludamos com o espectro modernizante e “humanizador” das tecnologias vinculadas a “gerência científica do trabalho”, priorizando uma análise crítica dos reinventados mecanismos de produção de consentimento de classe.

Referências

- ALVES, Giovanni. **Gestão de Metas e Serviço Público**. A degradação do trabalho no Brasil neoliberal. Marília (SP): Praxis, 2022.
- ALVES, Giovanni. **O Trabalho do Juiz – análise crítica do vídeo documentário O Trabalho do Juiz**. São Paulo: Canal6 Editora, 2014.
- ALVES, Giovanni. **Dimensões da Precarização do Trabalho**. São Paulo: Canal6 Editora, 2013.
- ALVES, Giovanni. **A Condição de Proletariado: a precariedade do trabalho no capitalismo global**. São Paulo: Canal6 Editora, 2009.
- BARROCO, Maria Lúcia. Bárbarie e neoconservadorismo – os desafios do projeto ético-político. **Serviço Social & Sociedade**. n.º.106, São Paulo: Cortez, abr./jun. 2011. pp. 205-218.
- BUARQUE de HOLANDA, Sergio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 2005.
- COUTINHO, Carlos Nélon. Cultura e Democracia no Brasil. **Encontros com a Civilização Brasileira**, n.º 17. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: 1979. p.19-38.
- DEJOURS, Christophe. **A Loucura do Trabalho**. São Paulo: Cortez-Oboré, 1992.
- ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo: Escala, 2009.
- FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital-Imperialismo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.
- GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como Doença Social**. São Paulo: Ideias e Letras, 2007.
- HELOANI, Roberto. **Organização do Trabalho e Administração**. São Paulo: Cortez, 2011.
- IAMAMOTO, Marilda. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2004.
- LUKÁCS, György. **Para Uma Ontologia do Ser Social I**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MARX, Karl. **Grundrisse**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.
- MARX, Karl. **Miséria da Filosofia**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

- MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MARX, Karl. **Coleção os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MARX, Karl. **A Questão Judaica**. São Paulo: Moraes, s/d.
- MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MOTA, Ana Elizabete. **O Feitiço da Ajuda**. São Paulo: Cortez, 2010.
- NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade** n° 50. São Paulo: Cortez, abr.1996. pp. 87-131.
- NETTO, José Paulo; BRANT-CARVALHO, Maria do Carmo. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. São Paulo: Cortez, 2011.
- PEREIRA, João Márcio M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- RIBEIRO, Herval P. **O Juiz sem a Toga**. Florianópolis: Lagoa, 2005.
- TAYLOR, Frederic W. **Princípios de Administração Científica**. São Paulo: Atlas S. A., 1995.
- VALLE, Karla F.; LEITE, Janete L. Admirável Mundo Novo: precarização/intensificação do trabalho sobre os servidores públicos. **Temporalis**. Ano 15, n° 30, Brasília (DF), jul./dez. 2015. pp. 161-182.

DEMANDAS, REQUISIÇÕES, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS*

Elton Luiz da Costa Alcantara
Gustavo Javier Repetti
Luciana G. Pereira de Paula
Platini Boniek Sardou da Silva
Yolanda Aparecida Demétrio Guerra

Introdução

O capítulo que apresentamos expõe resultados parciais de pesquisa integrada que analisa as demandas, requisições, atribuições e competências de assistentes sociais no âmbito das Políticas da Seguridade Social, captadas à luz das determinações macroscópicas: da crise do capital, do Estado burguês e suas estruturas, da configuração das políticas sociais e das transformações operadas no mercado de trabalho e nas funções do Estado para atender às demandas do capital. Os resultados indicaram a necessidade de construção de alternativas coletivas às requisições institucionais deste tipo, concebendo que não há uma relação direta entre demandas conservadoras/restauradoras e respostas conservadoras. Entre elas, confrontam-se projetos de natureza diversa, que disputam a direção social da profissão e, em última instância, o projeto societário, de modo que nossos desafios são teóricos, técnicos, ético-políticos e culturais.

Na produção do Serviço Social brasileiro, são raras as pesquisas que têm investido na identificação, análise e interpretação das demandas, requisições, competências e atribuições de assistentes sociais no âmbito das políticas sociais na contemporaneidade¹. Em razão dessas ausências ou insuficiências, identificadas na produção do conhecimento sobre e do Serviço Social, a pesquisa integrada, realizada através do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – PROCAD/Casadinho MCTI/CNPq/MEC/Capes, propôs-se a uma primeira aproximação ao tema, debruçando-se sobre fontes secundárias, tais como artigos, teses e dissertações que abordam tal temática².

Os dados apresentados e aqui analisados referem-se ao eixo da pesquisa que trata das demandas, requisições, competências e atribuições de assistentes sociais no âmbito das Políticas de Seguridade Social, pressupondo que elas não podem ser captadas nem interpretadas fora das determinações macroscópicas: da crise do capital, do regime de

* O presente capítulo é produto de pesquisa integrada realizada através do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – PROCAD/Casadinho MCTI/CNPq/MEC/Capes, envolvendo a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Universidade Federal de Alagoas e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no período de 2012 a 2016.

¹ Embora a preocupação com essa temática tenha se mostrado um pouco mais incidente durante e após o período da Pandemia da Covid-19, por conta do aumento significativo de demandas equivocadas e/ou indevidas, atribuídas aos assistentes sociais, como podemos ver em Ramos e Camargo (2023).

² Foram consultados os Anais dos principais eventos da categoria (CBAS e ENPESS) e teses e dissertações que contêm os descritores: demandas, requisições, competências e atribuições, do período de 2000 a 2012. Dessa forma, destacamos que se trata de pesquisa em fontes secundárias, em material publicizado em espaços privilegiados de produção de conhecimento.

acumulação, da hipertrofia do capital financeiro, da reestruturação do trabalho, das metamorfoses e novas morfologias que daí derivam, do Estado burguês, suas estruturas e respostas às diversas expressões da “questão social”, da configuração das políticas sociais e do mercado de trabalho, do aprofundamento da miséria e da constituição da barbárie, dentre outras.

A análise dos dados tomou como referência obras que tratam o tema do eixo analisado, as Políticas Nacionais de Saúde e de Assistência Social e suas normativas (Leis Orgânicas, dentre outras), as regulamentações da profissão, dentre elas a Lei nº 8662/93, e os Parâmetros para a intervenção profissional elaborados pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

No contexto de crise estrutural do capital, diante do desemprego e do subemprego, em face de um modelo produtivo que exige cada vez mais flexibilização, polivalência, desespecialização e desprofissionalização do trabalho, a tendência para propiciar a rotatividade/substituição de profissionais e a tendência à introdução de mecanismos da chamada inteligência artificial requerem a eliminação dos conteúdos concretos das formações disciplinares. Parece se tratar de um modelo que busca diluir as particulares inserções profissionais em um conjunto de atividades comuns e cada vez mais simplificadas, requisições que todos os profissionais devem responder. Nesse contexto, identificamos um processo de fragilização e fragmentação das profissões pela concorrência e competitividade.

O Serviço Social não está alheio a esse processo, tanto no sentido da concorrência e da disputa por espaços profissionais no âmbito das políticas sociais – algo inédito, que surge nos últimos vinte anos –, quanto no aspecto da subordinação dos objetivos, princípios e valores da profissão aos da instituição, do programa/projeto ou da política social, nos quais assistentes sociais estão inseridos.

A essas transformações oriundas do mercado de trabalho se somam alterações no âmbito do Estado, provocadas pela sua reforma gerencial, que modificam as bases de sustentação funcional-ocupacional de assistentes sociais: as políticas sociais (Montaño, 2002). Reconfigura-se o padrão de políticas sociais universais e se passa a ter, segundo Vieira (1997), um rol de serviços esvaziados da concepção de direitos sociais.

A Reforma Gerencial do Estado, aprovada em 1995 no Brasil, altera a arquitetura institucional das políticas sociais, no que diz respeito ao seu escopo e à sua funcionalidade, pois metamorfoseia todos os pressupostos básicos da execução dos serviços públicos, redirecionando-os para a lógica do mercado em detrimento da garantia de direitos. Desse modo, a satisfação das necessidades humanas deveria se processar no âmbito do mercado, atendendo à lógica e aos interesses do capital.

Essa lógica se revelou em toda a sua crueza no período que recém atravessamos com a Pandemia da Covid-19. O não investimento nos sistemas públicos de saúde e assistência social revela a opção política que se realiza em favor dos interesses do capital em detrimento das necessidades – mesmo que urgentes – da classe trabalhadora.

A hipótese que nos interessa perseguir é a de que, diante dessa conjuntura, modificam-se as demandas sociais, as requisições socioprofissionais e políticas, assim como novas atribuições e competências passam a ser exigidas a assistentes sociais. Nesse sentido, algumas indagações direcionam nossa pesquisa: Considerando que as demandas são portadoras de necessidades e interesses das classes sociais que as produzem, como despi-las

da sua aparente neutralidade? Qual a natureza das requisições desses novos tempos? Qual o perfil profissional exigido para atender às atuais requisições do mercado de trabalho?

No campo das Políticas de Seguridade Social, a nítida tendência a uma diluição das particularidades da formação profissional em um conjunto de demandas, requisições, competências e atribuições inespecíficas tem sido empiricamente observada. O fenômeno que se explicita consiste no cancelamento dos conteúdos críticos dessa formação profissional e sua substituição por um conjunto de procedimentos instrumentais operatórios, padronizados à luz da racionalidade formal-abstrata. Assim, a referida racionalidade orienta as requisições, as competências e as atribuições de assistentes sociais, conduzindo, ainda, a construção das respostas profissionais perante as demandas sociais. Nesse caso, identifica-se que profissionais têm emitido respostas de acordo com o estabelecido pela instituição, pelos programas e projetos. Enfim, pela política social.

Se essa problematização é pertinente, então se faz necessário buscar a lógica que orienta tais alterações, identificando quais são as necessidades do capital em transformar demandas disciplinares em demandas multi e transdisciplinares, estendendo-as ao conjunto de trabalhadores.

A contribuição que aqui se pretende aportar ao Serviço Social não consiste em delimitar o que é requisitado de assistentes sociais ou julgar a pertinência e legitimidade das demandas que chegam a profissionais, elaborando uma pauta de atribuições e competências supostamente adequadas à profissão. O objetivo central incide na identificação das principais tendências – tanto teóricas quanto empíricas – no que se refere ao rol de demandas, requisições, competências e atribuições contemporâneas, na busca por responder a alguns questionamentos que entendemos pertinentes ao tempo histórico presente, e problematizá-las à luz do referencial teórico-metodológico crítico-dialético.

Mediações constitutivas das demandas, requisições, competências e atribuições profissionais

As demandas sociais, as requisições institucionais, as competências socioprofissionais e as atribuições privativas expressam o lugar de uma profissão na divisão social e técnica do trabalho, a sua funcionalidade ao Estado e as estratégias construídas para responder à crise sistêmica do capital. Indicam, ainda, o perfil profissional requisitado pelo mercado, bem como os conhecimentos, as habilidades e os valores que estão sendo solicitados a estes profissionais.

No entanto, para uma compreensão acerca das demandas, requisições, competências e atribuições de assistentes sociais, para além de suas expressões empíricas, faz-se necessário desvelar suas mediações constitutivas: o lugar que a profissão ocupa na divisão social e técnica do trabalho, o significado de sua inserção na esfera dos serviços³, o modelo de política

³ Úrsula Karsch (1987), em publicação dos anos de 1980, apresenta hipóteses plausíveis sobre essa questão. Diz a autora que como decorrência da ampliação e complexificação da divisão do trabalho na etapa dos monopólios, um conjunto de novas especializações surge, não apenas no âmbito da produção, mas, especialmente, no âmbito dos serviços, para atender ao objetivo de intervir nos conflitos entre as classes sociais que se acirram pelas características que assumem as relações de produção nessa etapa, carreando a tendência de profissionalizar atividades de controle social que, até então, eram exercidas diretamente pelas classes dominantes. Continua a autora: “antigamente eram as classes dominantes que tinham a incumbência de manipular as contradições

social e o mandato institucional que a profissão recebe para executá-las, sua peculiar maneira de alocação nos serviços socioinstitucionais, a fim de decifrar o conteúdo e a lógica das requisições institucionais direcionadas às profissionais, cuja aparência técnica esconde sua natureza fundamentalmente ético-política.

O Serviço Social, profissão que ocupa um lugar na divisão social e técnica do trabalho na esfera dos serviços⁴, tem sua gênese na era dos monopólios, momento em que o capitalismo atinge mais uma de suas etapas de desenvolvimento. No estágio dos monopólios, a nova dinâmica social que se estabelece visa ao controle das tendências da queda da taxa média de lucro e do subconsumo (Netto, 1992). O fato é que a necessidade de centralização e de concentração do capital, aliada ao aumento das possibilidades tecnológicas de economizar trabalho vivo como formas de realização da Lei Geral da Acumulação Capitalista, incidem, significativamente, sobre a tendência ao subconsumo, que passa a ser controlada pela ampliação do setor de serviços, uma vez que este “não depende dos conteúdos do trabalho que desempenham, mas sim da forma social que adquirem” (Karsch, 1987, p. 175), de modo que são marcados pelas suas funções no processo de acumulação do capital. Assim, entende a autora que “(...) os serviços exercem a função social de controle de diretrizes do capital e do Estado” (Karsch, 1987, p. 26).

[...] os serviços têm traços próprios, marcados pela sua formação organizacional, pelo seu estatuto ideológico e por suas **funções no circuito de acumulação do capital no modelo monopolista** (...) (Karsch, 1987, p. 27-28 – grifos nossos).

A maximização dos lucros pelo controle dos mercados e a maior centralização e concentração da propriedade (objetivos gerais do capital) passam a demandar a intervenção de um Estado cujas funções se alteram substantivamente, donde a instauração das condições que tornam possível o surgimento do Serviço Social. Esse processo de reconfiguração da intervenção pública caracteriza o cenário histórico-econômico e ideopolítico do surgimento das políticas sociais como instrumentos do processo de acumulação capitalista. As políticas sociais configuram estratégia do Estado burguês, dado que advêm de necessidades estruturais da sociedade capitalista na era monopólica (Netto, 1992). Isso ocorre porque, pelos mecanismos automáticos do mercado, o capital não consegue conter a tendência à queda da taxa de lucro e, pela repressão, não consegue conter as demandas populares, tendo que recorrer a outras instâncias⁵.

Por meio das políticas sociais⁶, o Estado intervém no controle social, seja direcionando o consumo (no plano econômico), seja regulando os comportamentos sociais (no plano moral), dado que os bens e serviços sociais estão inseridos numa determinada

mediante o exercício do poder, do comando militar, da magistratura e do sacerdócio. (...) No capitalismo monopolista a tendência é profissionalizar estas atividades – criam-se aparelhos burocráticos e organizações econômicas que prestam serviços de controle” (p.14-15).

⁴ Trata-se de um debate inaugurado nos anos de 1980 por Ursula Simon Karsch através de pesquisa realizada no âmbito de sua tese de doutorado defendida na PUC-SP em 1986. Cf. *op. cit.*

⁵ Tendo em vista que as crises na sociedade capitalista contemporânea aparecem como crises de superprodução, geradas pela existência de um excedente na produção, as políticas sociais são mecanismos pelos quais o Estado subsidia o consumo daquela parcela excluída do mercado, ou seja, as políticas sociais controlam a tendência ao subconsumo, incentivam a demanda efetiva, ao mesmo tempo em que direcionam o consumo para determinados produtos.

⁶ Cabe destacar o caráter constitutivamente contraditório da política social. Ao tempo em que são resultado da luta de classes e atendem a necessidades sociais, são imediatamente internalizadas pela dinâmica econômica. Analisaremos a seguir os fundamentos econômicos que justificam sua necessidade histórica.

relação de produção, interferindo na definição do salário, regulando o comportamento no emprego e no consumo, enfim, constituindo-se numa forma de regulação sociopolítica. Tais bens e serviços, materialização das políticas sociais, figurados como salários indiretos, instauram uma nova forma de controle da demanda e asseguram a reprodução da força de trabalho, agora de responsabilidade do Estado e de toda a sociedade, que participa via impostos. Por isso, as ações do Estado, tanto na gestão da força de trabalho quanto na acumulação de capital, estão intimamente associadas à produção e circulação capitalista⁷.

Com isso, nota-se que a mediação da Política Social não é circunstancial ao Serviço Social, como poderia ser para outras profissões: é para executá-la que a profissão recebe um mandato socioinstitucional (Netto, 1992).

Assim, é necessário inscrever o Serviço Social no âmbito das políticas sociais como profissão que responde às expressões da chamada “questão social”, cujo fundamento é econômico e político, fruto da exploração do trabalho pelo capital e da organização dos trabalhadores que reivindicam o atendimento de suas necessidades (Guerra & Batista, 2021).

Não é casual o fato de que a profissão cresce à medida que as instituições sociais se colocam aptas para atender às novas necessidades de controle da força de trabalho ocupada e excedente através de políticas e serviços sociais⁸, daí a relação entre as demandas sociais e as requisições institucionais que lhe são postas. A maneira particular de efetivação desse controle remete às conjunturas, mas é da estrutura do Estado burguês, como uma estrutura de comando do capital (Mészáros, 2002), a busca por estratégias que lhe permitam operar com a gestão da força de trabalho, visando resolver os problemas do capitalismo em duas frentes: aumento da produtividade e contenção do subconsumo.

O resultado desse processo é que, cada vez mais, as políticas sociais vão se instrumentalizando para o atendimento das necessidades dos monopólios. Considera-se que a chamada *socialização dos custos de reprodução da força de trabalho* por parte do Estado nada mais é do que a transferência para o trabalhador dos custos de sua própria reprodução e, mais ainda, as políticas sociais visam contrarrestar a tendência ao subconsumo das classes trabalhadoras, o que adquire relevância no controle da tendência da queda da taxa de lucro. Pela dinâmica particular que se estabelece no capitalismo no seu estágio monopolista, as políticas sociais como totalidade, constituídas de determinações econômicas, políticas e sociais, aparecem *fragmentadas, autonomizadas e formalizadas em planos e programas governamentais*, os quais vão se constituir em espaços sócio-ocupacionais para várias profissões. Essa fragmentação responde ao fato de que, segundo Netto,

[...] o redimensionamento do Estado burguês no capitalismo monopolista em face da “questão social” simultaneamente corta e recupera o ideário liberal – corta-o, intervindo através de políticas sociais; recupera-o, debitando a continuidade das suas sequelas aos indivíduos por elas afetados (Netto, 1992, p. 32).

Dessa forma, segundo o mesmo autor, o caráter público da chamada “questão social” vem acompanhado de um reforço da aparência da natureza privada das suas manifestações

7 Conforme Netto (1992, p.26) destaca, “só é possível pensar em política pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista”, caracterizando uma administração sobre as sequelas da chamada “questão social”.

8 Não obstante, como observa Karsch (1987), os “serviços não resolvem os problemas que justificam sua existência; administram o atendimento a esses problemas (...)” (p. 33).

individuais. Essa intervenção estratégica do Estado – que responde, contraditoriamente, às necessidades do capital e do trabalho – através das políticas sociais, coloca determinações, configurações, constrangimentos e possibilidades à profissão.

Assim, assistentes sociais passam a ser chamadas(os) para atuar sobre as áreas ou campos específicos das necessidades sociais que se segmentam a partir de critérios, como o recorte de uma política social setorial em termos de necessidades sociais — saúde, habitação, assistência etc. — ou de uma dada população alvo — como crianças, adolescentes, mulheres, idosos, povos originários. Estes critérios, ao se entrecruzarem, conferem novas fragmentações para o trato das expressões da “questão social” no plano institucional, abrindo campos ou programas específicos como saúde reprodutiva, assistência ao idoso, infância e adolescência, saúde do trabalhador, saúde da família, saúde mental, políticas sobre drogas, políticas de ações afirmativas, dentre outros, nos quais assistentes sociais atuam nos âmbitos da formulação, planejamento, gestão, avaliação e financiamento. Contudo, cabe mencionar que atuam, também, em assessoria a movimentos sociais.

O mercado de trabalho e o perfil de profissional que ele encerra, o estatuto de assalariamento, aliado ao fato de se tratar de uma profissão que, desde a década de 1950, possui uma Lei de Regulamentação⁹, são mediações constituintes e constitutivas das demandas, requisições, competências e atribuições profissionais.

A concepção de profissão construída a partir do caminho aberto pelo Movimento de Reconceituação latino-americano expande a profissão além da dimensão executiva da política social. A dimensão da pesquisa, da produção de conhecimento e da organização política configuram uma unidade com a dimensão interventiva. Entretanto, o estatuto de legitimidade da profissão, como atividade que responde, no quadro da divisão sociotécnica do trabalho, à esfera dos serviços, é dado pelo desempenho de funções e requisições prático-operativas que lhe são direcionadas pelas políticas sociais setoriais, muitas delas em caráter de urgência imediata.

Aqui é importante enfatizar, como faz Netto, (1992), que a legitimidade profissional é dada pelas demandas sociais próprias da sociedade capitalista.

Diz Netto:

A afirmação e o desenvolvimento de um estatuto profissional (e os papéis a ele vinculados) se opera mediante a intercorrência de um duplo dinamismo: de uma parte, aquele que é deflagrado pelas demandas que lhe são socialmente colocadas; de outra, aquele que é viabilizado pelas suas reservas próprias de forças (teóricas e prático-sociais) aptas ou não a responder as requisições extrínsecas – e este é, enfim, o campo em que incide o seu sistema de saber (Netto, 1992, p. 85).

Porém, Netto (*Idem*), além de argumentar as necessidades prático-sociais da existência do Serviço Social advindas das demandas das classes sociais, destaca que o estatuto profissional também é dado pelas respostas prático-profissionais fundamentadas em determinado sistema de saber e que este lhe faculta determinado tipo de resposta.

Nessa direção, pretende-se desenvolver duas ordens de questões: 1) a primeira se refere às questões conceituais. Nesse sentido, interessa-nos apresentar algumas definições que os termos – demandas, requisições, competências e atribuições – vêm recebendo na

⁹ Trata-se da Lei nº 3252, de agosto de 1957, que foi regulamentada pelo Decreto nº 994, em 15 de maio de 1962.

literatura do Serviço Social. Parte-se de definições etimológicas para captar os diferentes significados e usos existentes na bibliografia da profissão. A importância dessa explicitação remete diretamente à questão da interpretação que assistentes sociais fazem de si e da profissão, visto que ela conduz profissionais a experiências empíricas que se expressam nas respostas profissionais; 2) a segunda consiste na apresentação do rol de demandas, requisições, competências e atribuições descritas e identificadas pelos autores da produção consultada, que se realizam especialmente nas políticas de Saúde e Assistência Social – por serem esses os campos que mais absorvem assistentes sociais na atualidade dentre as políticas que compõem a Seguridade Social.

2. Aproximações conceituais acerca de demandas, requisições, competências e atribuições profissionais

2.1. Demandas sociais

No sentido etimológico, demanda significa procura. Trata-se de ação, ato ou efeito de buscar. Sinônimo de luta, ação de combater ou confrontar, exigir, reivindicar, demandar esforços para recuperar algo que pertence a outra pessoa. Também possui sua particular utilização jurídica como processo e/ou a ação judicial: demanda judicial.

O material analisado nos leva a considerar que chegam para assistentes sociais: a) diferentes tipos de demandas, a depender da região, da política ou subpolítica, do programa, da instituição/unidade, do campo/área etc.; b) demandas espontâneas (especialmente na política e nos equipamentos da Assistência Social); c) demandas imediatas; d) demandas inespecíficas ou “indevidas” (formuladas com pouca nitidez e questionáveis quanto a sua legitimidade/legalidade; e) demandas reprimidas. Tais terminologias utilizadas para denominar as diferentes modalidades de demandas não explicitam a que efetivamente se referem. Nota-se que o material aludido nem sempre considera a existência de demandas divergentes ou antagônicas que emanam das necessidades das classes sociais. A partir do referencial teórico-metodológico que nos norteia, as demandas sociais são produzidas por necessidades sociais que plasman o processo de reprodução social da sociedade capitalista, historicamente colocadas por interesses antagônicos das classes sociais.

Em Guerra (1995, p.199-200), encontramos que

As demandas das classes sociais põem e repõem objetos para o Serviço Social. Estes encontram-se inscritos nas condições sociais das classes e por isso são, de um lado, históricos, transitórios, encerram continuidades e rupturas e, de outro, ou não extrapolam o limite material ou mantêm-se no nível das necessidades imediatas. Tais demandas convertem-se em requisições profissionais, cujo atendimento requer a mobilização de um determinado nível de racionalidade, de uma parte; limitam e determinam as funções profissionais, de outra.

Estamos considerando que as necessidades antagônicas das classes sociais se convertem em demandas a todas as profissões. As instituições sociais recolhem tais demandas e as enquadram aos seus objetivos e finalidades, constituindo demandas institucionais que chegam aos profissionais como “requisições técnico-operativas que, através do mercado de trabalho, incorporam as exigências dos sujeitos demandantes” (Amaral & Mota, 1998, p. 25).

Dado que tal movimento vela e revela, ao mesmo tempo, os interesses introjetados nas demandas, faz-se necessário analisá-lo à luz da teoria social de Marx, visando captar as mediações que conectam as dimensões universais às singularidades da profissão.

Posto isso, outra necessidade se apresenta: identificar como assistentes sociais interpretam as demandas que lhes chegam, as mediações que as perpassam e como constroem as suas respostas profissionais.

Guerra (1995, p.199-200) afirma que:

Ao encontrar o seu âmbito de ação delimitado, tanto pelas condições acima apontadas (demandas institucionais) quanto por outras determinações peculiares aos setores nos quais atua (instituições), o assistente social acaba por reduzir sua intervenção ao atendimento imediato da demanda, para o que *aciona níveis de racionalidade os mais elementares possíveis, mas que lhe permitem responder às necessidades prático-materiais do cotidiano profissional*, limitadas ao nível do empírico (grifos nossos).

As demandas sociais – perpassadas pelos interesses das classes antagônicas – são capturadas pelas instituições e/ou políticas sociais, em algumas de suas expressões, e transmutadas em demandas institucionalizadas. As demandas sociais – que se transformam em serviços sociais oferecidos à população usuária – são, por sua vez, apresentadas a assistentes sociais – seja na esfera da saúde, da educação, da habitação, da assistência social etc. – como requisições institucionais. E sobre ela nos debruçaremos no item que se segue.

2.2. Requisições institucionais

Requisição é uma palavra originária do latim *requisitio*, de *requirere*, que significa requerimento, solicitação ou pedido. Ação, ato ou efeito de requisitar; sinônimo de pedido e utilizada no sentido de uma exigência legal, emanada de autoridade competente para que se cumpra, preste ou faça o que está sendo ordenado. Na linguagem jurídica, requisitar é requerer com autoridade ou exigir.

A requisição pode ser direcionada à prestação de um serviço, entrega de coisas ou comparecimento de pessoas. Nessa direção, questionamos: A requisição emana sempre da instituição? A requisição é o que a instituição já estabelece para assistentes sociais? Está definida nas normas, nos manuais da instituição? Pode ser acolhida ou não? Podemos considerar que existam requisições distintas para assistentes sociais, para a Política, para os Programas, para os Serviços?

O material pesquisado indica que, embora sejam mencionadas requisições distintas para sujeitos distintos, às vezes elas coincidem, causando a impressão de que se trata de uma requisição única.

No âmbito desta reflexão, há de se considerar que algumas demandas sociais, quando captadas pelo Estado e transfiguradas em políticas ou serviços sociais – executados pelas instituições – chegam às(aos) assistentes sociais na forma de requisições institucionais. Essas requisições, por sua vez, continuam a carregar consigo as contradições inerentes aos interesses de classes divergentes que as configuram. Entretanto, elas se apresentam às(aos) profissionais como requisições de caráter meramente técnico-operativo. O caráter emergencial, imediato e técnico das requisições recebidas por assistentes sociais dificulta o reconhecimento do conteúdo ideopolítico das demandas sociais e/ou requisições institucionais.

Portanto, muitas vezes, o trabalho realizado por assistentes sociais propicia a absorção, o apaziguamento dos conflitos institucionais, permitindo o bom funcionamento das instituições e a atuação dos demais profissionais, em detrimento do real atendimento das demandas dos usuários, “na direção de seus interesses e necessidades”.

Atendidas de forma isolada, as demandas aparentemente individuais dos usuários não são tomadas nem compreendidas como demandas coletivas; não são publicizadas nem consideradas na projeção e encaminhamento das ações pelos assistentes sociais (...) (Vasconcelos, 2012, p. 34).

Essa dificuldade gera um limite no trabalho profissional, fazendo com que muitas das respostas construídas por assistentes sociais, frente às requisições que lhes são impostas, configurem-se como reformistas e integradoras.

Estas respostas que, construídas e consolidadas por assistentes sociais, ao longo da trajetória da profissão, conformam o rol de competências e atribuições serão brevemente discutidas nos itens seguintes.

2.3. *Competências socioprofissionais*

Competência é o substantivo feminino originado do latim *competere*, que significa uma aptidão para cumprir alguma tarefa ou função. Significa, ainda, aptidão, conhecimento ou capacidade em alguma área específica; atributo legal de um juiz ou funcionário que revela a sua capacidade de julgar uma determinada causa; faculdade para apreciar e resolver determinado assunto, estar capacitado para realizar algo. Sinônimo de conhecimento ou âmbito de jurisdição.

A análise da Lei de Regulamentação da Profissão – Lei nº 8662/93 –, que se constitui no estatuto jurídico que dispõe sobre as atribuições privativas e competências de assistentes sociais, indica competência como “capacidade para apreciar ou dar resolatividade a determinado assunto, não sendo exclusiva de uma única especialidade profissional, mas a ela concernente em função da capacitação dos sujeitos profissionais” (Iamamoto, 2012, p. 37).

Quanto à significação etimológica, a palavra competência se refere à “capacidade de apreciar, decidir ou fazer alguma coisa, enquanto a atribuição é uma prerrogativa, privilégio, direito e poder de realizar algo” (*idem, ibidem*). Desse modo, concebemos que competência e habilidade são dois conceitos que estão relacionados. A habilidade como a capacidade de realizar uma tarefa ou exercer a profissão, aptidão e destreza. Espera-se da(o) profissional a habilidade de pôr em prática as teorias e os conceitos que foram adquiridos. A competência é mais ampla e consiste na articulação entre conhecimentos, valores e habilidades. Não obstante, entendemos que deve haver uma organicidade entre eles, dada pelos fundamentos teóricos e ético-políticos que os embasam e as constituem como “unidade do diverso”.

São competências de assistentes sociais, que a Lei de Regulamentação reconhece: implementar, planejar e avaliar políticas sociais. Mais uma vez se coloca a política social como meio, donde a importância de se problematizar o modelo de política social que se configura como espaço socioprofissional, destacando que o “Serviço Social não se reduz à política social, mas sua gênese e legitimação estão diretamente relacionadas à política social como mecanismo de regulação do trabalho e demais dimensões da vida social” (Silveira, 2013, p. 36).

Desse modo, há um rol de elementos incidindo na delimitação e na definição das competências profissionais de assistentes sociais.

No Serviço Social, ao longo de toda a sua trajetória de institucionalização e desenvolvimento, constatamos uma dificuldade de delimitação no que tange às competências profissionais; dificuldade esta que também se expressa nos seus documentos regulatórios. Em se tratando dos primeiros marcos regulatórios – construídos na década de 1940, temos:

Não se encontra no Código de Ética dos Assistentes Sociais e da Regulamentação do Ensino em Serviço Social, até então, definições mais explícitas das competências e atribuições, bem como do que seja matéria do Serviço Social, embora seja essa uma finalidade de regulamento específico. Assim, as especificidades da profissão ficam mais restritas aos modelos aplicados, ou seja, Serviço Social de caso, de grupo e de desenvolvimento de comunidade (Silveira, 2013, p. 107).

O Código de Ética de 1965 apresenta “competências e atribuições direcionadas para a solução imediata de ‘vários problemas sociais’ (Art. 19) que afetam ‘clientes, grupos e comunidades’”. Assistentes sociais deveriam, assim, colaborar, através de “recursos pessoais e técnicos para o desenvolvimento solidário e harmônico do país” (Art. 22). O desenvolvimento sócio-histórico de nossa sociedade e os avanços no campo democrático, em fins dos anos de 1980, possibilitaram a formulação de ‘novas competências’ no campo do Serviço Social. Essas, posteriormente, foram fortalecidas com a reforma curricular de 1996. Com isso, “nas diretrizes opera-se uma reconstrução do conceito de competências” (Silveira, 2013, p. 124).

A formação profissional deve viabilizar uma capacitação teórico-metodológica e ético-política, como requisito fundamental para o exercício de atividades técnico-operativas, com vistas à apreensão crítica dos processos sociais numa perspectiva de totalidade; análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do capitalismo no país; compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade; identificação das demandas presentes na sociedade, visando formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado (MEC, 1999, p. 01).

Entretanto, o campo da educação foi, progressivamente, assimilando a pedagogia das competências, associando-se aos processos típicos da reestruturação produtiva resultando em uma redefinição de conteúdos necessários a determinadas funções, incidindo diretamente nas profissões. Com isso, “as competências podem ser desenvolvidas no espaço de trabalho, e não mais apenas pela classificação das profissões e pelos conhecimentos adquiridos na universidade” (Silveira, 2013, p. 139).

A funcionalidade principal, portanto, do modelo de competências é sua correspondência econômica, social, política e cultural, a partir das exigências do padrão de produção, possibilitando a incorporação da noção positivista do desenvolvimento coeso da sociedade pela atitude de cada indivíduo no exercício de papéis sociais, justificando o próprio modo de produção, “psicologizando” a relação entre as classes sociais e os processos de trabalho. A competência, desse modo, é apreendida como uma capacidade individual, em desenvolvimento e “adaptação social”, reduzindo o conhecimento às experimentações práticas. O

que se observa é um reforço ao utilitarismo em detrimento da perspectiva histórica e ontológica do conhecimento (Silveira, 2013, p. 141).

A Classificação Brasileira das Ocupações (CBO) coloca o Serviço Social no mesmo grupo da Economia Doméstica e classifica como competências *personais* necessárias de assistentes sociais e economistas domésticos(as):

Trabalhar com ética profissional; manter-se atualizado; ouvir atentamente (saber ouvir); demonstrar bom senso; demonstrar sensibilidade; contornar situações adversas; trabalhar em equipe; manter-se imparcial; demonstrar auto-controle; lidar com estresse; demonstrar discrição; manter-se disciplinado; manter-se firme; demonstrar persistência; mediar conflitos; participar de grupos de estudo; demonstrar sensibilidade política; estimular a criação de novos recursos; respeitar as diversidades étnicas, culturais, de gênero, de credo, de opção sexual, etc.; demonstrar criatividade; manter o sigilo profissional; manter-se flexível; e demonstrar ousadia (CBO, 2010).

Vale ressaltar que a metodologia adotada pela CBO para as definições expostas acima é amplamente criticada pelo CFESS, pois não incorpora as competências e atribuições definidas nas legislações do Serviço Social. Iamamoto (2012) observa que a Lei de Regulamentação da Profissão expressa um conjunto de conhecimentos especializados e, a partir deles, são efetivamente elaboradas as respostas profissionais dirigidas às demandas sociais. Contudo, a delimitação normativo-jurídica não garante sua realização plena, já que a prática profissional é condicionada pelas determinações do assalariamento e, ao mesmo tempo, é campo de disputa em torno de projetos de profissão diversos.

As dimensões estruturais e conjunturais, inerentes ao trabalho assalariado, isto é, a alienação, a relativa autonomia, as diversas formas de precarização, expressam-se – com particularidades – no trabalho de assistentes sociais. É a partir da análise dessas determinações que é possível apreender o tensionamento entre as competências profissionais prescritas nas normatizações profissionais e as requisições institucionais à profissão. Nesse sentido, percebe-se na atualidade uma tendência, nos conselhos profissionais, a elaborar documentos indicativos da função das profissões.

No bojo dessa tendência, o conjunto CFESS/CRESS publicou os chamados “parâmetros” para atuação de assistentes sociais nas mais diversas políticas sociais. O objetivo desses documentos é “delimitar, considerando a produção teórica hegemônica, competências e atribuições, dando ênfase à questão social como matéria de investigação/intervenção” do Serviço Social (Silveira, 2013, p. 159). Assim, esses documentos, coerentes com o projeto profissional hegemônico, constituem estratégias coletivas de enfrentamento ao cenário traçado no âmbito das políticas sociais para o exercício da profissão na contemporaneidade. Nesse caminho, em 2020, o CFESS publicou o documento *Atribuições privativas do(a) assistente social em questão. Volume 2*. Fávero, Franco e Oliveira (2020, p. 43), ao introduzirem um dos documentos que conformam essa importante publicação, salientam “(...) o significativo número de recursos processuais disciplinares que envolvem denúncias éticas relativas aos registros profissionais e o compromisso do Conselho em avançar no debate sobre atribuições e competências de assistentes sociais para além da sua mera normatização”.

Entende-se que, se o Serviço Social é um produto histórico, resultado da intervenção pública perante as sequelas da exploração da força de trabalho, a definição de suas atribuições e competências também configura um produto histórico. A reconfiguração do mundo do

trabalho, das formas históricas que assumem a exploração da força de trabalho e a reconfiguração do padrão de intervenção pública perante as sequelas da exploração exige um estudo rigoroso e aprofundado das atribuições e competências profissionais no seu movimento histórico.

A título de considerações finais

No caminho percorrido até aqui, buscou-se demonstrar que a esfera dos serviços acaba se moldando à imagem e semelhança da esfera da produção *stricto sensu*, impactando tanto o mercado de trabalho profissional quanto a sua cultura. Problematizamos, ainda, que do modelo de política social, oriundo da reforma gerencial do Estado nos anos de 1990, aprofundado com a precarização dos serviços públicos na atualidade, emanam requisições socioprofissionais e políticas que, vinculadas à gestão, estão sustentadas em uma lógica do cálculo racional e numa instrumentalidade gerencial que envolve, de forma aprofundada, no pós-pandemia, as tecnologias de informação e comunicação como meio de trabalho e de acesso aos serviços prestados. O efeito deste contexto, do ponto de vista do trabalho de assistentes sociais, é de, tendencialmente, haver requisições institucionais decorrentes das metamorfoses e precarização do trabalho e da formação profissional. O impacto deste processo nas competências e atribuições profissionais de assistentes sociais, mas não apenas, expressa-se pela requisição de uma formação profissional e, por conseguinte, de um perfil profissional, cujo redesenho remete à sobrevalorização dos conteúdos técnico-operativos simplificados, sem exigências do domínio teórico-metodológico e, deste modo, pela consequente abstração do caráter teórico-crítico e da dimensão ético-política da profissão.

Diante do exposto, o que se exige de assistentes sociais é uma prática cuja aparência seja a neutralidade e a imparcialidade, garantidas através do trabalho técnico multidisciplinar, transdisciplinar e interdisciplinar e dos modelos/normas/manuais de gestão. Essa tônica tecnicista permeia as ações de comunicação, de escuta, de acolhimento, de humanização com vistas a potencializar e capacitar, por um lado, os usuários dos serviços a se reproduzirem como força de trabalho, e, de outro, a controlar, reprimir e conter focos de descontentamento e insatisfação dos trabalhadores usuários. Neste ponto, exige-se de assistentes sociais plena capacidade de se comunicar com as famílias e com os usuários, de “conciliar” interesses e mediar conflitos, moldando/ajustando a conduta dos indivíduos à legislação, normas operacionais e manuais.

Esse perfil profissional apresenta desafios e retrocessos em pelo menos dois aspectos centrais. Em primeiro lugar, remete ao fato de que a educação superior tem se constituído em nicho de mercado financeiro com ataques frontais para despi-la do seu caráter de direito universal e responsabilidade do Estado. Configura, assim, um importante espaço de valorização do capital onde a educação à distância cumpre papel de relevância. Em segundo lugar e de forma indissociada, essa educação de mercado, que treina agentes técnicos com as características elencadas nos parágrafos precedentes, significa um grave retrocesso ao avanço do debate no Serviço Social brasileiro dos últimos 50 anos. Segundo Netto (2005), uma das principais conquistas da reconceituação remete ao fato de assistentes sociais terem se recusado a permanecer no lugar exclusivamente executivo. Pois bem, o perfil profissional preconizado pelas diretrizes curriculares aprovadas pelo MEC em 2001, ao se distanciarem

da proposta elaborada pela Abepss em 1996, parece nos devolver à exclusividade daquele lugar da execução (Ortiz, 2013).

Evidentemente, nossa intervenção profissional, que se desenvolve no centro da contradição de interesses de classe, parece se reduzir a procedimentos burocrático-formais padronizados, encontrados em normas operacionais, manuais, legislações, formulários, dentre outros. Dessa forma, retrocedemos mais uma vez à pré-reconceituação, pois parece exigir uma intervenção pretensamente neutra e apolítica. Identifica-se que, ao se requisitar a profissão, no âmbito dos serviços, atividades burocratizadas, padronizadas e a gestão de recursos escassos, ela assume cada vez mais uma dimensão fundamentalmente de controle – inerente à sua natureza desde sua gênese, mas questionada no processo histórico a partir da Reconceituação -, em detrimento de uma prática orientada ao atendimento das reais necessidades dos sujeitos do trabalho profissional.

Faz-se mister reafirmar a necessidade da construção coletiva de alternativas coletivas (aqui, vale a redundância) às requisições institucionais aqui problematizadas, concebendo que não há uma relação direta entre demandas conservadoras/restauradoras e respostas conservadoras. Entre elas, confrontam-se projetos de natureza diversa que disputam a direção social da profissão e, em última instância, o projeto societário, de modo que nossos desafios sejam teóricos, técnicos, éticos-políticos e culturais. Caberá a nós nos prepararmos para enfrentá-los.

Referências

AMARAL, A. S. do; MOTA, A. E. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e serviço social. *In*: MOTA, A. E. (org.). **A nova fábrica de consensos**. São Paulo: Cortez, 1998.

CFESS. **Atribuições Privativas do/a Assistente Social: em questão**. Brasília: 2012.

CFESS/COFI. **Atribuições privativas do/a Assistente Social em questão**. Vol. 2. Brasília (DF), 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS202-AtribuicoesPrivativas-Vol2-Site.pdf>

FÁVERO, E.; FRANCO, A. P. e OLIVEIRA, R. de C. Processos de Trabalho e Documentos em Serviço Social: reflexões e indicativos relativos à construção, ao registro e à manifestação da opinião técnica. *In*: CFESS/COFI. **Atribuições privativas do/a Assistente Social em questão**. Vol. 2. Brasília (DF), 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS202-AtribuicoesPrivativas-Vol2-Site.pdf>

GUERRA, Y.; BATISTA, A. A expressão "questão social" em questão: um debate necessário ao Serviço Social. **Temporalis**, 21(42), 173–187, 2021.

GUERRA, Y. *et al.* Atribuições, competências, demandas e requisições: o trabalho do assistente social em debate. *In*: Mesa temática coordenada: Fundamentos do trabalho do/a assistente social no contexto de reconfiguração das políticas sociais no Brasil. **Anais do XV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social** realizado no período de 04 a 09 de dezembro de 2016, Ribeirão Preto (SP).

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

IAMAMOTO, M. V. Projeto Profissional, espaços ocupacionais e trabalho do (a) Assistente Social na atualidade. *In*: CFESS. **Atribuições Privativas do/a Assistente Social: em questão**. Brasília: 2012.

- KARSCH, Úrsula. **O Serviço Social na Era dos Serviços**. São Paulo: Cortez Editora, 1987.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- NETTO, José P. O movimento de reconceituação – 40 anos depois. **Serviço Social & Sociedade**. nº 84. São Paulo: Cortez, nov.2005. p. 5-20.
- NETTO, José P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.
- ORTIZ, F. G. Notas sobre as Diretrizes Curriculares: avanços, impasses e desafios. *In*: GUERRA, Y.; LEITE, J. L. e ORTIZ, F. G. (Orgs.) **Temas Contemporâneos: O Serviço Social em foco**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.
- RAICHELIS, R. Atribuições e competências profissionais revisitadas: a nova morfologia do trabalho no Serviço Social. *In*: CFESS/COFI. **Atribuições privativas do/a Assistente Social em questão**. Vol. 2. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS202-AtribuicoesPrivativas-Vol2-Site.pdf>.
- RAMOS, A.; CAMARGO, J. A. de. Serviço Social e Pandemia: requisições institucionais e atribuições profissionais em debate. **Ser Social – Crise Ambiental e Lutas Sociais**. Brasília (DF), v. 26, nº 52, jan./jul. 2023.
- SILVEIRA, I. Jucimere. **Profissionalidade do Serviço Social: estatuto sócio-jurídico e legitimidade construída no “modelo” de competências**. Tese de Doutorado. Programa de Estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2013.
- VASCONCELOS, Ana M. **A prática do Serviço Social: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde**. São Paulo, Cortez, 2012.
- VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

O TEMA DO SIGILO PROFISSIONAL NA LITERATURA TRADICIONAL DO SERVIÇO SOCIAL DA AMÉRICA ANGLO-SAXÔNICA PUBLICADA NO BRASIL

Charles Toniolo

O Serviço Social dos EUA foi protagonista de muitos debates profissionais no mundo na primeira metade do século XX – e talvez ainda influencie dezenas ou centenas de países. Sabemos também o quanto ele influenciou o Serviço Social brasileiro e, de algum modo, foi determinante para o processo de legitimação e expansão da profissão aqui (Aguiar, 1984; Iamamoto & Carvalho, 2005; Toniolo, 2022).

Nesse sentido, este artigo é parte revista e ampliada da nossa pesquisa sobre a questão do sigilo profissional na América anglo-saxônica (especialmente EUA, mas também Canadá), apresentada como um item em nossa tese de doutoramento (Toniolo, 2020). Nela, analisaremos uma bibliografia clássica e tradicional que versa sobre aspectos técnicos do exercício profissional de assistentes sociais nos EUA, profundamente marcada pela influência funcionalista e que compôs a literatura que serviu de base e consolidou a abordagem psicossocial no Serviço Social (*Idem*, 2022). Aguiar (1984) e Iamamoto & Carvalho (2005) demonstram que, desde o início dos anos 1940, essa literatura passou a ser traduzida para o português e publicada no Brasil, servindo de base para a formação profissional dos assistentes sociais, seja nas Escolas de Serviço Social ou em cursos de formação continuada frequentemente ofertados pelas grandes instituições socioassistenciais que surgiram. Assim, escolhemos textos que tiveram suas versões circulando no Brasil (e muitas delas no mundo inteiro) para identificarmos como o debate sobre o sigilo profissional apareceu nessas obras.

Além de parte da literatura do Serviço Social estadunidense, traduzida para o português e com circulação no Brasil, grande parte do material original, que será analisado a seguir, foi acessado na biblioteca da *London School of Economics and Political Science* [Escola de Economia e Ciência Política de Londres], que abrigou o primeiro curso de Serviço Social da Inglaterra – hoje não mais existente. Como veremos, foi fundamental acessarmos os textos originais em língua inglesa, por várias razões. A primeira delas é que muito dos textos traduzidos para o Brasil são edições revistas de livros escritos anteriormente, em outros contextos históricos. A segunda razão é que as traduções, muitas das vezes, utilizavam-se de termos diferentes para designar um único termo utilizado pelos autores estadunidenses: notadamente “*confidentiality*” (Toniolo, 2020, 2021).

O tema do sigilo profissional no pioneirismo da obra de Mary Ellen Richmond

As disputas políticas que resultaram no surgimento do Serviço Social nos EUA, situadas por Bastos (1988) e Martinelli (2003), dentre outras autoras, consolidaram uma perspectiva que pensava o exercício profissional pautado na reforma do caráter dos indivíduos – e que teve em Mary Richmond sua primeira grande sistematizadora. Após os largos investimentos das fundações filantrópicas na abertura de cursos de *Social Work* a partir

da abordagem herdeira das *Charity Organization Societies* (COS) [Sociedades da Organização da Caridade] e a abertura de um mercado de trabalho para os assistentes sociais em diversas áreas, a obra “Diagnóstico Social” [*Social Diagnosis*], assinada por Richmond, em 1917, tornou-se o grande marco do desenvolvimento de uma perspectiva profissional que defende que defende o assistente social como um profissional que trabalha com os processos de ajustamento do indivíduo ao meio social.

Apesar de Richmond sistematizar e propagar a concepção de que o indivíduo é o objeto da intervenção do assistente social, a questão do sigilo profissional aparece de forma bastante marginal em sua obra. Talvez isto seja explicado pelo fato de a grande preocupação da autora estar centrada na afirmação do Serviço Social como um repertório de técnicas a partir da apropriação de um referencial científico. Mas alguma preocupação já aparece timidamente em seu pensamento, quando ela ainda se empenhava em divulgar e exaltar o trabalho realizado pelas COS, no contexto das disputas que se desenhavam nos EUA com as experiências da *Hull Houses*, protagonizadas por Jane Addams (Vieira, 1984, Bastos, 1988). Em seu texto *What is charity organization?* [O que é a Organização da Caridade?], publicado inicialmente em 1899, a autora buscava apresentar, de forma sintética, o sistema de trabalho daquelas organizações (Richmond, 1930).

Reforçando a perspectiva da “visita amigável” e da necessidade da investigação da realidade das famílias para que o agente da caridade desenvolvesse uma atitude em direção à ajuda [*relief*], Richmond ressaltava a importância de as ações serem registradas por escrito, de modo que passassem a compor um complexo sistema de cooperação entre as diversas agências que atuavam no campo assistencial – o *central office* [escritório central]. A autora fazia uma defesa ferrenha da existência deste espaço, uma vez que vinha sendo bastante incompreendido por ser considerado um lugar onde **informações da vida privada dos indivíduos e famílias são compartilhadas e acessadas pelas diversas agências de caridade**. Richmond chamava a atenção para o fato de que o conjunto de dados sobre as condições de vida da população precisavam ser sistematizados, de modo que fosse possível mapear os principais problemas das famílias que viviam em diferentes espaços urbanos.

Este propósito fica ainda mais evidente no texto *Charitable co-operation* [Cooperação caritativa], publicado em 1901: nele, a autora relatava que aproximadamente 40.000 dos relatórios **confidenciais** enviados foram recebidos pelas agências que compõem o *central office*, o que se tornou fundamental para o mapeamento de regiões da cidade que precisavam de ações no campo da ajuda e do socorro (Richmond, 1930). Portanto, Richmond defendia **o compartilhamento de informações sobre o cotidiano da vida privada das famílias, registradas em documentos elaborados pelos agentes de caridade, de modo a servirem de subsídios para pensar em ações preventivas e corretivas dos problemas que poderiam ser identificados como aqueles que assolam indivíduos de determinadas regiões geográficas: os pobres**. A defesa do *central office* e do compartilhamento de informações confidenciais para os fins acima descritos parece ser o embrião do futuro desenvolvimento da proposta de Mary Richmond sobre a importância que o meio social exercia sobre os processos de desajustamento dos indivíduos e que, portanto, também deveria ser objeto de tratamento por parte do assistente social. Por outro lado, é bastante interessante observar que a autora já apresentava uma preocupação com a sistematização de dados empíricos de modo a subsidiar o planejamento de ações no campo assistencial.

E será no campo das questões, as quais envolvem o compartilhamento de informações entre diferentes instituições, que a questão do sigilo profissional aparecerá na obra de Richmond. Ensaíada no texto de 1899 e claramente expressa no de 1901, a autora passou a qualificar que tais informações são **confidenciais**, e que, portanto, deveriam ser objeto de um cuidado especial por parte dos profissionais que as manuseavam. Mas a defesa de um trabalho de colaboração entre as agências era algo central para a autora – não apenas como uma importante ferramenta de conhecimento sobre a realidade social (mesmo que hoje reconhecamos que fosse apenas para uma sistematização empírica de dados), **mas também como forma de evitar duplicidade de atendimento, em que pudessem ocorrer “fraudes” e “abusos” provocados, intencionalmente ou por ignorância, por algumas das famílias assistidas pelas instituições.** Assim, elas também se converteram em um instrumento de **controle social sobre os pobres**, no campo daquilo que Iamamoto (1995) chamou de “fiscalização da pobreza” pelos assistentes sociais. E é impressionante o quanto esse discurso ainda se faz presente quando se fala, em pleno 2023, do acesso de usuários a diferentes formas de serviços socioassistenciais, especialmente de cunho pecuniário.

Em 1917, já em um estado avançado de desenvolvimento das instituições de bem-estar nos EUA em relação à virada do século XIX para o XX, Richmond continuava usando a terminologia “*agencies*” para designar os espaços onde atuavam, agora, os assistentes sociais. Contudo, calcada na obra de sua companheira da Fundação Russel Sage, Margaret F. Byington, a autora passou a qualificar os procedimentos do *central office* como *Confidential Exchange* (Richmond, 1917) – o que foi traduzido para o português como “Troca de Confidências” (Richmond, 1950). Vale a pena registrar que Byington (1912) ainda se refere ao *Confidential Exchange* ligado ao trabalho das COS, evidenciando o quanto Mary Richmond os associava ao atual estágio do desenvolvimento profissional do *Social Work*.

Apesar da terminologia *confidential* passar a fazer parte do vocabulário próprio do Serviço Social a partir da experiência do trabalho de colaboração entre as agências, nem em Byington (1912) e tampouco em Richmond (1917, 1950) encontramos uma qualificação precisa do que constituiria exatamente uma “informação confidencial”. O que podemos identificar na análise de ambos os textos é que existia um pressuposto de que o agente da caridade, ou o assistente social, ao adentrarem os domicílios e o cotidiano das famílias, acessavam **informações confidenciais ligadas à vida privada.** Assim, **a questão do sigilo aparece associada à dimensão da privacidade e da intimidade.**

Todavia, a preocupação central de Richmond (e que é também a de Byington) dizia respeito à garantia da confidencialidade das informações no processo de troca de conteúdos entre as agências. Isso porque a autora partia de um pressuposto de que todas as agências (instituições) que atuavam no campo da assistência e do bem-estar possuíam o mesmo objetivo: ajudar os indivíduos e as famílias desajustadas. Portanto, para ela, **uma vez partilhados os objetivos, não havia problemas na circulação de informações confidenciais sobre os “clientes”.**

O que queremos ressaltar é que o debate sobre o sigilo profissional aparecia no Serviço Social nos EUA a partir do reconhecimento de que **informações sobre os usuários dos serviços são, necessariamente, compartilhadas, uma vez que os sujeitos envolvidos no acesso à informação são considerados comungantes dos mesmos objetivos.** A revelação de informações consideradas “confidenciais” se tornava, assim, algo não somente positivo, mas essencial para o melhor desenvolvimento das ações – as agências

sociais como “fontes” mesmas de informação. Registramos, ainda, que essa concepção é absolutamente compatível com a proposta que a autora desenvolveu em seu projeto metodológico de intervenção, que falava sobre a frente do tratamento indireto: a mobilização de outros serviços e instituições que contribuíssem no tratamento do indivíduo requereriam o compartilhamento de informações sobre este.

Richmond (1917, 1950) chegou, inclusive, a usar o exemplo da relação entre o médico e o assistente social para ilustrar sua compreensão da questão. Evocando o “Juramento de Hipócrates”, que diz que o médico deve divulgar apenas aquilo que for estritamente necessário (Cairus; Ribeiro Jr., 2005), a autora mostra que, em razão das necessidades dos serviços, os médicos eram obrigados a revelarem coisas em confidência para os assistentes sociais¹. Esta, certamente, é uma visão que não considerava os diferentes interesses sociais, políticos, econômicos e éticos em disputa no campo das relações sociais. Entretanto, vale lembrar que, dado o referencial teórico-metodológico apropriado por Richmond, assim como o seu próprio universo ideopolítico (Silva, 2004; Toniolo, 2022), não era de se esperar outro posicionamento da autora senão o que identificamos acima.

Foi somente em seu último livro publicado que Richmond abordou a questão da confidencialidade na relação entre o assistente social e o público atendido (Richmond, 1922, 1974). Considerado o texto que apresenta, de uma forma sintética e mais amadurecida a sua proposta de Serviço Social dos Casos Individuais, é justamente no capítulo “*Social Case Work in being*” que ela registrou uma rápida afirmação da importância da relação confidencial entre o assistente social e a família/indivíduo que recebe o tratamento profissional, ou seja, a intervenção própria do assistente social após a realização do estudo e do diagnóstico no Serviço Social de Casos. E Richmond o fez analisando alguns casos atendidos por assistentes sociais a partir de registros escritos produzidos por esses profissionais no campo de serviços de saúde, donde necessariamente existia uma relação com os médicos. Disse ela:

Em toda a gama de contatos profissionais **não há relação mais confidencial do que aquela que existe entre o assistente social e a pessoa ou família que recebe tratamento**. Mas infelizmente uma história social é muito mais facilmente identificada com a pessoa ou pessoas cujos assuntos particulares se registra do que é qualquer outra forma de registro – além do histórico médico do caso, por exemplo (Richmond, 1922, p. 29, tradução nossa, grifo nosso).

Apenas aqui a autora qualificou a confidencialidade em um outro campo, para além daquele ligado ao intercâmbio de informações entre as diferentes instituições. Portanto, é nesta pequena passagem que ela anunciou aquilo que será uma das bases centrais das reflexões hegemônicas sobre a questão do sigilo profissional no Serviço Social dos EUA: **a relação de tratamento social que se estabelecia do assistente social para com o “cliente”**.

Em síntese: mesmo não tendo a questão do sigilo profissional como um elemento de preocupação em sua obra, Richmond anunciou os dois principais eixos que serão a base das discussões que envolveram a temática na produção posterior do Serviço Social dos EUA: a

¹ É interessante observar que, conforme demonstramos em outro momento (Toniolo, 2022) mesmo diante de tantas influências que o saber médico teve sobre a produção de Richmond, bem como o seu esforço de qualificar o Serviço Social como profissão depois das repercussões da tese contrária de Abraham Flexner (2001) ao comparar as duas profissões, a menção direta a existência de “segredos profissionais” só aparece no texto da autora por meio da recuperação do Juramento de Hipócrates, relacionando-os à Medicina, somente.

dimensão terapêutica e a **confidencialidade**. E será a partir destes dois eixos que continuaremos nossa exposição.

A virada psicológica do Serviço Social estadunidense e impactos nas reflexões sobre o sigilo profissional

A dimensão terapêutica proposta pela profissão, nos EUA, passou a ficar mais evidente com a virada psicológica experimentada pelo Serviço Social a partir da década de 1930 (Netto, 2005), com as formulações de Virgínia Robinson, que deflagaram as produções da chamada escola funcional (Vieira, 1988) em Serviço Social de Caso, que centrava o papel do trabalho do assistente social a partir do enquadramento dos indivíduos nas funções das instituições onde trabalhavam:

Vale ressaltar que as elaborações da escola funcional foram bastante convenientes ao cenário socioeconômico dos EUA do início dos anos 1930. O agravamento do quadro de pobreza e miséria dos trabalhadores em razão da crise de 1929, somado ao crescimento dos processos de mobilização de classe, requeriam um fortalecimento das instituições de bem-estar em razão dos resultados do “*New Deal*” (...) como ferramentas de enquadramento e controle da “questão social” bastante agravada naquele momento. Entretanto, o que propunha a escola funcional é o desenvolvimento de um relacionamento entre assistente social e “cliente” a partir do que Otto Rank denominou como “teoria da vontade”, baseado na Psicologia do Crescimento: cabia ao assistente social estimular a vontade do indivíduo de sair da situação incômoda em que se encontrava, provocando suas potencialidades. Assim, toda a responsabilidade para com o processo de ajustamento estaria em fortalecer o princípio da autodeterminação individual. Cabia ao profissional, portanto, investir muito mais no tratamento individual, produzindo, no âmbito das instituições, uma ação profissional de cunho essencialmente **terapêutico** – uma mudança no tipo da abordagem psicológica no Serviço Social (...) (Toniolo, 2022, 159-160).

Entretanto, é interessante observar que, na obra original de Robinson, não existe nenhuma menção à questão do sigilo profissional por parte do assistente social. Analisando seu texto, levantamos duas hipóteses para tal silêncio – e que não necessariamente são excludentes. A primeira é que, ao centrar o processo de trabalho nos objetivos das instituições, fica implícito que, em razão da própria dinâmica de funcionamento destas, as informações sobre os indivíduos atendidos pelos assistentes sociais são compartilhadas. A segunda e, em nossa opinião, com maior força, é o fato de que **a questão do sigilo profissional já era algo dado, à época no campo da Psicologia, principal referencial utilizado pela autora para pensar o tratamento terapêutico a ser desenvolvido pelo assistente social.**

É de conhecimento público que os escritos do austríaco Sigmund Freud são um marco para a história da Psicologia. Considerado o pai da Psicanálise, suas obras geraram seguidores, críticos, parâmetros para o desenvolvimento de correntes psicanalíticas e outros enfoques que construíram abordagens psicológicas diferenciadas. Freud foi bastante influente nos EUA, sobretudo porque muitos de seus textos foram publicados em língua inglesa, principalmente após sua mudança para Londres por causa da invasão do nazismo à Áustria. O próprio Otto Rank se considerava um discípulo de Freud.

Chamamos atenção para o pensamento freudiano, uma vez que sua Psicanálise é um marco de ruptura importante para o desenvolvimento da Psicologia como ciência, e no referido pensamento podemos encontrar referências centrais sobre o sigilo profissional.

Talvez a mais emblemática seja o episódio que envolveu a publicação de textos que se reportavam ao conhecido “caso Dora”, uma paciente de Freud – do qual ele formulou algumas de suas conclusões sobre histeria e interpretação de sonhos. À época, algumas editoras se recusaram a publicar os textos freudianos por considerarem que eles violavam o sigilo profissional; e mesmo após conseguir a publicação, o autor foi bastante criticado por isso.

Neste sentido é que Freud escreveu, em 1901, o texto *Fragmentos da análise de um caso de histeria*, e que foi publicado apenas em 1905, em razão dos conflitos existentes relativos à questão do sigilo. Nas notas preliminares ao conteúdo psicanalítico propriamente dito, o autor se posicionou sobre a polêmica:

É certo que os doentes nunca fariam se lhes ocorresse que suas confissões teriam a possibilidade de ser utilizadas cientificamente, e é igualmente certo que seria totalmente inútil pedir-lhes que eles mesmos autorizassem a publicação do caso. Nessas circunstâncias, as pessoas delicadas, bem como as meramente tímidas, dariam primazia ao dever do sigilo médico e lamentariam não poder prestar nenhum esclarecimento à ciência. Em minha opinião, entretanto, o médico assume deveres não só em relação a cada paciente, mas também em relação à ciência; seus deveres para com a ciência, em última análise, não significam outra coisa senão seus deveres para com os muitos outros pacientes que sofrem ou sofrerão um dia do mesmo mal. Assim, a comunicação do que se acredita saber sobre a causação e a estrutura da histeria converte-se num dever, e é uma vergonhosa covardia omiti-la quando se pode evitar um dano pessoal direto ao paciente em questão. Creio ter feito tudo para impedir que minha paciente sofra qualquer dano dessa ordem. Escolhi uma pessoa cujas peripécias não tiveram Viena por cenário, mas antes uma cidadezinha distante de província, e cujas circunstâncias pessoais devem, portanto, ser praticamente desconhecidas em Viena. Desde o início, guardei com tal cuidado o sigilo do tratamento que apenas outro colega médico, digno de minha total confiança, pode saber que essa moça foi minha paciente (Freud, 2019).

A citação acima nos traz alguns elementos importantes para entender as influências do pensamento freudiano para o sigilo profissional na Psicologia. Freud se referenciava à questão do sigilo como algo dado, já existente no campo do **sigilo médico**. Não poderia ser diferente: sua formação era em Medicina. O que imediatamente concluímos, portanto, é que o sigilo profissional na Psicologia é diretamente herdeiro dos debates e questões que o envolvem na Medicina – que, por sua vez, tem o sigilo como uma questão desde o surgimento da Medicina racional na Grécia Antiga. Assim, parece que **a herança direta da Medicina coloca o sigilo profissional em Psicologia como algo a ser observado em qualquer tratamento**.

Isso fica evidente quando Freud defendeu que as publicações e comunicações que fez sobre Dora, em hipótese alguma, tiveram como objetivo ou resultado trazer quaisquer espécies de prejuízos à mesma. Deste modo, parece que o psicanalista seguiu à risca o princípio hipocrático do sigilo: “divulgar apenas o que for necessário” (Cairus; Ribeiro Jr., 2005). E, nesse sentido, Freud explicou seus critérios: o primeiro foi o intercâmbio com outro profissional de Medicina, o que reforça a tese de que **o sigilo profissional se constitui no campo de um coletivo profissional** (e não necessariamente na relação entre o paciente e um único agente profissional); o segundo foi que, como cientista, suas descobertas a partir do caso Dória se tornavam conhecimentos de interesse público, uma vez que **os dados que dispunha poderiam subsidiar a atuação de outros profissionais em processos**

terapêuticos. Portanto, Freud ressaltou a importância do compartilhamento de informações que, a princípio, constituem-se como aspectos da vida íntima e privada dos indivíduos como elemento de sistematização de dados sobre a realidade concreta vivenciada pelos sujeitos no cotidiano da vida social – cuja preocupação, como vimos, também aparece no pensamento de Richmond ao pensar a dimensão técnico-científica e política das informações constantes no *Confidential Exchange*.

O que podemos identificar na literatura do Serviço Social dos EUA é que, ao aprofundar a abordagem psicossocial, seja na escola funcional ou na escola diagnóstica, o sigilo profissional não é tratado de forma exaustiva, pois ele já está afirmado como um elemento crucial do relacionamento entre o assistente social e o indivíduo – da mesma forma que a Psicologia assim o concebeu em razão de sua herança médica.

Todavia, vale a pena registrar que muitas das principais obras estadunidenses que tiveram influência no Serviço Social brasileiro, em razão da aproximação que os EUA fazem com o Brasil (e com o conjunto da América Latina) a partir dos anos 1940, falam sobre a questão do sigilo profissional – e, em sua grande maioria, qualificado sob o termo **confidentiality** [confidencialidade] (e não “*secrecy*”).

A virada psicológica inaugurada por Robinson influenciou não somente aquelas assistentes sociais que se identificaram com o projeto proposto pela escola funcional. A necessidade de afirmar a perspectiva do trabalho a partir do diagnóstico também passou a se apropriar de forma mais profunda dos conhecimentos provenientes da Psicologia – fosse como uma forma de construir argumentos sólidos para o debate com a escola funcional, fosse pela própria necessidade histórica de aprofundar práticas que se desenvolvessem sob a lógica da psicologização da vida social (Netto, 2005). Nesse sentido, a abordagem terapêutica se tornou uma máxima dos principais autores do Serviço Social dos EUA – e, com ela, as referências à questão do sigilo profissional.

No campo do Serviço Social de Caso, não foram encontradas referências à questão do sigilo profissional nas obras publicadas até 1965, de autoras que se identificam com a escola funcional (Robinson, 1930; Smalley, 1976). Porém, o debate, sob o manto da “confidencialidade”, aparece em autoras clássicas da escola diagnóstica, como Gordon Hamilton, Florence Hollis e Mary Ellen Woods.

O texto de Hamilton que teve maior impacto no Brasil é, reconhecidamente, *Teoria e Prática do Serviço Social de Casos* (Hamilton, 1986). Contudo, a tradução em português é de um texto datado de 1951, uma segunda versão do livro (que foi originalmente publicado pela autora na transição dos anos 1930 para os 40). Na primeira versão, a confidencialidade apareceu no capítulo sobre os Interrelacionamentos Funcionais [*Functional Interrelationship*]. Nele, a autora defendia a ideia de que um dos principais atributos de qualquer profissão é o relacionamento confidencial estabelecido com o “cliente” – e reportava-se à legislação sobre este dever, tanto dos médicos como de agentes religiosos (associando estes a profissionais). Para tanto, dizia Hamilton (1940), que era fundamental o estabelecimento da **confiança** do “cliente” com o assistente social – e que, das informações coletadas a partir deste relacionamento, o profissional deveria observar cuidadosamente as informações que seriam compartilhadas, fosse **oralmente ou por meio relatórios**, com outras “agências” sociais, pois dever-se-ia, em primeiro lugar, levar em conta os interesses do “cliente”.

O livro ganhou uma nova edição, com outros elementos (Hamilton, 1951). Se o primeiro foi escrito ainda no cenário em que a II Guerra Mundial estava em seu início, o

segundo é publicado quando os EUA já se constituíam como a maior potência capitalista mundial, em um contexto em que o Estado assumia para si a tarefa de desenvolver políticas de bem-estar social. Não parece, ser à toa que o tema da “confidencialidade” apareceu de forma mais clara e sistematizada nesta versão. Esping-Andersen (1991), ao analisar as distintas experiências de Estado de Bem-Estar Social existentes no mundo, identifica nos EUA um modelo em que houve, com muito mais solidez, uma não-ruptura com os princípios liberais clássicos da supremacia do mercado em relação ao Estado na regulação das relações econômico-sociais, e da centralidade dada ao papel do indivíduo como motor determinante do sistema econômico e político (tal como vimos ser uma característica muito própria da formação social estadunidense). Inclusive, é neste texto que Gordon Hamilton definiu as bases do que ela entendia ser a abordagem psicossocial, assim como uma apresentação do que seriam os métodos e processos de Serviço Social de Caso, de Serviço Social de Grupo e de Organização de Comunidade.

Assim, a partir da publicação da 2ª edição de *Theory and Practice of Social Case Work* e já trabalhando com a hipótese de que a questão do sigilo profissional estava implícita no contexto de uma compreensão terapêutica do trabalho do assistente social, além da informação de que não encontramos nenhuma referência direta ao debate do sigilo profissional nas autoras ligadas à escola funcional, apresentaremos a seguir uma análise de alguns dos principais autores do Serviço Social da América anglo-saxônica sobre o tema do sigilo profissional, levando em consideração as suas próprias identificações com um dos métodos e processos lá construídos – e que tiveram seus textos publicados em português no Brasil.

O sigilo profissional em Serviço Social de Caso, Serviço Social de Grupo e Serviço Social em Organização de Comunidade

Nosso ponto de partida para a análise dos textos da literatura clássica sobre os métodos “Caso, Grupo e Comunidade” é a constatação, na perspectiva estadunidense, da centralidade do indivíduo para a atuação do assistente social, e a necessidade de seu “ajustamento” ao “meio”. É somente com esse universo ideopolítico que engendrou o Serviço Social estadunidense, com fortes impactos no conjunto da América anglo-saxônica (a saber, o Canadá), que podemos identificar o conteúdo do debate sobre o sigilo profissional nesses autores – e que já fazia parte do universo dos debates liberais sobre o sigilo ao situá-lo no campo da privacidade e intimidade.

Serviço Social de Caso

Em Gordon Hamilton (1951, 1986), a abordagem ocorre em uma perspectiva individualizante pela própria natureza do Serviço Social de Casos – o ajustamento do indivíduo ao meio social a partir de um enfoque individualizado com o “cliente”. A proposta de intervenção do assistente social é pautada no tripé estudo-diagnóstico-tratamento sociais:

O objetivo do tratamento no Serviço Social de Casos é estabilizar ou melhorar a situação do ‘cliente’ quanto à adaptação ou ajustamento social, principalmente no

que diz respeito ao equilíbrio entre as [suas] forças internas e externas [do indivíduo], portanto, como no estudo e no diagnóstico, também no tratamento o método é de natureza psicossocial (Hamilton, 1986, p. 278).

O objetivo é explicitamente terapêutico, desde a realização das entrevistas até o processo de mobilização dos recursos do meio social.

No campo do “relacionamento entre assistente social e cliente”, a relação confidencial deve ser uma das relações morais mais importantes, assim como na Medicina, no Direito e, pasmem, na Religião, mesmo em situações que envolvem a saúde pública, o assistente social deve ajudar o “cliente” a revelar o que o profissional entende ser necessário às autoridades competentes. No trabalho de cooperação entre as agências, o assistente social deve ser discreto e cortês com as informações que compartilha sobre o “cliente”, sempre com a ciência deste – e aqui observamos as influências ainda existentes dos debates do *Confidential Exchange*, de Mary Richmond. A confidencialidade² profissional deve ser garantida também em situações em que o mesmo profissional atende situações que envolvem conflitos familiares – o que uma parte revela não pode ser transmitida à outra.

Portanto, mesmo adotando uma perspectiva terapeutizante, **Hamilton reconhece que não existe sigilo absoluto das informações sobre o “cliente”**, uma vez que as “agências de bem-estar” estabelecem formas de comunicação entre si sobre o público atendido. E o mesmo princípio aparece em outras autoras que se identificam com a chamada “escola diagnóstica”: Florence Hollis e Mary Ellen Woods.

Extemporâneas de Hamilton, as autoras citadas já revelam uma nova influência teórica que marcará a produção do Serviço Social nos EUA: a abordagem sistêmica estrutural-funcionalista, fundamentalmente aquela inaugurada pelo também estadunidense sociólogo Talcott Parsons (Toniolo, 2022). Entretanto, o esforço das autoras é promover uma articulação entre o que seria a abordagem individual, típica do Serviço Social de Caso, e uma abordagem sistêmica.

Na esteira dos princípios da abordagem psicossocial construída naquele país, as autoras afirmam categoricamente que o Serviço Social de Caso é um processo essencialmente terapêutico – uma terapia psicossocial [*psychosocial therapy*] (Hollis, 1976; Hollis & Woods, 1981). E, em nossa análise, esse é um elemento central para entender as reflexões que elas promovem sobre a “confidencialidade”.

Ao abordarem a dimensão da mobilização dos recursos do meio social [*enviroment*] para o processo terapêutico, as autoras afirmam que, qualquer informação a ser compartilhada, deve estar sob a concordância do “cliente” e sob uma interpretação, por parte do profissional, de que ela não causará nenhum problema a ele³. Isso se daria, sobretudo, pelo relacionamento que o assistente social estabelece com o “cliente”, o que envolve a confiança em relatar situações que compõem o espectro da privacidade e da intimidade.

Vemos, portanto, também em Hollis e em Woods o mesmo princípio presente em Gordon Hamilton. Ainda que a questão do sigilo profissional seja tratada como algo do

² No texto original de Hamilton (1951), o termo empregado é “*confidentiality*”. Na tradução brasileira (Hamilton, 1986), o termo utilizado é “segredo” – o que denota serem termos tratados como sinônimos pela tradutora, ainda que filosoficamente eles possam ter diferenças significativas (Toniolo, 2020).

³ Na 3ª edição do livro *Casework: a psychosocial therapy*, publicada em 1981, aparece uma inclusão feita por Mary Ellen Woods ao texto original sobre confidencialidade, reforçando o princípio anteriormente afirmado por ela e por Hollis (Woods, 1981).

campo do individual, da história do indivíduo que chega ao conhecimento do assistente social, **ele não é absoluto, pois o processo, ainda que terapêutico, ocorre no âmbito de serviços sociais de bem-estar** (agências, na linguagem lá utilizada).

Tanto em Hamilton como em Hollis e Woods, aparece um elemento que merece destaque: o cuidado com a ciência e/ou consentimento do “cliente” quanto à informação que deverá ser compartilhada. Aqui é nítida a influência da ideia do relacionamento do assistente social com o indivíduo atendido a partir de uma concepção de “contrato terapêutico”, típico da abordagem psicossocial estadunidense.

Contudo, algo nos chama bastante a atenção nas autoras acima citadas, especialmente Hollis e Woods: ainda que timidamente, aparece um referencial ético-moral que baliza o que se mantém em sigilo e o que se compartilha – aquilo que o profissional entende que “não causará problemas para o indivíduo”. Em Hamilton, isso fica evidenciado no cuidado que ela indica ter necessidade de compartilhar informações em situações de conflitos familiares. Colocamos em destaque esse tema porque identificamos no Código de Ética do(a) Assistente Social vigente hoje no Brasil a seguinte redação: “Art. 16. O sigilo protegerá o(a) usuário(a) em tudo aquilo de que o(a) assistente social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional.” (CFESS, 2012, p. 35). Aqui, parece haver uma preocupação comum: que o compartilhamento de informações não traga prejuízos ao sujeito atendido.

É claro que, no Serviço Social de Caso dos EUA, o referencial teórico funcionalista e os compromissos políticos da profissão com a conservação da ordem burguesa imprimem uma determinada visão de mundo que baliza as escolhas daquilo que será compartilhado e o que se manterá sob sigilo – a visão funcionalista mune o assistente social de ferramentas que o permitem definir o que seria “prejuízo” ao “cliente”. Outra perspectiva teórica, outra visão de mundo, outros compromissos políticos apontam outros elementos (e talvez até elementos contrários) do que seriam essas informações prejudiciais. O Código brasileiro não foca na negatividade da definição do sigilo: no artigo citado, ele não fala em “prejuízo”, mas em “proteção” do usuário. Ainda que as preocupações de lá (EUA) e daqui (Brasil) se encontrem em algum momento, a direção política tomada pelo Serviço Social brasileiro situa o sigilo no escopo na “proteção” – o que é, definitivamente, mais amplo e mais forte do que o “não-prejuízo”. Isso se deve, sobretudo, em nossa interpretação, ao fato de estar o Código brasileiro vigente fundamentado por valores emancipatórios (Barroco, 2007), bem diferente da característica conservadora típica da abordagem psicossocial do Serviço Social dos EUA.

Serviço Social de Grupo

Aqui serão analisados textos de duas autoras dos EUA que foram bastante estudadas no Brasil: Gisela Konopka e Helen Northen. Nesse caso, as autoras se situam em escolas diferentes que se desenharam nos debates sobre Serviço Social de Grupo nos EUA.

Entretanto, uma das características centrais do método do Serviço Social de Grupo construído nos EUA é a afirmação do princípio da individualização da abordagem por meio de metodologias e técnicas de trabalho em grupo, chegando, inclusive, a uma dimensão terapêutica – ou seja, de tratamento social. A influência aqui é nítida da Psicologia Social, sem perder o caráter funcionalista da concepção de trabalho profissional, assim como a convergência com a lógica da “psicologização dos problemas sociais” (Netto, 2005) e a

máxima da abordagem psicossocial de ter o indivíduo-problema como o objeto-cliente do Serviço Social.

Gisela Konopka (1963, 1970, 1972, 1974) dialoga, em muitos aspectos, com o que se convencionou chamar de escola preventiva e reabilitacionista em Serviço Social (Garvin; Glasser, 1976), bastante sintonizado com os princípios da abordagem psicossocial de cunho terapêutico:

[...] o trabalho do assistente social partiria do estabelecimento de **critérios psicossociais** para a composição do grupo: a natureza do “problema social” enfrentado pelos indivíduos, circunstâncias em que ele ocorre e as reações do meio/ambiente com relação ao enfrentamento do problema. Essa identidade dos membros do grupo a partir da natureza do problema permite que o profissional tenha um olhar individualizado para cada um, permitindo um foco nas mudanças das pessoas durante todo o trabalho desenvolvido. O assistente social deve construir com cada “cliente”, individualmente e durante o trabalho de grupo, o objetivo a que se quer chegar no final do tratamento, através do estabelecimento de acordos e contratos (terapêuticos) (Toniolo, 2022, p. 164-165, grifo do autor).

Ainda que ela diferencie “Terapia Social de Grupo” de “Serviço Social de Grupo”, a autora não nega a dimensão terapêutica do segundo, tendo como ponto de partida o princípio da individualização: “[...] o objetivo do assistente social de grupo é fazer com que os indivíduos e o grupo como um todo realizem o **seu** potencial de serem capazes de dirigir sozinhos seus próprios assuntos” (Konopka, 1972, p. 161, grifo da autora). Para tanto, a realização do diagnóstico social é elemento determinante para o tratamento social a ser realizado no interior da instituição, com a formação de grupos terapêuticos.

É também a partir deste prisma que identificamos as reflexões de Konopka sobre a questão do sigilo profissional. Ela afirma que o “cliente” confia [*rely*] completamente na confidencialidade do assistente social de caso, o que diferenciaria do Serviço Social de Grupo, pois a confidencialidade pode limitar a atuação grupal, uma vez que as confidências são compartilhadas coletivamente. Com isso, a autora fala que, no trabalho de grupo, seus membros devem ser responsáveis pelo esforço de confidencialidade⁴.

Nos exemplos dados sobre os princípios do Serviço Social de Grupo na prática, a autora fala da importância do consentimento do “cliente” para o compartilhamento de qualquer informação sobre sua vida privada no grupo, assim como para gravar e transcrever os encontros. Isso revela o peso do “contrato terapêutico” estabelecido na abordagem psicossocial entre assistente social e cliente, assim como no Serviço Social de Caso.

A autora ainda ressalta que os assistentes sociais devem procurar um lugar adequado para guardar os registros dos encontros, que devem ser mantidos em *confidentiality* [confidencialidade]. Esse é um ponto interessante, porque aparece aqui uma preocupação inédita na literatura pesquisada: a questão da guarda dos registros escritos que se entendem por sigilosos⁵. Este se tornará um dos eixos centrais do debate sobre o sigilo profissional brasileiro, iniciado na redação do Código de Ética Profissional de 1975 (CFAS, 1975), mas que ganhará força a partir da virada promovida pelo Código de 1986, ao assertiva e

⁴ O contato com o texto original em língua inglesa foi de fundamental importância, pois nele consta o termo “*confidentiality*”, que, na versão publicada no Brasil (Konopka, 1974) foi traduzido para “sigilo”, demonstrando, novamente, que tais termos eram tratados como sinônimos, sem nenhuma diferenciação entre eles.

⁵ Ainda que em Richmond a questão dos registros escritos tenha dado a tônica dos debates sobre a “*confidentiality*”, não era sobre a guarda desses documentos que ela se preocupava, mas com sua circulação – ou seja, daquilo que não seria “confidencial” ao ponto de poder ser “intercambiado” com outras instituições.

despudoradamente incluir o tema das condições de trabalho para pensar as questões éticas. (CFAS, 1986) – chegando, atualmente, na vigência da Resolução CFESS nº 493/06, que versa sobre as condições éticas e técnicas do trabalho do assistente social (CFESS, 2006).

Já Helen Northen pode ser associada à chamada escola interacionista de Serviço Social de Grupo (Schwartz, 1976), que tentamos caracterizar da seguinte forma em outro momento:

Para eles [adeptos dessa escola], não é o profissional, mas os próprios indivíduos membros do grupo que devem definir quais são os problemas sociais por eles vivenciados que serão o objeto do trabalho a ser desenvolvido. Desse modo, a construção do “diagnóstico social” se dá a partir de uma visão construída pelo profissional de como esses problemas identificados como tais pelos “clientes” afetam suas relações com o sistema social. Isto posto, cabe então ao profissional promover experiências de interação entre ele e os membros do grupo, entre os membros em si e entre eles e a instituição, identificando assim o âmago dos problemas de cada indivíduo, usando essas mesmas técnicas como ferramentas de “tratamento” para a adaptação ao sistema (Toniolo, 2022, p. 165-166).

Portanto, também não há ruptura com os pressupostos funcionalistas que fundamentaram a abordagem psicossocial do Serviço Social estadunidense. Em Northen (1969, 1971), o trabalho com grupos é entendido como uma forma de ajudar os indivíduos a melhorarem o seu funcionamento social – reforço ao princípio da individualização. No campo do entendimento terapêutico do Serviço Social de Grupo, ela faz menção à importância de propor o diagnóstico e tratamento sociais. Mas, diferente da linguagem mais comumente utilizada pela profissão nos EUA desde seu surgimento, a autora afirma que os membros do grupo não possuem patologias ou disfunções, apenas problemas e dificuldades em suas relações. Assim, a partir de um foco interacionista, é o grupo que decide quais problemas precisam ser enfrentados.

No que diz respeito aos aspectos que envolvem o tema do sigilo profissional, a autora afirma que o trabalho do assistente social nessa modalidade é realizado por meio da “confiança” entre este e os membros do grupo. O estabelecimento desta confiança pressupõe um acordo de confidencialidade por parte daquele. Mas não só: fiel a uma ideia interacionista, ela expande o dever também para todos os membros do grupo: “A confidencialidade, no entanto, não se limita ao assistente social, pois os membros adquirem informações uns sobre os outros. O assistente social serve de modelo para os membros a esse respeito [...]”. (Northen, 1969, p. 124, tradução nossa)⁶.

Aqui, é bastante interessante observar o esforço da autora diante da iminente dificuldade de se falar em *confidentiality* quando a relação envolve mais de duas pessoas, isto é, um grupo. Ela parece reconhecer que não está sob o total controle do assistente social se as informações divididas durante o trabalho de grupo serão compartilhadas para além daquele espaço. Membros do grupo, também “clientes”, poderiam falar sobre a história de outro membro sem seu consentimento.

⁶ Exatamente como nos textos de Gisela Konopka, ao pesquisarmos o livro da autora em língua inglesa (Northen, 1969) o termo “*confidentiality*” foi frequentemente traduzido para “sigilo” na versão publicada no Brasil (Northen, 1971). Ressaltamos que ambas as autoras foram traduzidas pela mesma pessoa – portanto, utilizamos aqui a citação original em inglês com livre tradução nossa.

A saída encontrada pela autora é bastante típica das técnicas de terapia de grupo: o estabelecimento de um “pacto moral” de todos se manterem calados, para fora do grupo, sobre os conteúdos que serão trazidos durante o trabalho – e isso permitiria um ambiente de confiança mútua, necessário para o trabalho terapêutico. Contudo, é bastante revelador o fato de a autora não focar sua análise em uma espécie de “confidencialidade profissional”, mas em “confidencialidade”, pura e simples. No caso, o papel do assistente social é ser o modelo, o exemplo de confidencialidade a ser seguido. E isso, em nossa visão, se dá por uma simples razão: é impossível exigir dever de sigilo profissional de quem não é profissional. O dever moral passaria, portanto, por outros tipos de relacionamentos que são construídos no trabalho com grupos.

Por fim, Northen diz que o “cliente” está sabendo quais informações a seu respeito serão usadas pela agência (instituição), desde que sejam em seu benefício – e, também aqui, já fica revelado **o caráter não secreto dos conteúdos acessados pelo assistente social**. Entretanto, para a autora, este deve sempre, de antemão, informar ao(s) cliente(s) quais informações coletadas durante o trabalho realizado serão usadas pela agência/instituição, desde que sejam em seu benefício. Comparece, portanto, a ideia de que o compartilhamento de informações deve estar em consonância com o que se entende por “benéfico”, tal como vimos no Serviço Social de Caso.

Serviço Social em Organização de Comunidade

Diferente do Serviço Social de Caso e do Serviço Social de Grupo, a literatura profissional já elencou as particularidades deste chamado “método” difundido pela literatura anglo-saxônica. Castro (2000) revela que a Organização de Comunidade (OC) abarca um conjunto de programas sociais desenvolvidos após 1929, que tinha como objetivo restabelecer a ordem cindida pelos efeitos da crise – estava dentro do marco do *New Deal*. E que tais programas passaram a contar com a presença de assistentes sociais em suas equipes:

Adotado tanto nos EUA como no Canadá, ela incorporou os ideais da Sociologia Intervencionista de, a partir da identificação dos problemas sociais que se expressam nas comunidades, propor ações no campo ecológico, demográfico e psicocultural de modo a realizar uma educação de adultos que visasse provocar ações de cooperação e colaboração entre as diferentes “comunidades funcionais”: os membros e, sobretudo, os grupos e subgrupos que compõem uma comunidade (...). [...] trata-se a OC de ações que visam à “promoção do homem”, valor este que credencia o Serviço Social a ser um agente profissional protagonista, ao ponto de considerarem a sua inserção em OC um método específico do Serviço Social (Toniolo, 2022, p. 172).

Dois autores cujas obras foram referências no Brasil foram o canadense Murray Ross e o estadunidense Genevieve Carter. Diante das notórias diferenças com os outros “métodos” (Caso e Grupo), é possível observar o esforço da literatura anglo-saxônica em tentar sintonizar o Serviço Social em Organização de Comunidade com os valores e princípios individualizantes e de terapêuticas sociais (Netto, 2005) que marcam a trajetória da profissão naquela região.

Para Ross (1955, 1956, 1964), o trabalho de Organização de Comunidade (OC) se propõe a desenvolver as capacidades colaborativas em uma comunidade, visando a um melhoramento desta, assim possibilitando o desenvolvimento dos indivíduos. O autor

também fala em princípio de autodeterminação, mas da comunidade, não dos indivíduos, como falavam Richmond e Hamilton (Guedes, 2005). E como um processo do Serviço Social, a OC também possuiria uma dimensão terapêutica – a terapia social (ao lado da terapia de caso e da terapia de grupo). Isso se daria pela aplicação do procedimento metodológico de diagnóstico e tratamento, tendo a comunidade como “cliente”: “Seu tratamento deve envolver a comunidade num processo no qual o conhecimento próprio libera a tensão e remove os bloqueios para o trabalho cooperativo” (Ross, 1964, p. 227).

Entretanto, já sinalizamos em outro momento (Toniolo, 2022) que as ações desenvolvidas pelo Serviço Social em OC muito pouco se aproximavam daquelas que reivindicavam uma postura psicologizante, até porque a própria proposta desses programas se fixava em realizar abordagens muito mais de forma coletiva do que individualizada – o que dificulta caracterizar esse método nos marcos daquilo que se convencionou de chamar de “abordagem psicossocial”. E para o tema que estamos trabalhando e a forma como ele veio sendo desenvolvido pela literatura estadunidense, esse não é qualquer dado, pois no texto de Ross **não existe nenhuma menção ao sigilo profissional**⁷.

A mesma ausência existe em Carter (1972), ainda que nele encontremos referências sobre o princípio da individualização e da terapêutica social no trabalho do assistente social. Para ele, a individualização está diretamente relacionada à inserção do indivíduo na comunidade, mas afirma que a necessidade do “cliente”, que neste caso é a comunidade, não é clínica: relaciona-se com serviços sociais organizados. Por isso, apesar de falar em diagnóstico, o seu desdobramento não prevê a ideia de tratamento, mas sim, de planejamento e implementação. E isso se relaciona diretamente com o fato de o autor reconhecer o caráter coletivo do trabalho desenvolvido pelo assistente social em OC:

O assistente social de Organização de Comunidade reconhece e frequentemente (sic) trabalha com as necessidades individuais das pessoas que participam do planejamento do projeto de organização de comunidade, mas seu enfoque é sempre a tarefa ou objetivo que o grupo da comunidade formulou como seu objetivo (Carter, 1972, p. 284).

Assim, o tema do sigilo profissional simplesmente não aparece nos textos sobre Serviço Social em Organização de Comunidade.

Considerações Finais

Como pudemos ver ao longo desta exposição, o tema do sigilo profissional, tratado prioritariamente sob a terminologia “*confidentiality*” vai se dissipando na produção do Serviço Social da América anglo-saxônica à medida em que as propostas de abordagens profissionais vão se tornando mais coletivas, **ao ponto de ser timidamente desenvolvido no Serviço Social de Grupo até desaparecer na Organização de Comunidade**. Mesmo assim, ele aparecia de forma marginal no Serviço Social de Grupo – menos no campo do “relacionamento assistente social/cliente” e mais na relação entre os membros do grupo. Em nossa opinião, isto se deve ao fato de que, assim como observamos nos textos da escola

⁷ Entretanto, o autor afirma que, para construir um trabalho colaborativo entre os diferentes grupos que compõem a comunidade, o assistente social não deve se posicionar em favor de nenhum deles, pois disso depende a **confiança** [*confidence*] que a comunidade precisa depositar no profissional para liberar suas capacidades cooperativas – isto é, para o tratamento (Ross, 1955, 1956, 1964).

diagnóstica em Serviço Social de Caso, a dimensão terapêutica presente na proposta do Serviço Social de Grupo pressupunha como já dado o sigilo profissional na relação entre esses dois atores.

Já sobre a Organização de Comunidade, a questão do sigilo não aparece porque, mesmo que a dimensão terapêutica se apresentasse como algo pertinente a este “método”, há o fato de que o referido método não se desenvolveu a partir de uma abordagem individualizante. Assim, em conformidade com o que entendemos ser a natureza da abordagem psicossocial no Serviço Social (Toniolo, 2022), nossa conclusão é que **o sigilo profissional na produção profissional nos EUA (e Canadá) esteve essencialmente associada a uma abordagem que tem o indivíduo como o objetivo e o centro da intervenção profissional, e somente a ela relacionada**. Talvez isso explique o uso contínuo do termo *confidentiality* nos EUA para se referir à questão.

Isso se deu porque reflete a centralidade que a questão da privacidade e da intimidade possui nos debates que envolvem a temática do sigilo, sempre muito associadas à dimensão individual. E, sabemos o quanto o pensamento liberal burguês foi e é responsável por buscar fundamentos filosóficos e políticos para justificar a defesa da privacidade e da intimidade como algo “inerente” à individualidade. Assim, as análises realizadas nesse artigo nos levam a uma reflexão maior: estaria o sigilo profissional circunscrito apenas no campo das abordagens individuais e, deveras, de cunho psychologizante? O que se toma conhecimento no exercício da profissão também não se coleta em ações e intervenções profissionais coletivas, e que também pode ser caracterizado como sigiloso?

Em nossa visão, tais perguntas são impossíveis de serem respondidas se deixarmos de levar em consideração os compromissos políticos que foram assumidos pelo Serviço Social nos EUA ao longo de sua trajetória. Trata-se de um projeto profissional que, no esteio do pragmatismo e empiricismo neopositivista, logrou defender os princípios liberal-burgueses a partir de um intenso foco individualizante no trabalho desenvolvido – ao ponto de achar que os problemas sociais se resolveriam a partir de práticas terapêuticas que alcançariam os indivíduos. O referencial teórico, proveniente do conservadorismo das Ciências Sociais (Iamamoto, 1995), afirmou um projeto conservador de profissão naquela região, somada à perspectiva psychologizante dos problemas sociais que ganha proporções gigantescas em uma sociedade fundada em uma cultura profundamente individualista (Netto, 2005).

Portanto, não é possível descolar a análise do tema do sigilo profissional na literatura clássica anglo-saxônica sem levar em conta o referencial teórico conservador que engendrou a produção do Serviço Social de lá, e que influenciou gerações de assistentes sociais brasileiros. Pois esse referencial teórico serviu (e serve) aos objetivos políticos de controle social e manutenção da ordem vigente. Em se tratando o sigilo profissional de escolhas essencialmente políticas que são feitas pelo assistente social, uma concepção de sigilo profissional, apenas pautada na dimensão individualizada, com fortes tendências terapêuticas, tende a estar sintonizada com tais objetivos políticos conservadores.

Referências

AGUIAR, Antônio Geraldo de. **Serviço Social e filosofia**: das origens a Araxá. São Paulo: Cortez; Piracicaba, São Paulo; UNIMEP, 1984.

- BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2007.
- BASTOS, Maria Durvalina Fernandes. Divergências político-ideológicas no processo de profissionalização do Serviço Social nos Estados Unidos. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 27, p. 5-12, out./dez. 1988.
- BYINGTON, Margaret F. **The confidential exchange: a form of social co-operation**. Nova Iorque: Fundação Russel Sage, 1912.
- CAIRUS, Henrique F.; RIBEIRO JÚNIOR, Wilson A. **Textos hipocráticos: o doente, o médico e a doença**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.
- CARTER, Métodos e processos do Serviço Social de Organização de Comunidade. *In*: FRIEDLANDER, Walter A. (Ed.). **Conceitos e métodos de Serviço Social**. Rio de Janeiro: Agir, 1972.
- CASTRO, Manuel Manrique. **História do Serviço Social na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.
- CFAS. CONSELHO FEDERAL DE ASSISTENTES SOCIAIS. **Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Rio de Janeiro: CFAS, 1975.
- CFAS. CONSELHO FEDERAL DE ASSISTENTES SOCIAIS. **Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Brasília (DF): CFAS, 1986.
- CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Resolução CFESS nº 493/2006**. Brasília (DF): CFESS, 2006.
- CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Código de Ética do/a Assistente Social. *In*: **Código de Ética do/a Assistente Social. Lei 8662/93**. Brasília (DF): CFESS, 2012.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: revista de cultura e política**. São Paulo: CEDEC, nº 24, p. 85-116, 1991.
- FLEXNER, Abraham [1915]. Is Social Work a profession? **Research on Social Work Practice**. Talahassee, EUA: Universidade do Estado da Flórida, Vol. 11, n. 2, p. 152-165, mar. 2001.
- FREUD, Sigmund [1905]. **Fragments da análise de um caso de histeria**. Disponível em: <<http://www.freudonline.com.br/livros/volume-07/vol-vii-1-fragmento-da-analise-de-um-caso-de-histeria-19051901/>>. Acesso em 11 set. 2019.
- GARVIN, Charles D. Garvin; GLASSER, Paul H. Serviço Social de Grupo – modelo preventivo e de reabilitação. **Debates Sociais**. Rio de Janeiro: CBCISS, nº 105, p. 40-61, 1976.
- GUEDES, Olegna de Souza. **Interpretações do humanismo no Serviço Social brasileiro**. 343 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.
- HAMILTON, Gordon. **Theory and Practice of Social Case Work**. Nova Iorque, EUA: Columbia University, 1940.
- HAMILTON, Gordon. **Theory and Practice of Social Case Work**. Nova Iorque, EUA: Columbia University, 1951.
- HAMILTON, Gordon. **Teoria e prática do Serviço Social de Casos**. Rio de Janeiro: Agir, 1986.

- HOLLIS, Florence. Serviço Social de Caso – o modelo psico-social. **Debates Sociais**. Rio de Janeiro: CBCISS, n° 109, p. 51-69, 1976.
- HOLLIS, Florence; WOODS, Mary Ellen. **Casework**: a psychosocial therapy. Nova Iorque, EUA: Randon House New York, 1981.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**: ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1995.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2005.
- KONOPKA, Gisela. Group Work in the Psychiatric Setting. **Social Work**: Nova Iorque DC, EUA: vol.1, n.1, p. 72-80, jan.1956.
- KONOPKA, Gisela. **Social Group Work**: a helping process. Nova Jersey, EUA: Prentice-Hall; Inc; Englewood Clipp, 1963.
- KONOPKA, Gisela. **Group Work in institution**: a modern challenge. Nova Iorque, EUA: Association, 1970.
- KONOPKA, Gisela. Método do Serviço Social de Grupo. *In*: FRIEDLANDER, Walter A. (Ed.). **Conceitos e métodos de Serviço Social**. Rio de Janeiro: Agir, 1972.
- KONOPKA, Gisela. **Serviço Social de Grupo**: um processo de ajuda. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social**: identidade e alienação. São Paulo: Cortez, 2003.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2005.
- NORTHEN, Helen. **Social Work with Groups**. Nova Iorque, USA: Londres, Reino Unido: Columbia University, 1969.
- NORTHEN, Helen. **Serviço Social com Grupos**. Rio de Janeiro: Agir, 1971.
- RICHMOND, Mary Ellen. **Social Diagnosis**. Nova York, EUA: Russel Sage Foundation, 1917.
- RICHMOND, Mary Ellen. **What is Social Case Work?** an introductory description. Nova York, EUA: Russel Sage Foundation, 1922.
- RICHMOND, Mary Ellen. **The long view**. Filadelfia, EUA: Russel Sage Foundation, 1930.
- RICHMOND, Mary Ellen. **Diagnóstico Social**. Lisboa, Portugal: Instituto Superior de Higiene Dr. Ricardo Jorge, 1950.
- RICHMOND, Mary Ellen. O que é Serviço Social de Caso? **Temas Sociais**. Rio de Janeiro: CBCISS, n° 85, 1974.
- ROBINSON, Virginia. **A changing Psychology in Social Work**. Chapel Hill, EUA: The University of North Carolina, 1930.
- ROSS, Murray. **Community Organization**: theory and principles. Nova Iorque, EUA: Harper & Brothers, 1955.
- ROSS, Murray. Conceptual problems in Community Organization. **Social Work Review**. Chicago, EUA: University of Chicago, v. 30, n.1, p. 174-181, mar. 1956..

ROSS, Murray. **Organização de Comunidade:** teoria e princípios. Porto Alegre (RS): PUC/RS, 1964.

SCHWARTZ, William. Serviço Social de Grupo – modelo interacionista. **Debates Sociais.** Rio de Janeiro: CBCISS, nº 105, p. 16-39, 1976.

SILVA, Ilda Lopes Rodrigues. **Mary Richmond:** um olhar sobre os fundamentos do Serviço Social. Rio de Janeiro: CBCISS, 2004.

SMALLEY, Ruth Elizabeth. Serviço Social de Caso – o modelo funcional. **Debates Sociais.** Rio de Janeiro: CBCISS, nº 109, p. 1-26, 1976.

TONIOLO, Charles. **Sigilo profissional e Serviço Social:** fundamentos políticos e regulamentação ética. 705 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

TONIOLO, Charles. Presenças imperiosas nas elaborações sobre sigilo profissional nos Códigos de Ética do assistente social de 1947 e 1965. **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Cortez, nº 142, p. 568-588, set./dez. 2021.

TONIOLO, Charles. **Profissões e Serviço Social:** surgimento e regulamentação ética no Brasil: Curitiba (PR): CRV, 2022.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **Serviço Social:** precursores e pioneiros. Rio de Janeiro: Agir, 1984.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **Serviço Social:** processos e técnicas. Rio de Janeiro: Agir, 1988.

SOBRE OS/AS AUTORES/AS

Adrielle Campelo Campos – estudante de graduação da Escola de Serviço Social/UFRJ; integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Serviço Social na Contemporaneidade (NEFSSC); Bolsista IC FAPERJ.

Charles Toniolo – Assistente social (CRESS nº 13.274/7ª Região). Doutor em Serviço Social pela PUC/SP. Professor Adjunto do Departamento de Fundamentos do Serviço Social da Escola de Serviço Social da UFRJ. Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFRJ. Membro do Núcleo de Pesquisas e Estudos sobre Políticas Públicas, “Questão Social” e Serviço Social – NUPEQUESS.

Débora Holanda Leite Menezes – Assistente Social; Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ); Especialista em Promoção da Saúde e Desenvolvimento Social pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ FIOCRUZ; Doutora em Política Social, pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Professora Adjunta do Departamento de Fundamentos do Serviço Social – UFRJ. Integrante do Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre Políticas Públicas, “Questão Social” e Serviço Social – NUPEQUESS.

Elaine Martins Moreira – Doutora pela Faculdade de Serviço Social da UERJ, professora de Serviço Social da UFRJ. Integra o Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão: Questão Agrária em Debate da Escola de Serviço Social da UFRJ. Membro do GTP da ABEPSS: Questão Agrária, urbana e ambiental.

Elton Luiz da Costa Alcantara – Graduado em Serviço Social pela Escola de Serviço Social da UFRJ. Mestrando em Ciências Sociais pelo PPGCS/UFU, integrante do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Sociedade (GPTES)

Emilly Felix – Graduanda do Curso de Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, turma de 2021.1. Pesquisadora voluntária da Pesquisa: “Trabalho e previdência na contemporaneidade”, desenvolvido no interior do Núcleo “Políticas Sociais na América Latina: particularidades da proteção social na contemporaneidade” na Escola de Serviço Social da UFRJ desde 2022.2.

Fátima Grave Ortiz – Doutora e Mestre em Serviço Social pelo PPGSS/UFRJ; Professora Associada IV da Escola de Serviço Social/UFRJ; integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Serviço Social na Contemporaneidade (NEFSSC); Bolsista CNE FAPERJ.

Gabriela Lema Icasuriaga – Assistente Social, formada pela Universidade de la República (UDELAR) – Uruguai. Mestre e Doutora Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora da ESS e do PPGSS/UFRJ.

Gabryella Luna do Bomfim – Assistente social graduada pela Escola de Serviço Social/UFRJ; residente do Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família/ENSP/FIOCRUZ.

Gustavo Javier Repetti – Assistente Social pela Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (FTS-UNLP), Argentina. Doutor em Serviço Social pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Associado da ESS-UFRJ. Vice-coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre os Fundamentos do Serviço Social na Contemporaneidade-NEFSSC/UFRJ.

Iris Sunsyaray Mendes Feliciano de Andrade – Assistente Social, formada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Janete Luzia Leite – Professora Titular da Escola de Serviço Social/UFRJ – Departamento de Fundamentos do Serviço Social. Doutora em Serviço Social pelo PPGSS/UFRJ. Especialista em Educação na Área da Saúde NUTES/UFRJ. Especialista em HIV/Aids e Populações Confinadas CNRS/ORS-PACA (França). Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UFRJ e Colaboradora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social/UFF. Realizou Estágio Pós-Doutoral na Universidade de Granada (Espanha) e na Universidade de Aveiro (Portugal). Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre Políticas Públicas, “Questão Social” e Serviço Social – NUPEQUESS.

Júlia Danne – Graduanda do curso de Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, turma de 2021.1. Bolsista da Pesquisa: “Trabalho e previdência na contemporaneidade”, desenvolvida no interior do Núcleo “Políticas Sociais na América Latina: particularidades da proteção social na contemporaneidade” na Escola de Serviço Social da UFRJ desde 2022.2.

Julia de Souza Santos Teixeira – estudante de graduação da Escola de Serviço Social/UFRJ; integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Serviço Social na Contemporaneidade (NEFSSC); Bolsista PIBIC CNPq.

Karla Fernanda Valle – Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ). Professora Substituta da Escola de Serviço Social da UFRJ – Departamento de Fundamentos do Serviço Social. Assistente social do Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro – TRT/RJ. Integrante do Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre Políticas Públicas, “Questão Social” e Serviço Social – NUPEQUESS.

Leile Silvia Candido Teixeira – Doutora em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2015. Professora Associada da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Integra O Laboratório de Estudos, Pesquisa e Extensão "Questão Agrária em Debate" da Escola de Serviço Social da UFRJ desde 2015 e o Laboratório de Estudos sobre Capitalismo Dependente e Questão Social no Brasil (Lecad), desde 2018. Participa da coordenação ampliada do GTP de Movimentos Sociais da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), gestão 2023-2024.

Luciana Gonçalves Pereira de Paula – Assistente Social. Doutora em Serviço Social pelo PPGSS da UFRJ. Professora Associada na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre os Fundamentos do Serviço Social-GEPEFSS.

Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi – Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2002). Especialista em Saúde Internacional pela Organização Panamericana de Saúde, OPS (1991). Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, atuando na graduação e pós-graduação de Saúde Coletiva e Serviço Social. Foi consultora da OPS no Peru, apoiando projeto de desenvolvimento institucional do Ministério da Saúde. Tem experiência na área de Saúde Coletiva e Economia Política, atuando principalmente nos seguintes temas: reforma do Estado, privatização, participação democrática, controle social, movimentos sociais, militarização da vida social. Membro da Frente Nacional contra a Privatização da Saúde, atua em projetos de assessoria popular. Presidente do Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos desde 2019 desenvolvendo campanhas de defesa dos direitos democráticos do povo e solidariedade aos lutadores sociais. Colaboradora do Jornal A Nova Democracia.

Maristela Dal Moro – Assistente Social. Doutora pela Escola de Serviço Social da UFRJ, professora associada do curso de Serviço Social da UFRJ e professora do Programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ. Integra o Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão: Questão Agrária em Debate da Escola de Serviço Social da UFRJ. Membro do GTP da ABEPSS: Questão Agrária, urbana e ambiental.

Platini Boniek Sardou da Silva – Graduado em Serviço Social. Especialista em Oncologia pelo Programa de Residência Multiprofissional em Oncologia do INCA. Graduando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Samuel Rufino – Graduando do curso de Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, turma de 2020.2. Bolsista da Pesquisa: “Trabalho e previdência na contemporaneidade”, desenvolvido no interior do Núcleo “Políticas Sociais na América Latina: particularidades da proteção social na contemporaneidade” na Escola de Serviço Social da UFRJ desde 2022.2.

Samyra Rodrigues da Cruz – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ. Assistente Social do quadro efetivo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cedida para colaboração técnica ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE).

Silvina V. Galizia – Assistente Social formada pela Escuela de Trabajo Social da Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Mestre e doutora pelo PPGSS Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Associada IV do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da mesma Escola. Coordenadora do Núcleo de estudos e pesquisas: Políticas Sociais na América Latina: particularidades da proteção social na contemporaneidade (2006-atual) e do projeto de pesquisa: “Trabalho e previdência na contemporaneidade (2022-atual) na Escola de Serviço Social da UFRJ. Coordenadora do Projeto de Extensão: Assessoria via extensão universitária (2013-atual). Professora do PPGSS da ESS-UFRJ.

Yolanda Aparecida Demétrio Guerra – Assistente social. Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRJ e professora visitante do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social e Serviço Social da UFF. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Serviço Social na Contemporaneidade-NEFSSC/UFRJ. Bolsista Produtividade 1A do CNPq

