

ORGANIZADORAS  
GLENY TEREZINHA DURO GUIMARÃES  
ANA LÚCIA SUÁREZ MACIEL  
BEATRIZ GERSHENSON

**NEOLIBERALISMO  
E DESIGUALDADE  
SOCIAL:  
REFLEXÕES  
A PARTIR DO  
SERVIÇO SOCIAL**

 ediPUCRS

# **NEOLIBERALISMO E DESIGUALDADE SOCIAL:**

**reflexões a partir do Serviço Social**



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

**Chanceler**

Dom Jaime Spengler

**Reitor**

Evilázio Teixeira

**Vice-Reitor**

Jaderson Costa da Costa

**CONSELHO EDITORIAL**

**Presidente**

Carla Denise Bonan

**Editor-Chefe**

Luciano Aronne de Abreu

Adelar Fochezatto

Antonio Carlos Hohlfeldt

Cláudia Musa Fay

Gleny T. Duro Guimarães

Helder Gordim da Silveira

Lívia Haygert Pithan

Lucia Maria Martins Giraffa

Maria Eunice Moreira

Maria Martha Campos

Norman Roland Madarasz

Walter F. de Azevedo Jr.

*Gleny Terezinha Duro Guimarães*  
*Ana Lúcia Suárez Maciel*  
*Beatriz Gershenson*  
*Organizadoras*

**NEOLIBERALISMO E DESIGUALDADE SOCIAL:**  
reflexões a partir do Serviço Social



PORTO ALEGRE  
2020

© EDIPUCRS 2020

**CAPA** Thiara Speth

**DIAGRAMAÇÃO** EDIPUCRS

**REVISÃO DE TEXTO** Carol Ferrari

Edição revisada segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.



O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001



**Editora Universitária da PUCRS**

Av. Ipiranga, 6681 – Prédio 33  
Caixa Postal 1429 – CEP 90619-900  
Porto Alegre – RS – Brasil  
Fone/fax: (51) 3320 3711  
E-mail: edipucrs@pucrs.br  
Site: www.pucrs.br/edipucrs

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N438 Neoliberalismo e desigualdade social: reflexões a partir do serviço social / Gleny Terezinha Duro Guimarães, Ana Lúcia Suárez Maciel, Beatriz Gershenson organizadoras. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2020.  
319 p.

ISBN 978-65-5623-003-0

1. Política social. 2. Assistência social. 3. Capitalismo – Aspectos sociais. 4. Neoliberalismo – Aspectos sociais. 5. Igualdade. 6. Serviço social. I. Guimarães, Gleny Terezinha Duro. II. Maciel, Ana Lúcia Suárez. III. Gershenson, Beatriz.

CDD 23. ed. 361.61

**Lucas Martins Kern CRB-10/2288**  
**Setor de Tratamento da Informação da BC-PUCRS.**

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do *Código Penal*), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

# SUMÁRIO

**9 APRESENTAÇÃO**

**17 1 PROTEÇÃO SOCIAL E ECONOMIA  
NA AMÉRICA LATINA**

**19 1.1 A PRODUÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES  
NO CAPITALISMO: UMA LEITURA A PARTIR DA  
OBRA MARXIANA**

JANE CRUZ PRATES  
GISSELE CARRARO  
INEZ ROCHA ZACARIAS

**39 1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE  
RENDA: UM MEIO PARA CONTROLE E MANUTENÇÃO DA  
POBREZA OU UMA RESPOSTA AO AJUSTE ESTRUTURAL?**

ALINE FÁTIMA DO NASCIMENTO MAGRO  
CARLOS NELSON DOS REIS

**71 1.3 POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA:  
AS BASES TEÓRICAS PARA A FORMULAÇÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

ROSILAINE CORADINI GUILHERME  
CARLOS NELSON DOS REIS

**89 1.4 PROTEÇÃO SOCIAL E MERCADO DE TRABALHO:  
UMA ANÁLISE DAS REFORMAS DO ESTADO NO CHILE**

SOLANGE EMILENE BERWIG

- 121 **2 SERVIÇO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS:  
DESIGUALDADES E RESISTÊNCIAS**
- 123 **2.1 MULHERES QUILOMBOLAS E AS INTERSECCIONALIDADES  
DE GÊNERO, RAÇA/ETNIA E CLASSE SOCIAL:  
VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E RESISTÊNCIAS**
- PATRICIA KRIEGER GROSSI  
SIMONE BARROS DE OLIVEIRA  
JOÃO VITOR BITENCOURT  
JOANA DAS FLORES DUARTE
- 149 **2.2 FUNDAMENTOS ÉTICO-POLÍTICOS DA PESQUISA  
EM SERVIÇO SOCIAL**
- BEATRIZ GERSHENSON  
ADRIELE MARLENE MANJABOSCO  
KATHIANA PFLUCK AREND
- 167 **2.3 ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: OS DIREITOS  
HUMANOS NA PERSPECTIVA DAS JUVENTUDES DIANTE  
DO AGRAVAMENTO DA VIOLÊNCIA ESTRUTURAL.**
- GIOVANE ANTONIO SCHERER  
CÍNTIA FLORENCE NUNES  
VANELISE DE PAULA ALORALDO
- 195 **3 TRABALHO, CORPO E SAÚDE**
- 197 **3.1 REFLEXOS DO MODELO NEOLIBERAL NA CONDUÇÃO  
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: É POSSÍVEL EFETIVAR A  
INTERSETORIALIDADE?**
- LUÍZA RUTKOSKI HOFF  
MARIA ISABEL BARROS BELLINI

- 217 **3.2 DISCURSO, CORPO E TRABALHO:  
DIÁLOGO COM MARX E PÊCHEUX**  
GLENY TEREZINHA DURO GUIMARÃES
- 239 **4 EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E ENSINO  
EM SERVIÇO SOCIAL**
- 241 **4.1 FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL:  
PROBLEMATIZANDO OS DESAFIOS DO TEMPO PRESENTE**  
ANA LÚCIA SUÁREZ MACIEL
- 263 **4.2 GESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS AO ENSINO NA GRADUAÇÃO**  
INÊS AMARO DA SILVA
- 287 **4.3 OS ESTUDOS SOBRE TRAJETÓRIA ESCOLAR  
NA ANÁLISE DAS DESIGUALDADES SOCIAIS**  
MÔNICA DE LA FARE  
MIRELLE BARCOS NUNES
- 315 **SOBRE OS AUTORES**





---

## APRESENTAÇÃO

---

Este livro apresenta um conjunto de reflexões empreendidas pelo coletivo de docentes, discentes e profissionais vinculados aos Núcleos e Grupos de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Este PPGSS possui consolidada tradição na formação de docentes e pesquisadores em Serviço Social, bem como reconhecimento nacional e internacional na sua formação e produção. O mestrado foi lançado em 1977, o doutorado em 1998, e já formou centenas de profissionais, que estão atuando nas mais diversas regiões brasileiras.

O PPGSS tem por finalidade produzir conhecimentos sobre as diversas expressões da questão social, em variadas manifestações de desigualdades e resistências, bem como formar recursos humanos de alta qualificação cuja centralidade da produção se direcione para essa finalidade ou com ela dialogue. Este livro objetiva compartilhar parte dos resultados das pesquisas teóricas e empíricas empreendidas por esse coletivo, assim como traduzir o compromisso com a socialização e a produção do conhecimento na área.

O estágio atual da sociedade capitalista, associado às múltiplas expressões de uma sociedade em crise, expressa pela assunção do neoliberalismo e pela reprodução da desigualdade social são os eixos estruturantes dos capítulos, oportunizando a interlocução com diferentes expressões da questão social, cujos temas abordados são: pobreza, proteção social, direitos humanos, violência, raça e etnia, intersectorialidade entre as políticas sociais, análise de discurso e a formação no Serviço Social.

É importante destacar a atual conjuntura brasileira, que sob os rebatimentos das relações internacionais, encontra-se em acelerado desmonte dos direitos sociais que foram conquistados pela classe trabalhadora durante o período histórico da redemocratização brasileira. Esse desmonte tem um efeito dominó avassalador em todas as políticas públicas sociais. Os temas abordados procuram, através de uma visão crítica, servir como porta-voz do que vem ocorrendo com a classe trabalhadora, bem como expressa um processo coletivo de resistência ao avanço dos interesses do capital, na medida em que socializa uma produção do conhecimento socialmente referenciada com os interesses dos trabalhadores.

Esta produção emerge dos resultados dos estudos dos Núcleos e Grupos de Pesquisa do PPGSS, cuja área de concentração é “Serviço Social, Políticas e Processos Sociais”. Eles são espaços coletivos de pesquisa, estudos, debates e produção do conhecimento, compostos por docentes e alunos de graduação e pós-graduação, que se organizam em torno das seguintes estruturas:

**O NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS E ECONOMIA SOCIAL - NEPE** abarca estudos e pesquisas sobre América Latina, sistemas de proteção social, seguridade social e sua relação com o Estado e a sociedade civil. Debate políticas de saúde, previdência social e assistência social, políticas de transferência de renda e seguro desemprego. Compreende estudos sobre meio ambiente e educação, com ênfase na pós-graduação, trabalho e formação do assistente social. Contempla estudos sobre populações em situação de rua, gestão da informação, organizações e manifestações populares, desenvolvimento, planejamento e gestão, estudos sobre teoria e método marxiano e enfoque misto na pesquisa social. Inclui ainda debates sobre a produção do conhecimento nessas áreas. É composto pelos seguintes grupos: Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas – GTEMPP, coordenado pela Profa. Dra. Jane Cruz Prates; Grupo de Pesquisa em Economia do Bem-Estar Social – GPEBES, coordenado pelo Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis; e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento econômico, humano e meio ambiente – GDEHMA, coordenado pela Profa. Dra. Izete Pengo Bagolin.

O NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA EM VIOLÊNCIA, ÉTICA E DIREITOS HUMANOS – NEPEVEDH promove estudos e pesquisas sobre os direitos humanos e seu caráter histórico. Os sistemas de proteção dos direitos humanos e suas relações com o Estado e sociedade civil, as violações de direitos, os avanços e retrocessos societários na afirmação de direitos. Inclui análises sobre políticas sociais voltadas a populações historicamente vulneráveis em termos de direitos humanos: povos negros, indígenas e quilombolas, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, pessoas idosas, jovens, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, populações em situação de rua, mulheres, trabalhadores do campo e da cidade, povos refugiados e imigrantes, etc. Trabalha com investigações sobre os processos de desigualdade e resistência e suas repercussões no modo e condições de vida dos sujeitos sociais, considerando os diversos marcadores sociais. Realiza reflexões relacionadas ao poder punitivo do Estado no sistema prisional, de justiça e de segurança pública e a justiça restaurativa. Inclui observações acerca das múltiplas expressões de violência e estratégias para o seu enfrentamento. A linha contempla ainda estudos sobre o trabalho profissional (do assistente social e em uma perspectiva interdisciplinar) nessas áreas e suas contribuições para a área científica do Serviço Social e das áreas afins, nos termos da produção de conhecimento acerca dessas temáticas. Está estruturado a partir dos seguintes grupos de pesquisa: Grupo de Estudos de Paz – GEPAZ e o Grupo de Estudos e Pesquisa em Violência – NEPEVI, coordenado pela Profa. Dra. Patricia Krieger Grossi; Grupo de Pesquisas e Estudos em Ética e Direitos Humanos – GEPEDH, coordenado pela Profa. Dra. Beatriz Gershenson; Grupo de Estudos em Juventudes e Políticas Públicas – GEJUP coordenado pelo Prof. Dr. Giovane Antonio Scherer; e Grupo Redes, Identidades e Subjetividade – REDIS, coordenado pelo Prof. Dr. Francisco Arseli Kern

O NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA SOBRE TRABALHO, SAÚDE E INTERSETORIALIDADE – NETSI incide suas pesquisas em dois grandes eixos: Saúde e Trabalho, que são articulados através da intersectorialidade entre as políticas sociais. No primeiro eixo, as investigações enfocam a Educação e

Formação em Saúde e na Política de Saúde em sua relação com outras políticas sociais tendo centralidade na(s) Família(s). Aborda também a violência e formação profissional, efetivando ações de articulação entre unidades de ensino, universidades e serviços da rede de saúde. Estuda a Educação Interprofissional em Saúde e as Práticas Colaborativas na Atenção à Saúde, Educação Permanente, Rede de Recursos Humanos em Saúde, Formação do Trabalho Técnico em Saúde com vistas ao fortalecimento da gestão, do controle social, da interdisciplinaridade e da intersetorialidade. O segundo eixo aborda o Trabalho em diversas perspectivas e interfaces, entre elas: processos de trabalho; Reforma trabalhista; trabalho associado; Empreendimentos de Economia Solidária; Tecnologia Social; Educação Superior; Formação do Assistente Social; Formação de docentes; Supervisão de estágio em Serviço Social; Política de Assistência Social; Intersetorialidade e Inclusão produtiva; Vigilância socioassistencial; Território urbano, vulnerabilidades e risco social. A base epistemológica é o materialismo histórico, a Teoria do Cotidiano de Agnes Heller e a Análise de discurso de Michel Pêcheux. Esse Núcleo está composto por três grupos: Grupo de Estudos e Pesquisa em Ensino na Saúde e Intersetorialidade – GEPESI e Grupo de Estudos e Pesquisa em Família, Serviço Social e Saúde – GFASSS, coordenados pela Profa. Dra. Maria Isabel Barros Bellini; e Grupo de Pesquisa sobre Cotidiano, Trabalho e Território – GPsTAS, coordenado pela Profa. Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães.

**O NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE GESTÃO, FORMAÇÃO E TERRITÓRIO – NFORTE** abarca estudos e pesquisas sobre os processos de gestão social na esfera pública e privada, com ênfase para os modelos de gestão de políticas públicas, gestão compartilhada, organizações empresariais e da sociedade civil. Investiga o campo científico e as iniciativas das organizações voltadas para as políticas, inovações e tecnologias relacionadas com a área social. Igualmente problematiza a formação dos assistentes sociais, na sua interface com as políticas de educação superior, nos âmbitos da graduação e pós-graduação, e com as demandas e configurações do trabalho. Empreende análises na área da política educacional (nacional e internacional) e, no âmbito do território, são investigadas as políticas públicas voltadas para a

habitação de interesse social e para a sustentabilidade. Desenvolve estudos e pesquisas sobre processos educativos que envolvem adultos e jovens em diferentes espaços sociais, bem como as trajetórias escolares, acadêmicas e ocupacionais, de estudantes e egressos de distintos níveis e modalidades do sistema educacional. Estes temas são desenvolvidos por três grupos de pesquisa: Grupo de Estudos sobre Gestão Social e Formação em Serviço Social – FORMASS, coordenado pela Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel (Curso de Serviço Social); Grupo de Pesquisa em Habitação de Interesse Social e Sustentabilidade – SUSTENFAU, coordenado pelo Prof. Dr. Marcos Pereira Dilligenti (Curso de Arquitetura e Urbanismo); e Grupo de Pesquisa sobre Adultos, Jovens e Educação no Contemporâneo – GAJEC, coordenado pela Profa. Dra. Mônica de la Fare (Curso de Pedagogia), e vinculado ao Núcleo de Educação, Cultura, Ambiente e Sociedade – NEAS, do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUCRS.

De forma colaborativa ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, está vinculado o Grupo Filosofia Sistemática: Dialética e Filosofia do Direito, coordenado pelo Prof. Dr. Thadeu Weber. Este grupo está ligado ao Núcleo de Dialética e Direito, do Programa de Pós-Graduação em Filosofia da PUCRS.

A fim de dar visibilidade à produção deste coletivo, este livro foi organizado em quatro capítulos. Neles, os leitores terão oportunidade de acessar as seguintes contribuições: no capítulo 1, são enfocadas a pobreza e a proteção social, a partir de quatro reflexões teóricas. O primeiro sobre a pobreza e sua correlação com as desigualdades sociais, na configuração da sociedade capitalista, a partir da visão marxiana. Na sequência é apresentada uma reflexão sobre os programas de transferência de renda na América Latina, problematizando o papel do Estado para garantir a proteção social. O terceiro tema correlaciona os distintos referenciais teóricos que sustentam a formulação das políticas econômicas às suas respectivas concepções de pobreza e de proteção social, enfatizando a doutrina hayekiana, a qual promove o reparo do liberalismo econômico clássico. Trata-se das particularidades da formação social latino-americana que resultam no atraso de cerca de um século, em relação ao continente

européu, para a questão social ser reconhecida como resultado da contradição entre capital e trabalho. Ao final conclui-se que a gestão flexível do trabalho representa resposta do capital à sua crise, mediante ideias hayeknianas em que a liberdade, como sinônimo de igualdade, dinamiza a economia, o que inclui a reorientação dos sistemas de proteção social. O último tema enfoca, especificamente, a caracterização da proteção social na realidade Chilena, a partir do ano de 1975 até os dias atuais. A proteção social está assentada em quatro políticas públicas: seguridade social, saúde, assistência social e educação. Problematisa o papel do Estado na promoção e acesso ao trabalho, a partir de programas sociais.

O segundo capítulo aborda três diferentes temas, mas que se relacionam entre si, por meio dos temas relacionados com os direitos humanos e os processos de violência. O tema inicial decorre de uma pesquisa empírica realizada com quilombolas, problematizando o estigma sofrido cotidianamente, sobre as categorias raça, etnia e gênero. Os estigmas estão relacionados histórica e socialmente às desigualdades sociais e a violência estrutural. Ao mesmo tempo em que denuncia a dinâmica da opressão, este tema enfoca também as possibilidades de resistência. A concepção de intersectorialidade entre as políticas sociais se faz necessária para que o Estado cumpra sua função na perspectiva da defesa dos direitos humanos. O tema seguinte enfoca os fundamentos ético-políticos da pesquisa em Serviço Social, sob a perspectiva crítica dos Direitos Humanos. O capítulo é finalizado com a defesa dos direitos humanos, especificamente da juventude. Esta, marcada pela violência estrutural através da discriminação em relação ao gênero, raça e classe. Nem sempre a violação dos direitos é percebida, pois ao mesmo tempo em que se ampliam os espaços de protagonismo da juventude, também se acirra o preconceito através de discursos moralizantes e conservadores que são disseminados no senso comum e absorvidos como crenças verdadeiras no contexto neoliberal.

O terceiro capítulo integra os temas da intersectorialidade entre as políticas sociais e a análise do discurso. O primeiro tema apresenta alguns pontos de discussão sobre a relação entre a Intersectorialidade e as Políticas

Públicas diante do modelo Neoliberal. As problematizações apresentadas no subcapítulo têm como pano de fundo o modelo de Estado mínimo, que nas últimas décadas vem direcionando a gestão das políticas públicas para as instituições privadas e/ou sem fins lucrativos, o que tem impactado nos processos de trabalho e na realização de ações intersetoriais. Apresenta o atual cenário do Sistema Único de Saúde que vive um crescente processo de privatização dos serviços, reiterando a necessidade de avaliar os reflexos dessa orientação política no cumprimento dos princípios legais dispostos, como a integralidade do atendimento, princípio que exige a necessária articulação entre as políticas. O segundo tema busca refletir sobre a relação entre discurso, corpo e trabalho. Trata-se de um estudo teórico que articula as noções de discurso e corpo de Michel Pêcheux com a categoria trabalho baseada em Karl Marx. Inicialmente, procura localizar o corpo na teoria do discurso e, em seguida, reflete sobre como a materialidade significativa do corpo se inter-relaciona com os vários sentidos de trabalho, dentre eles corpo-força de trabalho, corpo-processo de trabalho (objeto, meios, instrumento). O sentido destes se materializa na forma corpo-mercadoria, como resultado das relações de produção. O conjunto destas materialidades significantes é o que se chamou de corpo-trabalho. A conclusão a que chega, numa visão materialista, é a de que o corpo do sujeito trabalhador é mercantilizado, é o corpo-trabalho explorado.

O quarto capítulo apresenta como eixo o contexto da educação e do ensino superior, contemplando três contribuições: a primeira se dedica a problematizar a formação em Serviço Social no Brasil, dialogando com a conjuntura nacional atual, bem como com os desafios que o tempo presente lhe impõe. Em seguida, é apresentada uma reflexão acerca do ensino em Serviço Social tendo como fio condutor o debate da matéria “gestão social”. Finaliza o capítulo o texto que dialoga como as desigualdades sociais e educativas, características do sistema neoliberal que corroboram para a exclusão, especificamente, de jovens na formação técnica profissional.

As organizadoras registram, ainda, que o financiamento deste livro decorre de recursos obtidos pelo PPGSS junto ao Programa de Excelência



Acadêmica (PROEX) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que objetiva “Manter o padrão de qualidade dos programas de pós-graduação com nota 6 ou 7, pertencentes a instituições jurídicas de direito público e privado, atendendo adequadamente suas necessidades e especificidades” (CAPES, 2006).

As organizadoras

---

1

**PROTEÇÃO SOCIAL E ECONOMIA  
NA AMÉRICA LATINA**

---



## **1.1 A PRODUÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES NO CAPITALISMO: UMA LEITURA A PARTIR DA OBRA MARXIANA<sup>1</sup>**

JANE CRUZ PRATES  
GISSELE CARRARO  
INEZ ROCHA ZACARIAS

### **Introdução**

Os processos sociais como a pobreza e as desigualdades na sociedade capitalista precisam ser explicados a partir das relações sociais de produção, as quais regulam a distribuição dos meios de produção e dos produtos, bem como a apropriação dela e do trabalho. Essas ações se dão através da exploração de uma classe despossuída de trabalhadores assalariados, desprovida da propriedade de seus meios de produção, pela classe de capitalistas, que monopolizam os meios de produção e concentram, na forma de capital, a maior parte da riqueza socialmente gerada.

Em outras palavras, para reproduzir-se o modo de produção capitalista gera processos sociais como a pobreza e as desigualdades, na medida em

---

<sup>1</sup> Este texto foi publicado originalmente em forma de artigo nos Anais do 7º Encontro Internacional de Política Social e o 14º Encontro Nacional de Política Social que será realizado entre os dias 03 e 06 de junho de 2019, na Universidade Federal do Espírito Santo (Vitória/ES). Para este livro foram efetuadas alterações e acréscimos ao longo do texto.

que se pauta na acumulação via exploração da força de trabalho, que precisa incessantemente ser incorporada ao capital como meio de expandi-lo. O crescimento do capital supõe, simultaneamente, a acumulação da riqueza para aqueles que a detém e a acumulação da pobreza e a penúria do trabalhador que “[...] apesar de todo seu trabalho, continua a não possuir nada para vender a não ser a si mesma, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham deixado de trabalhar.” (MARX, 1989, p. 829).

Na concepção de Marx, a riqueza constitui-se na possibilidade de homens e mulheres desenvolverem todas as suas capacidades e humanizarem-se na relação com outros seres humanos. É fundamental considerar que a “humanização e desumanização, dentro da história, num contexto real, concreto, objetivo, são possibilidades dos homens como seres inconclusos e conscientes de sua inconclusão” (FREIRE, 1978, p. 30), alterarem tais processos.

Isso pressupõe a superação da desumanização, de um espírito egoísta, construído socialmente pela cultura da sociedade burguesa, por uma consciência humano-genérica, que está entrelaçada com a atividade material de homens e mulheres, em seu processo real de vida. Marx (1993), ao questionar as teses sobre Feuerbach, afirma que são necessárias condições materiais de existência para o desenvolvimento da consciência e não o inverso, porque a satisfação das necessidades humanas, seja as que provenham do estômago ou da fantasia, pressupõe a produção de meios e formas de atendimento adequado das mesmas.

Sem embargo, no modo de produção capitalista, estas condições são subtraídas da classe trabalhadora e quanto mais complexas as sociedades e a forma de organização do trabalho, mais agudas, manipuladoras e subliminares são as estratégias para a captura material e simbólica da classe que produz. Além de níveis cada vez mais intensos de exploração da força de trabalho, flexibilização/precarização de vínculos, condições e relações de trabalho, que desencadeia desgaste e adoecimento físico e mental de trabalhadores. A vida *just in time*, a qual se encontram submetidos, favorece a sua despontecialização como ser humano que pensa, deseja, se relaciona, sente, percebe e se articula, na medida em que “captura a

sua subjetividade” (ALVES, 2014) roubando-lhe o sentido da objetivação humana, desumanizando-o e fazendo deste um ser cada vez mais pobre em necessidades e formas de satisfação.

Nesses termos, considera-se que a pobreza é a de homem mercadoria, é o homem restrito a grosseira necessidade, limitado pela necessidade de ter para ser, prisioneiro daquilo que ele próprio criou através do seu trabalho. Ainda, nos Manuscritos de Paris (1844) Marx reconhece que a primeira necessidade humana é a própria manutenção da vida e para tanto é preciso comer, beber, vestir, habitar. Afirma também, que o desenvolvimento das forças produtivas, e o próprio desenvolvimento decorrente dessa relação, conduz a novas necessidades. Por outro lado, a sociedade capitalista impõe necessidades fetichizadas para ampliar os seus lucros, o que está na base do processo de consumismo, coisificação e mercantilização das relações sociais, que passam a dominar todas as esferas da vida social.

Neste texto, trata-se de explicitar as contribuições da obra marxiana sobre a pobreza e as desigualdades como fundamentais para sua apreensão na sociedade capitalista contemporânea. Para tanto, trar-se-á alguns extratos da produção de Marx e deste com Engels.

### **1.1.1 Pobreza e desigualdades no capitalismo: extratos da obra marxiana**

A pobreza e o conjunto de desigualdades, presentes na história de todas as sociedades, guardadas as particularidades de cada formação sócio-histórica, resultam da luta de classes, “homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, membro das corporações e aprendiz, em suma opressores e oprimidos [...]” (MARX; ENGELS, 1998, p. 8). Sendo fruto de estruturas sociais ainda pouco desenvolvidas, pautadas e alimentadas pela exploração, subjugação de uns para a garantia do privilégio de outros, como destaca o Manifesto do Partido Comunista (1848).

Contudo, esses processos acentuam-se no modo de produção capitalista, onde a velocidade é um de seus traços característicos. A

produção de capital é diretamente proporcional à geração de pobreza e desigualdades, de concentração de renda e riqueza nas mãos de particulares e, do aumento da massa de populações descartáveis ou a massa da superpopulação consolidada “cuja miséria está na razão inversa do suplício de seu trabalho” (MARX, 1989, p. 747).

Contribui como instrumento essencial para a expansão do capital a superestrutura jurídico-política e ideológica criada pelo Estado, que possibilita a manutenção das relações sociais na base material da sociedade (infraestrutura). Esta sua existência, posto que toda a riqueza necessária para manter a superestrutura é produzida na infraestrutura por meio das nas relações de produção e de troca, conforme indica Marx nas obras *Ideologia Alemã* (1846) e *Contribuição à Crítica da Economia Política* (1859).

A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas haviam se desenvolvido até então (MARX, 2008, p. 47).

Nesse sentido, contribui para consolidar e perpetuar a dominação da classe burguesa, que impõe, defende e mantém seu poder por meio de um aparato coercitivo, jurídico, político-institucional, educacional, cultural e comunicacional. Igualmente, cria condições para o exercício de seus privilégios contra a classe ou classes que subjuga, garantindo

condições apropriadas para a reprodução das relações de produção, as quais expressam nada mais que as relações entre capital e trabalho.

A exploração da força de trabalho assalariada é condição básica para a acumulação de riqueza num polo e, simultaneamente, a “acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no polo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital.” (MARX, 1989, 749).

No conjunto da obra marxiana são problematizadas as contradições existentes na relação capital-trabalho, há muitas expressões de desigualdade e pobreza criticadas por Marx e seu interlocutor Engels, que se manifestam não apenas nas fábricas, mas em todas as relações sociais, algumas das quais serão apresentadas como contraprovas históricas.

Em sua obra inaugural na juventude, Marx e Engels, no Manifesto do Partido Comunista (1848), criticam a hipocrisia burguesa que defende o vínculo familiar, enquanto expunha crianças, oriundas da classe trabalhadora, ao trabalho infantil em condições precárias e insalubres, reduzindo-as a mercadorias.

O palavrório burguês sobre família e educação, sobre a relação estreita entre pais e filhos, torna-se tanto mais repugnante quanto mais a grande indústria rompe todos os laços familiares dos proletários e as crianças são transformadas em simples artigos de comércio e instrumentos de trabalho (MARX; ENGELS, 1998, p. 25).

Posteriormente, esse tema é retomado na obra *O Capital* (1865), quando Marx busca dar visibilidade ao que denomina de “orgias do capital”, articulando dados empíricos quantitativos e qualitativos sobre a exploração do trabalho infantil na fabricação de fósforos:

A metade dos trabalhadores são meninos com menos de 13 anos e adolescentes com menos de 18. Essa indústria é tão



insalubre que somente a parte mais miserável da classe trabalhadora, viúvas famintas, etc. cede-lhe seus filhos, ‘crianças esfarrapadas, subnutridas, sem nunca terem frequentado escola’. Entre as testemunhas inquiridas, 270 tinham menos de 18 anos, 40 tinham menos de 10, 10 apenas 8 e 5 apenas 6. O dia de trabalho variava de 12, 14 e 15 horas, com trabalho noturno e refeições irregulares, em regra no próprio local de trabalho, empestado pelo fósforo (MARX, 1989, p. 279).

Complementa esses dados aportando a expressão de um menino trabalhador de apenas 9 anos para ilustrar o que caracterizou como a ultrapassagem das “mais cruéis fantasias infernais” de exploração do trabalho infantil, incluso o prolongamento dos limites da jornada de trabalho, empregado em diversos ramos industriais. Afirma:

‘Ninguém’, diz o relatório, ‘pode pensar na quantidade de trabalho que, segundo o depoimento de testemunhas, é realizado por crianças de 9 a 12 anos, sem concluir irresistivelmente que não se pode mais permitir que continue esse abuso de poder dos pais e dos patrões. O método de fazer as crianças trabalhar alternativamente de dia e de noite leva ao iníquo prolongamento do dia de trabalho, tanto nos períodos de maior volume de negócios quanto nos períodos de movimento normal. [...] ‘George, de 9 anos declara: ‘Vim trabalhar aqui na sexta-feira passada. No dia seguinte tive de começar as 3 horas da manhã. Por isso fiquei aqui a noite inteira. Moro a 5 milhas daqui. Dormi no corredor sobre um avental e me cobri com um casco pequeno. Os outros dias estava aqui às 6 horas da manhã. Este lugar é muito quente (MARX, 1989, p. 292).

Como se pode evidenciar, nos extratos de fala de relatórios sistematizados a exploração da força de trabalho de crianças em jornada exaustiva e em condições degradantes, violam o capital a partir de condições normais, morais e físicas de vida de seres humanos em processo de crescimento,

prejudicando seu desenvolvimento, ocasionando o esgotamento prematuro e a morte. Importa frisar que, tanto crianças/adolescentes, quanto adultos explorados pelo trabalho, constituíam-se em mercadorias para o capitalista como fonte criadora de valor necessária para a acumulação de riqueza e a reprodução do modo de produção capitalista.

Na obra *Glosas Críticas Marginais*, escrita em 1844, Marx dá visibilidade ao caráter global do capitalismo e a proporção global de desigualdades que advêm da relação capital-trabalho, negada por análises limitadas. Ao dirigir-se ao rei da Prússia argumenta:

‘Num país não-político como a Alemanha’, responde o prussiano, ‘é impossível compreender que a miséria parcial dos distritos industriais é uma questão geral ainda que é um dano para o conjunto da sociedade. Para os alemães, o acontecimento tem o mesmo caráter de qualquer seca ou carestia local. Por isso, o rei o considera como um ‘defeito de administração ou de assistência’. O ‘prussiano explica então essa concepção invertida da miséria dos trabalhadores, através da peculiaridade de um país não-político (MARX, 2011, p. 142).

De forma similar refere acerca dos limites da análise que justifica a inoperância do Estado e a transferência da responsabilidade à sociedade no enfrentamento à pobreza, apelando para a caridade e a religião: “Miséria e crime são duas grandes calamidades: quem poderá repará-las? O Estado e as autoridades? Não, mas, ao contrário, a união de todos os corações cristãos” (MARX, 2011, p. 142). As desigualdades são não só naturalizadas como as políticas públicas, para o seu enfrentamento pelo Estado são consideradas favorecedoras dessa condição. Desse modo, Marx contrapõe-se ao Rei da Prússia, na medida em que desoculta o fato, que a partir de uma análise distorcida e fragmentada desloca a raiz do problema para mascarar-lo e obscurecê-lo. Destaca ainda, o mesmo autor:

O parlamento inglês não se limitou à reforma formal da administração. Segundo ele, a causa principal da grave situação do pauperismo inglês está na própria lei relativa aos pobres. A assistência, o meio legal contra o mal social, acaba favorecendo-o. E quanto ao pauperismo em geral seria, de acordo com a teoria de Malthus uma eterna lei da natureza [...] (MARX, 2011, p. 146).

O enfrentamento às desigualdades e à pobreza como uma de suas mais significativas expressões exige investimentos que não interessam ao Estado. O seu reconhecimento, como fruto do modo de organização da sociedade, supõe o compromisso de enfrentá-las pelo conjunto da sociedade e por ele próprio como seu representante. Portanto, livrar-se dos pobres sistematicamente tem sido uma prática persistente em todas as sociedades regidas pelo modo de produção capitalista, inclusive sendo avaliada como estratégia mais adequada. Nesse aspecto, sublinha:

Uma vez que a população tende a superar incessantemente os meios de subsistência, a assistência é uma loucura, um estímulo público a miséria. Por isso, o Estado nada mais pode fazer do que abandonar a miséria ao seu destino e, no máximo, tornar mais fácil a morte dos pobres (MARX, 2011, p. 146).

Ao dar visibilidade à contradição e incoerência do Estado o pensador alemão mostra que, em razão do crescimento da riqueza gerar, progressivamente, cada vez mais pobreza, existe a necessidade de que o mesmo transferisse aos próprios pobres a responsabilidade por esse processo, culpabilizando-os por isso e punindo-os por sua realidade. Isso porque, ora inclina-se para uma limitada oferta de proteção frente a esse fenômeno complexo e multidimensional da pobreza – para assim subjugá-la e controlá-la –, ora para a crítica aos poucos recursos destinados a políticas públicas que atuam com aqueles que socialmente são constituídos como pobres – entendidas como estímulos nocivos a passividade.

Se for levado em conta o contexto presente de retrocesso de direitos, assiste-se a uma retomada de análises e iniciativas de proteção social de cunho meritocrático e conservadoras que, com críticas similares, buscam desconstituir direitos, culpabilizar aqueles que lutam contra as interdições e por uma vida mais digna, deslocando de sua raiz as expressões da questão social que se agudizam. Igualmente, penalizam os mais pobres, que mais necessitam dos serviços públicos, negando-lhes o atendimento de suas necessidades mais elementares, como o direito à vida, e ofertando-lhes políticas públicas focalizadas, de caráter gerencialista e voltadas ao alívio imediato da pobreza. Nesse contexto, o texto de Marx, *Glosas Críticas Marginais* (1844), apresenta-se esclarecedor e profundamente atual.

Como se vê, a Inglaterra tentou acabar com o pauperismo primeiramente através da assistência e das medidas administrativas. Em seguida, ela descobriu, no progressivo aumento do pauperismo, não a necessária conseqüência [sic] da indústria moderna, mas antes o resultado do imposto inglês para os pobres. Ela entendeu a miséria universal unicamente como uma particularidade da legislação inglesa. Aquilo que, no começo, fazia-se derivar de uma falta de assistência, agora se faz derivar de um excesso de assistência. Finalmente, a miséria é considerada como culpa dos pobres e, deste modo, neles punida. A lição geral que a política Inglaterra tirou do pauperismo se limita ao fato de que, no curso do desenvolvimento, apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi configurando-se como uma instituição nacional e chegou por isso, inevitavelmente, a ser objeto de uma administração ramificada e bastante extensa, uma administração, no entanto, que não tem mais a tarefa de eliminá-lo, mas, ao contrário, de discipliná-lo (MARX, 2011, p. 146-147).

Complementa ainda, enfatizando que a pobreza precisava ser punida, justificando o seu entendimento como delito. Na obra *A Questão Judaica*

(1843), o autor destaca o interesse que assume para a sociedade capitalista as políticas de segurança pública para a defesa do Estado Capital

*A segurança é o supremo conceito da sociedade civil, o conceito de polícia, porque a sociedade toda apenas existe para garantir a cada um dos seus membros a conservação da sua pessoa, dos seus direitos e da sua propriedade. [...] Pelo conceito de segurança, a sociedade civil não se eleva acima do seu egoísmo. A segurança é, antes, o *asseguramento* do seu egoísmo (MARX, 2009, p. 65).*

Dito de outra forma, no modo de produção capitalista a repressão torna-se crucial para a garantia e conservação de privilégios e da propriedade privada. Igualmente, a repressão tem se constituído num “[...] estado de guerra permanente, dirigido aos pobres, aos ‘desempregados estruturais’, aos ‘trabalhadores informais’, aos emigrantes, [...] que se instala progressivamente nos países centrais e nos países periféricos [...]” (NETO, 2012, p. 219). A ordem capitalista precisa ser mantida a qualquer custo por essa razão alterna concessões de direitos com períodos de repressão. Essa “filantropia teórica”, diz Marx, ainda em *Glosas Críticas Marginais* (1844), se soma a ideia de que “[...] o pauperismo é a miséria da qual os próprios trabalhadores são culpados, e ao qual, portanto, não se deve prevenir como uma desgraça, mas antes reprimir e punir como um delito.” (MARX, 2011, p. 146).

Como contraponto à criminalização e culpabilização da pobreza e desocultando a contradição e hipocrisia do Estado que não oferta as mínimas condições materiais de existência, mostra a contradição insuperável do Estado classista. Marx argumenta (2011, p. 147):

para educar as crianças, é preciso alimentá-las e liberá-las da necessidade de trabalhar para viver. Alimentar e educar as crianças abandonadas, isto é, alimentar e educar todo

o proletariado que está crescendo, significaria eliminar o proletariado e o pauperismo.

Mas, o que significa eliminar o proletariado e o pauperismo? Quer dizer superar o modo de produção capitalista, pois a pobreza e a riqueza, como unidade contraditória de opostos, são necessárias ao desenvolvimento e à acumulação do capital. Do mesmo modo, a divisão da sociedade em classes sociais<sup>2</sup> (classe burguesa ou burguesia e classe trabalhadora ou proletariado), primordial para a exploração de uma parcela da sociedade por outra, que terá fim com a abolição do antagonismo de classes no interior das nações. Isso será possível quando o proletariado “usar seu predomínio político para retirar, aos poucos, todo o capital da burguesia, para concentrar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado – quer dizer, do proletariado organizado como classe dominante [...]” (MARX; ENGELS, 1998, p. 27), para, posteriormente, suprimi-lo.

O Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração, de um lado, e os seus meios e possibilidades, de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que repousa sobre essa contradição. Ele repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. (MARX, 2011, p. 148-149).

Marx finaliza suas reflexões em *Glosas Críticas Marginais* (1844), salientando a importância de que o homem reencontre sua essência na relação humanizada com os outros, ideia que será recorrente no con-

---

<sup>2</sup> Entende-se como classes sociais “[...] grandes grupos de pessoas que se diferenciam entre si pelo seu lugar num sistema de produção social historicamente determinado, pela sua relação (as mais das vezes fixada e formulada nas leis) com os meios de produção, pelo seu papel na organização social do trabalho e, conseqüentemente, pelo modo de obtenção e pelas dimensões da parte da riqueza social de que dispõem. As classes são grupos de pessoas, um dos quais pode apropriar-se do trabalho do outro graças ao fato de ocupar um lugar diferente num regime determinado de economia social.” (LENIN, 1919, p. 10).

junto de sua obra, ou nas palavras do autor: “[...] a comunidade da qual o trabalhador está isolado [...], da qual é separado pelo seu trabalho, é a própria vida, a vida física e espiritual, a moralidade humana. A essência humana é a verdadeira comunidade humana.” (MARX, 2011, p. 153-154).

Na obra *Os Manuscritos de Paris* (1844), particularmente no Primeiro Manuscrito, suas reflexões se iniciam sobre as contradições do mundo do trabalho, dando clareza a perversidade do modo de produção capitalista que tem o interesse de manter viva uma de suas propriedades, a força de trabalho. Na verdade, Marx fala do que hoje se designa criticamente de mínimos sociais. Diz o autor: “A mais baixa e a única necessária tabela de salários é aquela que provê à subsistência do trabalhador durante o trabalho e a um suplemento adequado para criar a família a fim, de que a raça de trabalhadores não se extinga” (MARX, 1993, p. 101).

Acrescenta ainda, que o trabalho, produto da ação humana, passa a controlar o trabalhador, invertendo o processo. Esse tema será desenvolvido com profundidade em *O Capital*, dando visibilidade aos níveis de alienação. Nos *Manuscritos de Paris*, em sua juventude, o autor afirma: “o trabalhador não tem apenas que lutar pelos meios físicos de subsistência; deve ainda lutar por alcançar trabalho, isto é, pela possibilidade e pelos meios de realizar a sua atividade.” (MARX, 1993, p. 103). Referindo-se a degradação dos trabalhadores enfatiza:

[...] o resultado para o trabalhador é o trabalho excessivo e a morte prematura, a degradação em máquina, a sujeição ao capital que se acumula em ameaçadora oposição a ele, nova concorrência, a morte, a fome ou a mendicidade para uma parte dos trabalhadores (MARX, 1993, p. 105).

O mesmo autor aporta reflexões sobre a automação e os trabalhadores sobrantes, embora não utilize esses termos. Mostra ainda que os interesses privados se sobrepõem aos sociais (da coletividade) e ressalta, com base no que aponta Smith, o reconhecimento de que a maioria da sociedade se

torna infeliz em decorrência da necessidade de viabilizar a prosperidade de poucos, donde conclui que “a miséria social constitui o objetivo da economia” (MARX, 1993, p. 107) no modo de produção capitalista.

Por fim, associa a pobreza não a mínimos, mas ao atendimento de necessidades, não só ampliando o âmbito do processo, porém incluindo a criação de necessidades pelo capital para potencializar o consumo alienado. Diz Marx (1993, p. 111):

O samoiedo não é pobre com o seu óleo de baleia e o seu peixe rançoso, porque na sua sociedade isolada todos têm idênticas necessidades. Questiona-se, portanto, como os sobrantes de um mercado de trabalho cada vez mais restrito terão acesso ao atendimento das necessidades criadas pela sociedade global? Novas frustrações, violência, revoltas, depressões, suicídios resultam dos desejos fetichizadas e inalcançáveis para uma grande maioria da população.

Aqui, Marx faz referência às necessidades sociais (ou necessidades humanas básicas, conforme Pereira, 2007), abalizadas como exigências primordiais para a vida material e subjetiva de todo ser humano, ou seja, comuns e universais a toda população do mundo, devendo ser garantidas independente de raça, etnia, cultura, credo, religião, “gosto” ou preferências individuais. Contudo, em sociedades regidas pelo modo de produção capitalista, privilegia-se a provisão dos mínimos sociais<sup>3</sup> (ou mínimos de subsistência) e não o básico, isto é, preferências “individuais e relativas”, que se submetem ao consumo, à lógica do mercado, em que cada indivíduo tem a seu dispor formas de satisfazê-las, com o máximo de trabalho e de força de vontade.

---

<sup>3</sup> Sobre mínimo e básico partilha-se da seguinte compreensão: “*Mínimo* e *básico* são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico* expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela se acrescenta [...]” (PEREIRA, 2007, p. 26-27).



Nessa direção, o mercado acaba tornando-se “[...] agência-mor de provisão, e o *consumidor* (e não o cidadão) como alvo de satisfações, inclusive públicas. [...] Assim, a ideia de necessidades confunde-se com *preferências partilhadas* ou *demandas* definidas pelos consumidores [...]” (PEREIRA, 2007, p. 41), como “[...] algo necessário, em necessidade historicamente produzida – é a tendência do capital” (MARX, 2011, p. 704). Assim, as necessidades particulares de consumo e a produção, reprodução e valorização do capital sobrepõem-se à esfera das necessidades humanas básicas. Em outras palavras, “a completa subordinação das necessidades humanas à reprodução de valor de troca – no interesse da autorrealização ampliada do capital – tem sido o traço marcante do sistema desde seu início” (MÉSZÁROS, 2011, p. 606).

O capital, enquanto processo, “[...] mascara e fetichiza, alcança crescimento mediante a destruição criativa, cria novos desejos e necessidades, explora a capacidade do trabalho e do desejo humanos, transforma espaços e acelera o ritmo de vida.” (HARVEY, 2007, p. 307). Para garantir sua reprodução, expansão e manutenção é requisito fundamental o capital ter sob controle o trabalho do homem, porque, sem exploração do trabalho pelo capital não há criação de mais-valor na sociedade do consumo. Portanto,

o que aparece do ponto de vista do capital como mais-valor, aparece do ponto de vista do trabalhador exatamente como mais-trabalho acima de sua necessidade como trabalhador [...] [da] conservação de sua vitalidade. [...] Consequentemente, capital e trabalho comportam-se aqui como dinheiro e mercadoria; o primeiro é a forma universal da riqueza, a segunda é só a substância que visa o consumo imediato. Todavia, como aspiração incansável pela forma universal da riqueza, o capital impele o trabalho para além dos limites de sua necessidade natural e cria assim os elementos materiais para o desenvolvimento da rica individualidade [...] (MARX, 2011, p. 404-405).

O processo de individualização humana, exaltado e legitimado pela classe dominante, tem a intenção de fragmentar os trabalhadores no coletivo, negligenciando-os em sua inserção classista e negando a existência da luta de classes no interior da sociedade capitalista. Ao encontro disso, Marx (1993) traz, no Segundo Manuscrito, algumas passagens que são emblemáticas com relação ao ocultamento dos processos de exclusão, invisibilidade dos processos de desigualdade, à supervalorização da mercadoria e à desvalorização do homem.

Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens (p. 159).

O trabalho produz maravilhas para os ricos, mas produz a privação para o trabalhador. Produz palácios, mas casebres para o trabalhador. Produz beleza, mas deformidade para o trabalhador (p. 161).

[...] o desempregado, o faminto, o miserável, o criminoso são figuras de homem que não existem para a economia política, mas só para outros olhos, para os do médico, do cozeiro, do burocrata [...] são fantasmas que se situam fora do seu domínio (p. 174).

Estes extratos revelam que, no modo de produção capitalista, o trabalho e o produto gerado por essa atividade vital é estranho ao trabalhador. Afinal, quanto mais produz, menos possui e mais fica sob o domínio do capital, reduzindo-o a mercadoria. Como resultado, a riqueza de alguns é acompanhada da privação do necessário para muitos, e, consequentemente, da pauperização da maioria que a produzem.

Portanto, a pobreza (pauperização) e as desigualdades resultam da exploração da força de trabalho e da riqueza expropriada do trabalhador e apropriada pelo capital. Para isso, é condição indispensável à separação entre o agente do processo de trabalho e a propriedade dos meios de produção.

Nessa ótica, instaura-se, na ordem societária vigente, um processo de desumanização da classe trabalhadora, onde as carências, as necessidades, os sentidos e as capacidades assumem o sentido do ter. Nas “[...] ações e relações sociais, tendem a predominar os fins e os valores constituídos no âmbito do mercado [...]. Esse é o reino da racionalidade instrumental, em que também o indivíduo se revela adjetivo, subalterno” (IANNI, 2001, p. 21).

Como resultado, o lugar de todos os sentidos físicos e subjetivos passa a ser ocupado pelo estranhamento e embrutecimento destes sentidos, em um nível tacanho de desumanização e empobrecimento, transformando o trabalhador em um ser destituído de sentidos e necessidades (MARX, 1993). Esse processo de estranhamento faz com que o homem não consiga desenvolver os sentidos, criando na proporção inversa à riqueza socialmente produzida, a pobreza. Daí,

a economia política, a ciência da riqueza, revela-se assim ao mesmo tempo a ciência da renúncia, da privação, da poupança, que consegue realmente poupar ao homem a necessidade de ar puro ou de atividade física. [...] Quanto menos cada um beber, comer, comprar livros, for ao teatro, ao baile, ao bar, quanto menos cada um pensar, amar, teorizar, cantar, pintar, poetar, etc. mais poupará (MARX, 1993, p 210).

Complementa os debates realizados no Primeiro e no Segundo Manuscritos de Paris (ou Manuscritos Econômico-Filosóficos), sendo o pensador sarcástico ao afirmar: “Se não tenho dinheiro para viajar, não tenho necessidade de viajar. Se tenho vocação para estudar, mas sem dinheiro para isso, então não tenho vocação para estudar.” (MARX, 1993, p. 233). Produz-se, assim, um ser humano insensível, egoísta, uma vez que seus sentidos foram desumanizados e suas capacidades criativas e intelectuais limitadas.

Por fim, na Ideologia Alemã (1846), Marx e Engels mostram o movimento de separação do campo e da cidade provocado pelo capitalismo gerando desigualdades intensas em ambos os locais. A transferência vertiginosa de

trabalhadores do campo para a cidade, sem condições estruturais para recebê-los e garantir-lhes condições dignas de sobrevivência deram origem a criação de amplos bolsões de pobreza. Entretanto, significavam também o sonho de novas oportunidades. A esse respeito os autores citados explicitam: “Com as cidades aparece simultaneamente a necessidade de administração, de polícia [...] A cidade já é o fato da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades [...]” (MARX; ENGELS, 1993, p. 78). A plebe, composta por trabalhadores diaristas que vinham de distintos lugares para atender as demandas da expansão capitalista, foi criada pelas cidades, consideradas lócus de acumulação do capital.

### **Considerações Finais**

Conforme os extratos da obra de Marx analisados, é evidente sua preocupação, ao longo de toda a sua trajetória intelectual e política, em decifrar as origens das desigualdades sociais. Conforme afirma Mandel (1980), Marx já demonstrava interesse pela questão social já nos seus primeiros escritos, quando ainda trabalhava como jornalista. E essa preocupação o acompanhou até o final de sua vida. Para isso, inúmeros exemplos sobre as condições de vida dos trabalhadores em sua época foram utilizados tanto para respaldar suas conclusões, como ponto de partida para elaborações cada vez mais complexas sobre a estrutura e organização da sociedade capitalista.

Em suas últimas obras, como os *Grundrisse* (1858) e *O Capital*, Marx revela como o modo de produção, que naquele momento se consolidava, podia produzir um grande acúmulo de riqueza, através da sua revolução constante. Ao mesmo tempo, indispensavelmente para esse processo de acumulação, uma massa de trabalhadores, mulheres, homens e crianças, vê-se obrigada a viver em condições extremamente precárias e totalmente dependente da sua inclusão nesse processo desigual para garantir o mínimo para a sua sobrevivência. Marx conclui que, conforme o capitalismo amplia seu investimento em capital constante, conseqüentemente se observa a

ampliação de uma parte da população que se torna dispensável ao processo de acumulação do capital e concentração de riqueza socialmente produzida por uma parcela ínfima da sociedade.

A produção de uma superpopulação relativa ou a liberação de trabalhadores avança mais rapidamente do que a transformação técnica do processo de produção, acelerada com o progresso da acumulação, e do que o correspondente decréscimo proporcional do capital variável em relação ao constante. [...] O trabalho excessivo da parte empregada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de seu exército de reserva, enquanto, inversamente, a forte pressão que este exerce sobre aquela, através da concorrência, compele-a ao trabalho excessivo e a sujeitar-se às exigências do capital (MARX, 1989, p. 738).

De acordo com a lei geral de acumulação capitalista, essa tendência no processo de reprodução do capital acarreta no crescimento do que chamava de exército industrial de reserva, ou seja, uma população que não se insere no mercado de trabalho, vivendo o suplício de uma vida miserável em todos os seus aspectos.

A magnitude relativa do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza, mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo, tanto maior a massa de superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do suplício de seu trabalho e ainda quanto maior essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo. Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista (MARX, 1989, p. 747).

Além disso, Marx conclui, a partir da lei geral da acumulação capitalista, que a produção da riqueza e da pobreza aumentam ao mesmo passo.

Esta lei se transmuta na seguinte: quanto maior a produtividade do trabalho, tanto maior a pressão dos trabalhadores sobre os meios de emprego, tanto mais precária, portanto, sua condição de existência, a saber, a venda da própria força para aumentar a riqueza alheia ou a expansão do capital (MARX, 1989, p. 748).

Portanto, não é em vão que o autor se preocupa, ao longo de sua sistematização, na revelação sobre as condições e o modo de vida dos trabalhadores. Seja se referindo ao trabalho infantil, do trabalho da mulher, dos casos de morte entre os operários ocasionados pelo sobretrabalho aos quais eram submetidos, ou ainda a partir de reflexões empíricas originárias de um árduo trabalho de campo realizado e que o permitiram confirmar sua tese.

Em todas as formas de sociedade, é uma determinada produção e suas correspondentes relações que estabelecem a posição e a influência das demais produções e suas respectivas relações. [...] É um éter particular que determina o peso específico de toda existência que nele se manifesta (MARX, 2011, p.59).

Melhor dizendo, o modo de produção estabelece relações sociais e condiciona todas as demais produções, relações e formas de expressão, econômicas, sociais, culturais, políticas. No que diz respeito à ciência, estabelece os conhecimentos que são relevantes e os secundários, direcionando investimentos para temas considerados prioritários, estabelece valores hierarquizados para áreas e profissões, determina relações, valores e prioridades e mais, cria as condições para conformar sujeitos que reproduzam seus valores como se fossem naturais. O éter que a tudo afeta, para usar a brilhante figura de linguagem expressa por Marx.

## Referências

- ALVES, Giovanni. *Trabalho e neodesenvolvimentismo: Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil*. Bauru: Praxis, 2014.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1978.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. 16. ed. São Paulo: Loyola, 2007.
- IANNI, IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: COUTINHO, Carlos Nelson *et al.*; FILHO, Daniel Aarão Reis (org.). *O Manifesto Comunista 150 anos depois*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 9. ed. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Textos filosóficos. Lisboa: Edições 70, 1993.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARX, Karl. Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”. De um prussiano. In: *Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Londrina, v. 3, n. 1, p. 142-155, fev. 2011. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9501/6925>>. Acesso em 06 mar. 2018.
- MARX, Karl. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.
- MARX, Karl. *A questão judaica*. Rio de Janeiro: Achimé, n/d.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.
- NETTO, José Paulo. Capitalismo e barbárie contemporânea. In: *Revista Argumentum*, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/netto-jose-paulo-201608060404028661510.pdf>. Acesso em 06 mar. 2018.
- PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

## **1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA: UM MEIO PARA CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA OU UMA RESPOSTA AO AJUSTE ESTRUTURAL?**

ALINE FÁTIMA DO NASCIMENTO MAGRO  
CARLOS NELSON DOS REIS

### **Introdução**

Historicamente o cenário social e econômico da América Latina tem como característica aspectos conjunturais e reformas estruturais. Sendo que estas últimas foram processadas, principalmente, no último quartel do século XX. Dentre elas, destacam-se as reformas econômicas, ajuste estrutural e reestruturação produtiva, e, portanto, transformações societárias decorrentes da crise econômica e das medidas de ajuste, que, de uma maneira ou de outra, determinam alterações nas medidas de proteção social.

Nesta perspectiva, nas últimas décadas, as medidas de proteção social nos países da região vêm sendo pensadas e executadas por meio da disseminação de políticas e programas focalizados na população em situação de pobreza extrema. Tais ações, na maior parte das vezes, têm a orientação de organismos internacionais, a partir da justificativa de que são as propostas mais coerentes para a gestão dos gastos públicos sociais, bem como para desenvolver a potencialidade e o protagonismo dos sujeitos no enfrentamento à situação de pobreza extrema.



Diante de tal conjuntura, esta reflexão tem por objetivo problematizar a respeito da configuração da proteção social latino-americana na contemporaneidade. Assim, inicialmente, busca-se evidenciar quais as reais possibilidades da proteção social nos novos marcos da acumulação capitalista e da (des)estruturação do papel do Estado, em que se destaca que as medidas para o enfrentamento à pobreza têm colocado em xeque a garantia dos direitos, realçando o debate controverso entre universalidade e focalização.

Posteriormente, busca-se problematizar os programas de transferência de renda, que, especialmente a partir dos anos 2000, assumem papel central na política de proteção social em grande parte dos países da América Latina. Inclusive eles, foram criados a partir de uma definida estratégia da focalização, que tem como público-alvo a população em situação de pobreza extrema e, que restringe o acesso à renda ao cumprimento de condicionalidades.

Sob esse aspecto, a estrutura básica e central no desenho dos programas de transferência de renda consiste na concessão de recursos monetários às famílias em situação de pobreza extrema, com a condição de que estas cumpram com determinadas condicionalidades nas áreas de saúde e educação, como a obrigatoriedade de inserção e frequência de crianças e adolescentes à escola e de crianças, gestantes e nutrizes nos serviços de saúde. Tal exigência que se configura como uma questão central neles é, sem dúvida, também polêmica.

Assim, serão problematizadas as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas por parte dos beneficiários, pois se compreende que as mesmas se configuram como uma nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza, refinada na lógica do atendimento aos direitos sociais de saúde e educação, bem como uma resposta aos malefícios sociais resultantes do ajuste estrutural. E, por fim, se tece algumas considerações finais.

### **1.2.1 As configurações da proteção social latino-americana**

Tratar de proteção social na contemporaneidade requer considerar que ela não mais se configura na perspectiva de um Estado de Bem-Estar Social.

Pelo menos, não no modelo que se conheceu e se consolidou ao longo dos anos dourados, já que esse modelo, guiado pelo critério das necessidades sociais e pelos princípios de equidade e justiça distributiva vem sendo contestado e esvaziado desde o final dos anos 1980. Em substituição, tanto no campo das formulações como no das práticas, percebe-se uma tendência na execução de políticas e programas sociais que restringem e eliminam o acesso a direitos historicamente conquistados, em prol de um pretensão equilíbrio macroeconômico dos recursos públicos.

Em contrapartida, verifica-se o predomínio das políticas focalizadas, possuidoras de determinações estruturais e históricas, decorrentes do fim de um período de trinta anos de prosperidade econômica, desde o segundo pós-guerra e da inviabilidade em implantar e manter em funcionamento as políticas universais efetivadas naquele período. O que permite o consequente ressurgimento do referencial liberal – agora denominado neoliberal – que passou a dar sustentação à formulação das políticas econômicas e sociais e, por consequência, redefinindo o papel de atuação do Estado.

Entretanto, em se tratando de América Latina, há que se reconhecer o reaparecimento da perspectiva desenvolvimentista nos países da região neste início de século XXI. Esse pensamento surge sob um viés renovado, que, embora não se trate de uma nova teoria econômica, representa um discurso político atualizado, ancorado em diretrizes vigentes na formulação das políticas macroeconômicas e sociais, repudiando o papel não intervencionista atribuído ao Estado pelo receituário neoliberal na década de 1990.

Dentre as propostas que compõem o atual desenvolvimentismo, para além do intervencionismo econômico, estão políticas e ações consideradas fundamentais para enfrentar a pobreza e a desigualdade social. Entretanto, como forma de alcançar tais objetivos observa-se uma tendência na programação de políticas e programas sociais, que obedecem a uma severa adequação aos objetivos macroeconômicos.

Nesse contexto, o desenho das políticas sociais mantém-se subordinado à lógica orçamentária da política econômica, o que faz com que o esboço de proteção social permitido não ultrapasse ações focalizadas e

pontuais, ofertadas somente em situações extremas (PAIVA; OURIQUES, 2006). A aplicabilidade de tal concepção, portanto, implica na fragilidade das políticas sociais de caráter universal.

Dessa forma, elas, em geral, assumem neste início do século XXI um caráter predominantemente focalizado, tendo como público-alvo faixas da população cuja pobreza e precariedade de condições de vida sejam as mais extremas, ainda que em seus objetivos sejam anunciados o compromisso com a cidadania e a redução das desigualdades. Assim, dentre as medidas focalizadas para o enfrentamento à pobreza destacam-se os programas de transferência condicionada de renda, amplamente disseminados na América Latina.

Para aprofundar a análise acerca da configuração da proteção social latino-americana na contemporaneidade organiza-se o presente item: primeiro, evidenciar quais as suas reais possibilidades diante de medidas para o enfrentamento à pobreza que têm colocado em xeque a garantia dos direitos e, segundo, destacar o controverso debate entre universalidade e focalização.

### **1.2.2 Direção e finalidades: um olhar sobre as reais possibilidades da proteção social na contemporaneidade**

A mobilização e as lutas da sociedade civil foram fundamentais para a ampliação dos espaços de participação democrática e a conquista de direitos sociais. Entretanto, a partir dos anos 1990, tem-se um processo de desmonte da estrutura dos direitos sociais, sob o argumento da crise fiscal, justificando-se a realização de reformas estruturais, como privatização e desregulamentação de mercados, o que afetou diretamente o compromisso com padrões universalistas e redistributivos de proteção social, diante da fragmentação, privatização, focalização e subordinação das políticas sociais à lógica econômica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tal perspectiva tem como argumento que os recursos financeiros serão racionalizados se for destinado o mínimo possível a quem verdadeiramente necessitar, entendendo-se como isso um público composto de pessoas em situação de pobreza absoluta, cujas necessidades mínimas de sobrevivência estejam ameaçadas.

Tal conjuntura societária repercute no tratamento dado à pobreza na contemporaneidade, a partir de indicadores econômicos como a renda *per capita*. Isso fica evidenciado a partir do momento em que as agências multilaterais passam a ofertar orientações quanto a ações e políticas para seu enfrentamento, por meio de ações técnicas focalizadas, de caráter gerencial, e voltadas ao “alívio” da pobreza extrema, por meio de programas assistenciais acompanhados de condicionalidades. Nessas ações os pobres passam a ser vistos como portadores de “ativos”, devendo ser “empoderados” e ter suas capacidades valorizadas.

Tais ações foram criadas e disseminaram-se nos países da América Latina em um contexto de profundas transformações societárias em decorrência das relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista. Assim, “[...] a articulação: trabalho, direitos e proteção social pública sofrem os impactos das transformações estruturais do capitalismo que atinge duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, levando à redefinição dos sistemas de proteção social e da política social em geral” (YAZBEK, 2012, p. 306).

Diante de tais premissas, há pouco mais de uma década vêm se afirmando como característica central da política social latino-americana sua direção compensatória e seletiva, voltada ao enfrentamento das situações limites de sobrevivência, direcionando-se aos mais pobres dos pobres. Dessa forma, o legado deste período parece ser: “[...] o legado da subordinação do social ao econômico. O social constrangido pelo econômico. O social refilantropizado, despolitizado, despublicizado e focalizado” (YAZBEK, 2012, 316).

Sob esse aspecto, “[...] os diversos tipos de políticas e programas sociais que foram postos em marcha na América Latina realizaram um *trânsito do paradigma da universalização do acesso a serviços básicos para a redução ou combate à pobreza* resultante das políticas de ajuste estrutural” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 117, grifos nossos).

Nesse bojo, efetivamente os sistemas de proteção social continuam universais apenas na “letra da Lei”, nas Constituições Federais e legislações dos respectivos países da região, evidenciando “[...] um *retrocesso histórico*

*condensado no desmonte das conquistas sociais acumuladas*, resultantes de embates históricos das classes trabalhadoras, consubstanciadas nos direitos sociais universais de cidadania, que têm no Estado uma mediação fundamental” (IAMAMOTO, 2005, p. 2, grifos nossos). Entretanto “[...] ganha cada vez mais foros de unanimidade a ideia de que a política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada aos excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada” (VIANNA, 1998, p. 03).

Nesse antagonico e contraditório contexto social têm-se, de um lado as garantias constitucionais que pressionam os Estados Nacionais para o reconhecimento dos direitos e, por outro, os mecanismos que vêm sendo desenvolvidos para aliviar a pobreza, inseridas nas medidas conservadoras<sup>2</sup> de ajuste às configurações da sociedade de mercado, que, em consonância com o paradigma da efetividade e eficiência em gestão, instituíram a focalização, a privatização<sup>3</sup> e a descentralização, como mecanismos de gestão e distribuição dos recursos.

Sob esse aspecto, identifica-se que o mercado vem ocupando espaços antes de competência dos Estados nacionais, como a provisão de políticas sociais, diante de uma investida bem-sucedida de reduzir gastos e lucrar com a regulação privada da pobreza, por meio do desmonte de direitos conquistados ao longo do último século. Com isso, “[...] os serviços sociais passaram a ser bens privados, ou mercadorias, que devem ser comercializados e adquiridos no mercado mediante pagamento monetário, como é o caso da educação privada, dos planos de saúde e da previdência complementar” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 219). Assim:

---

<sup>2</sup> O caráter conservador se expressa na naturalização do ordenamento capitalista e das desigualdades sociais a ele inerentes tidas como inevitáveis, obscurecendo a presença viva dos sujeitos sociais coletivos e suas lutas na construção da história (IAMAMOTO, 2005).

<sup>3</sup> Embora nesta reflexão dá-se ênfase à privatização no que se refere à esfera mercantil, cabe destacar que esta não se resume a isso, pois “[...] o chamado terceiro setor, composto pelas Organizações não Governamentais, as famílias, a Igreja, a vizinhança, os grupos de amigos, as empresas ‘socialmente responsáveis’, ou seja, setores da sociedade civil que nem pertencem ao Estado – embora sejam financiados por ele – nem ao mercado, oferecem respostas no âmbito privado às demandas sociais. [Assim] Alguns autores vêm chamando esse fenômeno de privatização não mercantil das políticas sociais” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 219).

Uma análise da totalidade das relações em que a política de combate à pobreza está inserida mostra-nos que a ampliação desses programas destinados aos cidadãos pobres foi seguida de perto pela política de *mercantilização de serviços públicos essenciais*, como a previdência, a saúde e a educação. Ou seja, o aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento do serviço público (MARANHÃO, 2006, p. 42-43, grifos nossos).

Observa-se uma tendência na relação entre Estado e mercado, em que o primeiro passou a ceder cada vez mais “[...] o seu protagonismo político ao mercado, que passa a distribuir e prover bens e serviços à margem dos direitos de cidadania e em detrimento da satisfação das necessidades básicas da população” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 214). Isso se traduz em ameaça aos direitos sociais e a cidadania, ao passo que as necessidades sociais básicas são confundidas com preferências de consumo e a ideia de justiça social deixa de ser prioritária na política social, cedendo espaço para a liberdade (de consumo) e a lucratividade privada.

Vive-se, portanto, numa época de visível *irracionalidade no campo da proteção social* a qual, de uma forma ou outra, repercute negativamente nos intentos capitalistas prioritários de perseguir o crescimento econômico e a ampliação do consumo como pretensos pré-requisitos do bem-estar social geral (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 212, grifos nossos).

Dessa forma, transfere-se a responsabilidade do Estado para a esfera privada, em que serviços que poderiam ser recebidos gratuitamente são pagos e, conseqüentemente, geram lucro e crescimento econômico para essa “fatia” do mercado. Dessa forma, criam uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços e, propagando-se a premissa de que o que é público é (e pode ser) de pior qualidade.

Não é à toa que, nessa lógica fundamentalmente liberal, os programas de transferência de renda assumam um papel de protagonismo nos sistemas de proteção social, pois a renda adquire um novo papel que a torna atrelada às capacidades individuais. A partir da posse deste “potencial” cada indivíduo teria chances de se tornar parte da economia, ao contribuir para o retorno (ao mercado) do capital investido. Em vista disso, o sentido de liberdade na sociedade de mercado restringe-se a capacidade de um indivíduo adquirir bens e serviços por meio da renda, tornando-se “o novo paradigma das relações sociais” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 221).

Dentre os mecanismos explicitados neste item e que se fazem presentes e limitam as possibilidades das medidas de proteção social na sociedade contemporânea, cabe destacar nesta reflexão a focalização na pobreza extrema e a centralidade dos programas de transferência condicionada de renda.

A fim de adensar a problematização desses aspectos, o próximo item inicia-se pelo debate acerca da focalização, diante da constatação de que os instrumentos e técnicas foram aperfeiçoados ao longo de pouco mais de uma década. Com isso, cada vez mais as políticas e programas sociais direcionam-se aos segmentos extremamente pobres, como é caso dos programas de transferência de renda, em detrimento às políticas sociais universais.

### **1.2.3 Universalidade versus focalização: centralidade do debate na política social latino-americana**

Evidencia-se, especialmente a partir dos anos 2000, uma tendência na formulação das políticas sociais públicas nos países da América Latina, que têm sido concebidas no sentido de “aliviar” a pobreza extrema existente, em detrimento às necessidades sociais da população e ao reconhecimento dos direitos sociais historicamente conquistados. Nesse bojo, ocorre a orientação de focalização das medidas de proteção social em substituição ao necessário projeto de universalização. Entretanto, antes de tratar dos aspectos pertinentes a esse debate na conjuntura contemporânea, consi-

dera-se imprescindível retomar os antecedentes histórico-sociais em que foi concebida e, posteriormente suprimida, a concepção de universalidade.

Com a expansão do intervencionismo estatal a partir da Segunda Guerra Mundial, estabeleceu-se a relação entre políticas públicas – que pressupõem o envolvimento do Estado com as demandas sociais – e os direitos de cidadania, conquistados por meio de movimentos democráticos, sobretudo na segunda metade do século XX. Acerca dessa relação, o princípio da universalidade<sup>4</sup> é o que melhor o contempla, pois “[...] a política social pública do segundo pós-guerra foi pensada, inclusive na América Latina, para instrumentalizar a concretização desses direitos, especialmente nos campos da saúde e educação” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 108).

Esse período ficou marcado pelo papel interventor desempenhado pelo Estado na economia e sociedade, nos países capitalistas do centro e norte da Europa, constituindo-se em fonte de provisão e financiamento do Bem-Estar Social, que materializaram-se em medidas como: “[...] compromisso com o pleno emprego; introdução e ampliação de uma série de serviços sociais de caráter universal, e estabelecimento de uma rede de segurança que garantisse padrões de vida acima de uma linha não digna de pobreza” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 109). Diante disso, evidencia-se que as políticas sociais nesse período ultrapassaram a preocupação com o controle da pobreza extrema e a manutenção da ordem pública, ao associarem-se a um conjunto de direitos e deveres.

Entretanto, a partir da década de 1970, ocorreram mudanças no padrão de intervenção pública, em decorrência da crise no modo de produção capitalista, repercutindo no fim da chamada *era de ouro* da economia mundial, bem como

---

<sup>4</sup> A razão fundamental para a adoção do princípio da universalidade deve-se a “[...] relação direta que possui com o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são *indivisíveis* e deveriam estar à disposição de todos. Não discriminar, por esta perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que humilhem, avergonhem, estigmatizem e corrompam o *status* de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a assistência social) como *fardo* governamental ou *desperdício* a ser cortado a todo custo (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 111, grifos nossos).



nas políticas sociais. Ou seja, as circunstâncias da crise nos países centrais deram visibilidade ao esgotamento da orientação *keynesiana* de Bem-Estar Social que prevaleceu como modelo dominante desde 1945, e teve como características a queda no crescimento econômico, a ampliação no endividamento externo, a contenção nos investimentos do setor produtivo, dentre outros.

Em decorrência de tal conjuntura, a busca por uma alternativa capitalista ao quadro da crise fez com que as teses neoliberais ganhassem força, cujo receituário previa um conjunto de reformas nos setores: econômico, político e social. Considerando a importância delas para a contenção da crise e a internacionalização dos mercados, foram propostas medidas de ajuste estrutural para as economias periféricas pelos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial – BM e o Fundo Monetário Internacional – FMI, os quais delimitaram planos e programas direcionados aos países periféricos. Assim:

[...] coube aos países latino-americanos um regressivo plano político e econômico através de um programa de contrarreformas – coordenadas pelos chamados organismos internacionais – tendo em vista a retomada da economia e a expansão da acumulação capitalista mundial a partir dos anos 1980 (CARRARO, 2010, p. 17).

Diante desse contexto político e econômico mundial, os sistemas de proteção social públicos, sofreram os mais diversos ajustes em decorrência de um conjunto de orientações quanto às reformas a serem processadas. Nele estava implícito o desmonte aos direitos sociais e tinha como características principais – agravadas no final do séc. XX e início do séc. XXI – o corte nos gastos sociais públicos; a privatização de parte dos serviços públicos, com a transferência de responsabilidades no campo político e social para a iniciativa privada; a fragmentação e a focalização das políticas sociais e a criação de programas emergenciais destinados à população em situação de pobreza.

Todas essas medidas se potencializaram na América Latina, tendo em vista que nesta latitude não chegou a se consolidar um modelo

institucional capaz de assegurar, de fato, um padrão de proteção social universal. Diante disso e

[...] considerando que o continente latino-americano nunca teve uma proteção social universal, podemos localizar que foi ao aderir a esse conjunto de propostas que direcionavam para as medidas de redução da pobreza o momento crucial da opção pela focalização das políticas sociais, em especial as políticas-sócio assistenciais (CARRARO, 2010, p. 56).

Nesse contexto, as medidas de combate à pobreza ganharam notoriedade nos países do continente nas últimas décadas sendo que coube a elas essa tarefa sem, no entanto, comprometer o processo de ajuste. Com isso, fortaleceram-se as estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social, orientadas pelos organismos multilaterais (PEREIRA, STEIN, 2010).

A partir dessas determinações, os Estados nacionais foram induzidos a diminuir bruscamente o gasto social, devendo priorizar a eficiência do gasto, concentrando os investimentos em políticas focalizadas e transferindo a execução para a sociedade civil e o mercado. Desse modo, administrar a pobreza com custo mínimo passou a fazer parte da agenda pública no continente latino-americano [...] (CARRARO, 2010, p. 56-57).

Diante de tais premissas, o “discurso” da focalização torna-se mais atraente do que o da universalidade, ancorado na pretenciosa justificativa de que não desperdiça recursos escassos e não suprime as individualidades. No entanto, em realidade, tal concepção implica especialmente em: “[...] restrição do papel do Estado na proteção social; [...] ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; [...] desvio do compromisso da política social para com a satisfação das necessidades sociais [...]” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 111).

O referido processo de precarização da proteção social teve como resultantes “[...] não só a descaracterização das responsabilidades governamentais, frente aos direitos sociais, mas também a orientação de focalização das medidas de política social em substituição ao necessário projeto de universalização da proteção social no continente latino-americano” (CARRARO, 2010, p. 18).

Sob esse aspecto, o “[...] o princípio da universalidade, de conotação eminentemente pública, cidadã e igualitária/equânime, vem perdendo terreno para um discurso focalista neoliberal [...]” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 107). Tal discurso se traduz em uma prática do mesmo modo, que especialmente no âmbito da política social tem como características:

[...] a lógica da fragmentação e do curto prazo prepondera; o trato com a realidade exige apenas conhecimento de pequeno alcance, pois o local se sobrepõe ao geral; as prestações sociais são ditadas pelo imediatismo e pela rapidez de resultados, geralmente quantitativos e referenciados na renda; o mérito desbanca o direito, até mesmo entre os pobres, que se transformam em vítimas meritórias da proteção social, por sua situação de penúria; as preferências individuais substituem as necessidades sociais na definição das políticas; e a história, cujo sentido de totalidade é essencial para se pensar em mudanças complexas e de longo prazo, se restringe a acontecimentos localizados ou isolados que requerem respostas pontuais (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 107-108).

O direcionamento das políticas sociais aos extremamente pobres, por meio de programas *focalizados e seletivos* em substituição às políticas sociais de acesso universal, repercute na requisição de “[...] *cadastro e comprovação da pobreza como se ela fosse residual*, com todos os constrangimentos burocráticos e morais às vítimas de tais procedimentos” (IAMAMOTO, 2005, p. 12, grifos nossos).

Assim, na atual configuração de (des)estruturação dos sistemas de proteção social os programas de transferência de renda adquirem centralidade, pois em detrimento de políticas sociais universais configuram-se como uma *proposital estratégia de focalização*. Sendo que ela se baseia estritamente no critério monetário para a definição de sua elegibilidade e reduz todas as formas de privação à falta da renda, permitindo a redução do gasto social e o redirecionamento dos recursos públicos para as “necessidades do capital”.<sup>5</sup>

Dessa forma, evidenciou-se neste item que esses programas sociais são a materialização do princípio da focalização, sendo problematizada a manutenção do atendimento emergencial e focalizado na população em extrema pobreza, por meio de mecanismos objetivos de seleção dos beneficiários. Eles reduzem o alcance social dos programas e limitam sua abrangência, ao tornar aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles sujeitos que circunscrevem às linhas de pobreza e indigência, por meio da sujeição das famílias usuárias à comprovação de insuficiência de renda.

Destarte, conforme vêm sendo explicitado nesta produção, esses programas determinam condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários para a permanência nos mesmos, o que se configura como um debate polêmico que será retomado no próximo item, no intuito de evidenciar, a partir de uma leitura crítica, as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas por parte dos beneficiários.

#### **1.2.4 Controle e manutenção da pobreza: uma nova roupagem do conservadorismo pela via do acesso aos direitos sociais**

A gestão dos programas de transferência de renda exige das famílias beneficiadas o cumprimento de uma agenda de compromissos, as chamadas condicionalidades, traduzidas especialmente na obrigatoriedade de inserção de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes em determinados programas

---

<sup>5</sup> Cabe salientar que esta dinâmica não é nova, mas assume na contemporaneidade uma *nova roupagem*, mais sofisticada e global.

de saúde e, de crianças e adolescentes na escola. Em situação de não cumprimento de tais exigências, essenciais para a manutenção do benefício, as famílias são desligadas dos programas. As condicionalidades contemplam, portanto, as características estruturais de tais projetos na América Latina.

Nesta perspectiva, busca-se problematizar as contradições que permeiam tais exigências aos beneficiários. Isso porque se compreende que elas, que se configuram como algo aparentemente novo, representam, em realidade, novas roupagens de controle da pobreza – refinadas na lógica do acesso a direitos sociais –, o que se compreende tratar de uma configuração marcante na composição das políticas sociais latino-americanas.

No intuito de adensar esses aspectos estruturou-se o presente item, em que inicialmente serão problematizadas as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas aos beneficiários, evidenciando que, ao contrário de ser uma característica das políticas sociais mais contemporâneas, trata-se de uma *nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza*.

Embora as condicionalidades configurem-se como uma questão polêmica, que têm sido alvo de debates acirrados sobre sua necessidade e aplicabilidade, seja por parte de pesquisas acadêmicas, do senso-comum, das elites e dos veículos de comunicação midiática, mantém-se oculto seus reais interesses e finalidades. Elas serão objeto de análise no segundo subitem, onde se busca responder quais os reais interesses por trás de cada uma.

### **1.2.5 Acesso aos direitos sociais na América Latina contemporânea: nova roupagem do conservadorismo pela via do atendimento aos direitos sociais**

Conforme referido anteriormente, especialmente a partir dos anos 2000 os programas de transferência de renda assumem papel central nas políticas de proteção social voltadas aos segmentos em situação de pobreza extrema. Dentre as suas características estruturais importa destacar neste item o debate acerca várias condições exigidas aos beneficiários para a permanência nos programas.

Inicialmente, é importante salientar que a existência de requisitos se baseia na concepção de proteção social como “inversão em capital humano”, tendo por premissa que “[...] a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de incentivos necessários para mantê-lo e incrementá-lo para o uso da rede estatal de serviços, no âmbito da educação, saúde e nutrição” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 120).

Por meio de um discurso aparentemente inovador, centrado na possibilidade de “cidadania ativa” do indivíduo em assumir as suas escolhas com liberdade, essa perspectiva defende que as políticas sociais públicas devem dotar as pessoas carentes de habilidades, consideradas as “ferramentas” para ultrapassar a linha de pobreza e a realização das individualidades. Entretanto, tal parecer de pobreza baseia-se na noção de carências individuais, ou seja, por meio da qual se atualiza o antigo e conservador formato das políticas sociais (CASTRO, 2010).

Dentre as justificativas utilizadas para a existência de contrapartidas estaria a possibilidade de desenvolver o capital humano (proposta que oferece às áreas de saúde e educação um papel fundamental enquanto potencializadoras dele), capaz de garantir, no futuro, a emancipação dos grupos familiares em relação a esse tipo de programa, evidenciando uma suposta preocupação em garantir um bem-estar permanente. Dessa forma, as condicionalidades seriam o meio pelo qual se faz garantir a inserção dos indivíduos e famílias em políticas sociais fundamentais.

No entanto, embora se partilhe da compreensão que atrelar o enfrentamento à pobreza exclusivamente ao viés monetário seja insuficiente – até porque a privação a que os sujeitos estão submetidos não compreende apenas a dimensão econômica –, diante de uma cobrança vinculada às políticas sociais públicas torna-se oculta a alteração de um paradigma universalista (embora estratificado), para um centrado na perspectiva *pró-pobre* (PEREIRA, STEIN, 2010). De acordo com essa perspectiva, a tendência atual das políticas sociais é ignorar a ideia do coletivo e universal por meio da justificativa de que não são as únicas e mais eficazes formas de enfrentar a pobreza – seja porque desequilibram o orçamento fiscal, desperdiçam recursos, não alcançam

devidamente os “mais necessitados”, dentre outros argumentos – enquanto que, através de instrumentos de seleção e controle, dilui-se o núcleo da concepção de cidadania, ou seja, a ideia de direitos universais.

Ignora-se a universalização, centralizando a focalização, que deve orientar a chegada de benefícios sociais aos mais pobres, de maneira mais eficaz sem desperdiçar recursos. Ao mesmo tempo se estabelece, através desse novo modelo de política social, metas para alavancar as escolhas e oportunidades. A culpabilização pode, nesse caso, ser o caminho mais fácil para desresponsabilizar o Estado, transferindo para os usuários a possível perda ou suspensão de seus benefícios ou o não alcance de suas metas (CASTRO, 2010, p. 200-201).

Cabe assinalar que, mesmo sendo polêmica a exigência de condicionalidades por parte dos beneficiários, a cobrança de contrapartidas nas atividades assistenciais é muito antiga.<sup>6</sup> Elas se caracterizavam como uma medida punitiva, em que o beneficiário era penalizado por se encontrar numa situação de dependência, podendo, em função disso, ser vítima de atos de perversidade, transformando o recebimento do benefício em um ato vergonhoso e incômodo (PEREIRA, 2000).

Nessa direção, corrobora-se com a compreensão acerca da (manutenção da) existência de um “componente assistencial, como mecanismo presente nas políticas sociais” (SPOSATI, 1995, p. 30). Esse item desloca o direito e reitera o usuário como assistido ou favorecido, o que quer dizer que o cidadão, neste formato de política social, não é reconhecido

---

<sup>6</sup> A exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários é característica presente mesmo nas protoformas das políticas sociais, como por exemplo, na Europa, no século XIX, em que se exigia que: “[...] famintos construíssem torres desnecessárias para justificar o recebimento de alimentos (geralmente batatas), em tempos de crise. Se a fome persistisse, a cobrança mudava de orientação, mas não de perversidade: exigia-se que os famintos destruíssem a torre levantada para que pudessem fazer jus à nova concessão de alimentos vitais (PEREIRA, 2000, p. 116).

como tal, mas como um indivíduo que tende a receber um benefício sem reconhecê-lo como direito, como público.

Sob esse aspecto, faz-se menção à manutenção de características relacionadas ao padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social constituído nos países da América Latina. Ele difere daquele observado nos países europeus, tendo em vista as peculiaridades da sociedade latino-americana, que imprimiram características específicas ao acesso a bens e serviços sociais.

O sistema de proteção social historicamente construído nesta latitude caracterizou-se pelo predomínio de uma lógica corporativista e meritocrática, em que os direitos sociais estavam vinculados à proteção de determinadas categorias profissionais contra riscos de perda da sua capacidade laboral e baseavam-se na contribuição prévia. Por outro lado, aos excluídos do mercado formal de trabalho eram destinadas ações assistenciais pontuais.<sup>7</sup>

Tal lógica de construção dos direitos sociais contribuiu enormemente para interditar as possibilidades de desenvolvimento de um sistema de proteção social abrangente e universal. Dessa forma, “a inserção seletiva no sistema protetivo, segundo critérios de mérito vão basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que ‘para os pobres qualquer coisa basta’” (YAZBEK, 2012, p. 297).

Sob esse aspecto, historicamente, as políticas sociais foram tidas como *concessão e não direito* e, embora todas as conquistas no campo do reconhecimento dos direitos sociais (por meio das garantias formais), tal concepção permanece enraizada na sociedade. Assim, “o pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário pelas quais é visto como ‘indivíduo necessitado’, e, muitas vezes, como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, não cidadão, enfim. Sua figura continua desenhada em negativo” (YAZBEK, 2012, p. 298).

---

<sup>7</sup> Sabe-se que historicamente a proteção social latino-americana foi se estruturando, “[...] parte vinculada à proteção ao trabalho formal e parte acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil” (YAZBEK, 2012, 297).



Com relação às políticas socioassistenciais, é sabido que historicamente foram caracterizadas como:

[...] ação voluntária de ajuda material presidida pela atitude paliativa e emergencial. É ainda socialmente decodificada pelo legado tradicional, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, com forte registro simbólico ao campo do gesto, onde, a colaboração do voluntariado perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública (CARRARO, 2010, p. 85).

Diante de tais premissas, pode-se considerar que as soluções públicas na direção do atendimento às necessidades humanas sempre estiveram relacionadas à concessão e não ao direito na América Latina. Isso porque, por aqui sempre funcionou muito bem o *clientelismo*, os *serviços de segunda* ou *ajuda para o pobre*, evidenciando duas perspectivas marcantes:

De um lado não há o compromisso de governantes com a atenção e o respeito aos direitos; de outro, há uma tendência da população em desculpar o que é produzido pelo Estado, na medida em que as ações governamentais são vistas como ajudas circunstanciais que resultam mais da bondade do governante do que no reconhecimento da dignidade do cidadão. Sem dúvida, décadas de populismo e clientelismo forjaram um imaginário subalterno para o qual o que chega é lucro, e não resposta a um padrão de cidadania (SPOSATI, 1993, p. 10).

É nessa esteira que a *proteção social é transfigurada em assistencialismo*, configurando uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade ao passo que delimita um lugar ao pobre: aquele dos favores, da ajuda, da submissão às regras e condicionalidades.

Assim, ao tratar-se dos contemporâneos programas de transferência de renda, observa-se a *permanência re-atualizada dos mecanismos de controle* das políticas sociais, tanto em função das exigências para inserção (por meio da comprovação da pobreza), quanto para a permanência neles (atrelada ao cumprimento de condicionalidades). Evidencia-se que tais mecanismos têm como objetivo inserir controladamente a população em situação de pobreza, mantendo excluídos o máximo possível de demandantes sociais. Para tanto, utilizam-se de mecanismos reguladores:

[...] contém vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios *testes de meios* (comprovação compulsória de pobreza) e *fraudemania* (mania de ver em cada pobre que recorre a proteção social do Estado um fraudador); *condicionalidades* ou *contrapartidas*, como se o alvo da proteção tivesse alguma falha pessoal a expiar; e o *estigma*, que transforma cidadãos de direito em incômodos “dependentes” da “ajuda” estatal (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 116, grifos nossos).

Sobressaindo uma lógica de atendimento em que as famílias necessitam pagar de algum modo os benefícios e serviços concedidos, as condicionalidades vão ao encontro da perspectiva ideológica presente na sociedade de que “ninguém deve receber nada de graça”.<sup>8</sup> Com isso, ao receber o benefício o pobre deve realizar algo em troca, que seria uma compensação ou pagamento pelo auxílio recebido.

Assim, além de vincular-se a lógica de restrição de custos e de direito sem contraposição ao direito social universal não contributivo, essa

<sup>8</sup> “A ausência de contrapartida coloca poucos problemas quando os benefícios assistenciais são dirigidos aos idosos – cuja contribuição ao desenvolvimento social já teria sido dada -, às crianças – cuja contribuição ainda será efetuada – e aos doentes ou inválidos – para quem tal demanda pode ser suspensa. Mas os problemas são efetivos quando se trata da parte do sistema de proteção social que atende à população em idade ativa e em condições de trabalho” (JACCOUD, 2009, p. 16). Tal concepção, ancora-se na perspectiva de que o recebimento de um benefício sem a contrapartida por parte da população apta para o trabalho questionaria a própria obrigatoriedade do trabalho, que organiza as sociedades modernas.

estratégia mantém enraizada na proteção social latino-americana uma perspectiva conservadora. Dessa forma, ela pode ser considerada como “[...] um retrocesso da montagem do sistema de proteção social de cidadania, tanto pelo seu caráter compulsório como pelo moralismo que está explícito na base da sua argumentação ideológica” (PAIVA, 2003, p. 97-98).

Diante disso, pode-se aferir que a exigência de condicionalidades para permanência nos programas de transferência de renda é imprópria, mediante o direito reconhecidamente universal de todo cidadão ter acesso a condições de sobrevivência dentro de padrões humanos de dignidade. Sob esse aspecto, evidencia-se que o pensamento neoliberal reconhece o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social, porém não identifica seus direitos sociais (YAZBEK, 2012).

Destarte, considerando que as condicionalidades estão vinculadas à saúde e educação, sua admissão enquanto uma forma de controle torna-se ainda difícil, pois ao associar-se (embora de forma precária) a dois direitos reconhecidamente garantidores da dignidade da vida humana, se oculta o real significado por trás de tal exigência. Assim, ainda que as condicionalidades estejam atreladas a tais questões fundamentais de cidadania, a possibilidade de desligamento do programa pelo não cumprimento das obrigações dificulta a certificação como direitos, o que acaba por reiterar a subalternização e o controle das famílias usuárias.

Sob esse aspecto, é sabido que educação e saúde constituem, dentre outros, os direitos universais garantidos na Declaração Internacional dos Direitos do Homem<sup>9</sup> e pela Legislação Constitucional<sup>10</sup> de diversos países.

---

<sup>9</sup> A Declaração Universal dos Direitos do Homem, firmada em 1948, no artigo 85, já estabelecia os respectivos direitos de todos os povos: “Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, os serviços sociais indispensáveis, o direito à seguridade social no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (ONU, 1948).

<sup>10</sup> No Brasil, em 1988, a Constituição Federal estabelece o direito à saúde e educação como dever do Estado. Assim, em seu artigo 196, a saúde é considerada como “direito de todos e dever do Estado, que deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas, que reduzam o risco de doenças e de outros agravos, tornando-a de acesso universal e igualitário às ações e serviços para

Portanto, são direitos historicamente conquistados que não poderiam ser condicionados, já que o acesso da população eles deve se dar independentemente da inserção em tais programas sociais.

Dessa forma, as condicionalidades dos programas colocam em xeque as políticas de saúde e educação enquanto direitos, pois a partir dessa lógica a “[...] *titularidade dos direitos é transitória*: o acesso deriva da condição de pobreza e do vínculo com o programa de transferência de renda. O acesso é ‘garantido’, na maior parte dos países, enquanto cada família permanecer no programa” (FONSECA; VIANA, 2007, p. 1509, grifos nossos). Dessa forma, discorda-se da perspectiva que estabelece que as condicionalidades sejam garantidoras do acesso aos direitos em saúde e educação.

A lógica é ainda mais perversa se evidenciada a contradição expressa na dicotomia: acesso para os pobres *versus* direito para os não pobres. Ou seja, aos usuários desses programas o acesso aos direitos sociais fundamentais se dá pela via do controle, pelo cumprimento de condicionalidades, distanciando seu reconhecimento enquanto direito e filiando-se ao campo conservador da caridade. Enquanto que, aos “não pobres” e não beneficiários dos programas, não se questiona o acesso às mesmas políticas sociais públicas e nem se exige o cumprimento de nenhuma norma, pois neste caso o acesso se dá pela via do reconhecimento ao direito social.

Por tais características, os programas de transferência de renda também não são vistos como um direito social de cidadania, mas como uma ajuda generosa dos governantes. Reitera-se, assim, a figura do subalterno, que tem o dever da obediência e do inferior que merece a tutela, a proteção, o favor, mas jamais os direitos. Assim, o “pobre” é descredenciado como sujeito de direitos e o coloca aquém das prerrogativas que supostamente a Lei deveria lhes garantir.

---

promoção, proteção e recuperação” e de relevância pública (BRASIL, 1988, p. 98). Já no Artigo 205, reconhece, explicitamente, a educação como um direito de todos, consagrando, assim, a sua universalidade. No México, a Lei de Desenvolvimento Social, vigente desde 2004, reconhece como direitos desfrutar de um meio ambiente sadio e sem discriminação, à educação, à saúde, à habitação; e define um conjunto de direitos e obrigações aos beneficiários dos programas sociais públicos.

Com isso, a construção universal de cidadania e a superação das intensas desigualdades sociais nesses países vêm sendo construídas e pensadas sob uma ótica residualista de diminuição da pobreza, em que a dignidade como direito de cidadania não afiança direito (SPOSATI, 2002). Sob esse aspecto, a matriz do favor e do clientelismo “reforça as figuras do pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza” (YAZBEK, 2004, p. 50). Romper com isso e com essa perspectiva residual, centrada numa renda mínima e impor uma política social pautada na ideia universalista de direito social é um dos grandes desafios da política social (YAZBEK, 2004).

Resta delimitar que neste item buscou-se problematizar o debate acerca das condicionalidades exigidas aos beneficiários para a permanência nos programas de transferência de renda. Entretanto, compreende-se que tal exigência mantém ocultos seus reais interesses e finalidades, pois por meio de um discurso aparentemente inovador (re) atualizam-se os mecanismos de controle das políticas sociais. Afinal, quais os reais interesses por trás das condicionalidades?

### **1.2.6 Controle e manutenção da pobreza na América Latina: finalidades “ocultas” dos Programas de Transferência de Renda**

Os programas de transferência de renda compõem as contemporâneas e, aparentemente, modernizantes e democráticas estratégias políticas, por meio das quais se estruturam ações afirmativas. No entanto, eles desfiguram direitos sociais garantidos em Lei, reduzem todas as formas de privação à falta de renda familiar, permitem a reprodução das condições sociais estruturais para a manutenção da sociedade de mercado.

Nessa lógica mantém-se oculta a perspectiva do controle e da subalternização dos cidadãos sujeitos de direitos, pois regidos pela perspectiva da liberdade e pelo incentivo ao desenvolvimento das capacidades, há

um reforço às tendências de individualização e de responsabilização dos sujeitos para com a satisfação de suas necessidades básicas. Além disso, “[...] visam dificultar o avanço da formação de uma consciência de classe autônoma e, conseqüentemente, da construção do processo de emancipação humana por essas classes” (ABREU, 2002, p. 187).

Nesse sentido, ao contrário da dimensão coletiva, a lógica da prestação dos benefícios se dá de forma individual ou, no máximo familiar, a partir de uma perspectiva liberal de individualização das necessidades sociais. Assim, acaba por culpabilizar o indivíduo por sua condição, esvaziando o potencial político da luta pelo acesso às políticas públicas e aos direitos sociais. Sob esse aspecto:

[...] a incorporação do princípio da *focalização* para orientar a política socioassistencial no continente latino-americano, para além do objetivo de assegurar um efeito imediato em termos de economia de gastos, significou uma opção política que opera pelo ocultamento do vínculo de classe da política socioassistencial pública no processo contraditório de reprodução das relações sociais (CARRARO, 2010, p. 22).

Ao individualizar as manifestações da questão social, opera-se pela personalização das demandas sociais, o que as desvincula do caráter classista. Pois, conferem aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de imagináveis incapacidades pessoais/morais.<sup>11</sup> Considerar a questão social sob tal lógica permite culpar o indivíduo por sua condição de subalternidade, desconsiderando as configurações históricas e estruturais que explicam a pobreza.

---

<sup>11</sup> “A individualização dos problemas sociais, sua remissão à problemática singular (psicológica) dos sujeitos por eles afetados, é, como vimos, um elemento constante, embora com gravitação variável, no enfrentamento da “questão social” na idade do monopólio; ela permite [transferir] a sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição de características pessoais do indivíduo” (NETTO, 2006, p. 41).

Assim, ao estabelecer uma relação de individualização pela situação de pobreza pode-se gerar sobrecarga de responsabilidades<sup>12</sup> por parte dos beneficiários, ao passo em que permite a tirar a responsabilidade do Estado e do modo de produção capitalista pela reprodução social da lógica excludente e desigual, ou seja:

As implicações desse entendimento são política e socialmente devastadoras, porque ao se culpar os indivíduos por uma situação da qual são vítimas, e não causadores, desresponsabiliza-se o modelo socioeconômico capitalista que a engendra e explicam-se os determinantes da pobreza por uma ótica eminentemente moral (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 214).

De acordo com a perspectiva de individualização das responsabilidades, observa-se que algumas exigências dos programas de transferência de renda – como os testes de meios (comprovação da pobreza) e, mais especificamente, as condicionalidades requeridas para a permanência neles – são movidas por uma espécie de “fraudemania”, ou seja, pelo temor de que a política social seja fraudada pelos pobres, o que acaba expondo os grupos atendidos a situações constrangedoras e estigmatizantes.

Sob esse aspecto,

[...] a pequena renda auferida desses programas, ao mesmo tempo em que cria um *débito do pobre para com o Estado*, fruto do sistema de condicionalidades, *estigmatiza* esse pobre, não apenas como dependente da assistência pública, mas também como pai ou mãe considerados incapazes de zelar pela educação dos seus filhos (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 222, grifos nossos).

---

<sup>12</sup> As condicionalidades podem causar uma sobrecarga de responsabilidades por parte dos beneficiários, gerando um processo de culpabilização e a consequente perda do benefício, ao mesmo tempo em que pode reforçar uma cultura autoritária e punitiva. Nesse sentido, “[...] são frequentes exemplos em que a mãe sabendo da obrigatoriedade da frequência escolar, bate no filho para ele ir à escola (COHN, 2004, p. 34).

Os eleitos à “inclusão social”, por sua vez, são efetivamente tratados como faltosos, pois devem sujeitar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde, aos benefícios da assistência social) à regras contratuais que preveem contrapartidas ditadas e cobradas por governantes, que são responsáveis pela manutenção da pobreza. Tem-se aí uma *inversão perversa e arrogante de valores no campo da política social*, que contradiz até mesmo a lógica contratual. Os pobres, que são credores de uma dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas ínfimas dessa dívida (PEREIRA, 2007, p. 3, grifos nossos).

Diante de tais premissas considera-se que as condicionalidades já seriam um contrassenso ao considerar que nos países periféricos os serviços básicos são frequentemente escassos e de baixa qualidade. Entretanto, tal exigência vai além, pois parte do pressuposto de que os beneficiários são incapazes de reconhecer e zelar pelas necessidades duradouras em saúde e educação de suas famílias, estigmatizando o pobre como incapaz e atentando contra a cidadania de vítimas históricas de dívidas sociais acumuladas.

Essa inversão, ao contrário de ser característica das políticas sociais mais contemporâneas, é, em realidade, uma *nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza*, que carrega perspectiva historicamente conhecida de que, aos pobres podem ser oferecidos benefícios e serviços de pior qualidade e/ou insuficientes. Isso porque as suas necessidades básicas são rebaixadas em nível de sobrevivência, reduzindo-se todas as formas de privação à falta de renda familiar.

Ao mesmo tempo, todas essas facetas dos programas de transferência de renda geram novas implicações negativas às políticas sociais como um todo, ao passo em que são reduzidas a mero paliativo e não concebidas como importantes instrumentos de mediação para ampliação da cidadania. Dessa forma, pode-se considerar que os critérios de acesso aos programas de transferência de renda, aliados às condicionalidades requeridas, fragilizam seu reconhecimento enquanto direito social.



Na medida em que negam a provisão social, alinhando-se com o princípio do mercado, onde todos os bens são mercadorias intercambiáveis, cujos equivalentes são de um lado regras de comportamento das famílias pobres, denominadas responsabilidades e, de outro, parques apoios governamentais, profetizados de direitos. (PAIVA *et al.*, 2009).

Em tempos de propagação dos programas de transferência de renda, as consequências sociais se apresentam de duas formas. Primeiro pela diminuição do papel do Estado ao precarizar/mercantilizar suas políticas e reduzi-las a ações emergenciais; segundo, pelo reforço à perspectiva meritocrática, ao estigmatizar o público-alvo deles, tornando-os merecedores de um benefício na contramão do direito, com base no critério da pobreza extrema e do cumprimento de condicionalidades.

Todos os mecanismos explicitados, na forma como se apresentam – focalização dos gastos governamentais; comprovação vexatória da pobreza extrema, por meio da concepção unidimensional (monetária); condicionalidades, dentre outros – nunca foram ou poderão ser considerados veículos de inclusão social. Isso porque possuem como objetivo central “[...] excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes da proteção do Estado para aliviar as despesas governamentais com áreas consideradas ‘improdutivas’” (PEREIRA, 2007, p. 03).

Em que pese tais aspectos é imprescindível reconhecer que passados, aproximadamente, vinte anos de sua emergência, esses programas parecem ter se consolidado nas estratégias nacionais de enfrentamento à pobreza na região latino-americana. Com isso, são uma temática altamente controversa, objeto de debates e pesquisas, especialmente quanto ao seu impacto social.

## **Considerações Finais**

Na contemporaneidade, as ações focalizadas, distantes da perspectiva do direito, remontam às concepções tradicionais, já experimentadas em momentos anteriores à constituição dos direitos na sociedade latino-americana. Sob esse aspecto, os programas de transferência de

renda mantêm algumas características do período liberal, em paralelo às estratégias neoliberais mais disseminadas, principalmente os níveis mínimos de provimento, em função da ampla seletividade da cobertura aos comprovadamente pobres.

Essa perspectiva fez-se acompanhar da manutenção das contrapartidas por parte dos beneficiários, como forma de pagamento pelo recebimento dos benefícios, especialmente por meio de condicionalidades relacionadas à educação e saúde. Isso representa um *retrocesso histórico* ao desvinculá-las da perspectiva de direito social conquistado, e pode implicar na renúncia do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de tais serviços sociais em bases universais.

Dessa forma, atrelar o acesso à saúde e educação ao cumprimento de condicionalidades em programas de transferência de renda termina por distanciá-los da concepção de direito – conquistado e garantido por lei. Essa perspectiva marca a trajetória de luta no campo social, tornando-se não mais do que uma forma de *controle* da pobreza, permeada pelo conservadorismo, o que repercute num processo de inclusão precária, a serviço da reprodução do capital e *manutenção* das condições de pobreza.

Tais benefícios se traduzem, portanto, numa solução no limite da sobrevivência dos beneficiários, ou seja, a *manutenção da pobreza pelo viés monetário*, mantendo-se inalterada a grande concentração de propriedade e a origem das desigualdades. Dessa forma, pode-se concluir que eles são insuficientes para retirar as famílias da situação de pobreza, o que compreende mais que insuficiência de renda, pois, conforme explicitado nesta produção, apresenta dimensões sócio-históricas, econômicas, culturais e políticas; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural.

A esse respeito observa-se uma tendência na formulação de tais programas, em que tanto as proposições (com base na realização de diagnósticos), quanto às avaliações de impacto dos programas, baseiam-se estritamente em dados quantitativos da realidade. Essa estratégia permite a legitimação política a partir dos resultados obtidos em detrimento de

uma perspectiva multidimensional e quantitativa de análise, com base nas melhorias nas condições de vida da população beneficiária.

Os resultados “tangíveis” da ação governamental, expressos no cumprimento das Metas do Milênio e na melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – com a redução dos indicadores de pobreza, acompanhada de uma dotação de recursos escassa – legitimam condutas eleitorais, e fazem com que cada vez mais se leve em consideração os efeitos produzidos pela aplicação deles. Com isso há a desvantagem ao princípio da universalidade, concentrando o gasto público por meio de intervenções focalizadas.

Diante de tais premissas, considera-se que os programas de transferência de renda têm se mostrado conservadores e, ao não fazerem clara referência a direitos, estão de acordo com a lógica neoliberal. Extremamente focalizados, seletivos e compensatórios, vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais. Sob esse aspecto, romper a perspectiva residual, centrada numa renda mínima e impor uma política social pautada na ideia universalista de direito social é um dos grandes desafios dessa política social.

Por fim, tem-se a compreensão da complexidade deste debate e a expectativa de que, com esta reflexão, termos pontuado algumas das questões mais importantes desse momento histórico que se reveste de componentes políticos, econômicos e sociais da América Latina. Ainda assim, são fortes os sinais de que os Programas de Transferência Condicionada de Renda, na prática, se mostram como um meio para o controle e manutenção da pobreza e, também, responderam positivamente ao ajuste estrutural e as metas dos objetivos do milênio.

## Referências

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 10 jan. 2012.

CARRARO, Dilceane. *A política de assistência social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização*. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Alba Tereza B. de. Política educacional e direitos sociais: reconfiguração do ensino superior no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 195-210.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. *Anuário estatístico da América Latina e Caribe 2010*. Disponível em: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42166/LCG2483b\\_contenido.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42166/LCG2483b_contenido.pdf). Acesso em: 17 dez. 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. *Base de Dados de Programas de Proteção Social não contributiva da América Latina e Caribe*. 2011<sup>a</sup>. Disponível em: <http://dds.cepal.org/bdptc>. Acesso em: 12 mai. 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. *Panorama Social da América Latina 2010*. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. *Programas de transferências condicionadas – Balance de la experiencia reciente en América Latina y Caribe*. In: CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. *Cuadernos de la Cepal*, 95. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2011b.

DRAIBE, Sonia Miriam. *Programas de Transferências Condicionadas de Renda*. In: Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley (editores). *América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento*. Políticas Sociais para além da crise. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2009, p. 103-143.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; VIANA, Ana Luiza D'Ávila. *Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina*. In: *Rev. Ciência & Saúde Coletiva*. N. 12, v. 06. 2007, p. 1505-1512.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. Trajetória e desafios. In: *Boletín Electrónico Surá* 107. Junio, 2005. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr>. Acesso em: 03 mar.2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 fev.2011.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA – IPEA. *Pobreza, Desigualdade e Políticas públicas*. Brasília: Comunicação da Presidência, n. 38, janeiro de 2010.

JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: desafios recentes da proteção social. In: *Série Seguridad Social*. Brasília: IPEA, 2009 (Texto para discussão, n. 1372).

MAGRO, Aline Fátima do Nascimento. *A NOVA ROUPAGEM DO CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA: os programas de transferência condicionada de renda na América Latina*. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – PPGSS, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. Recife: UFPE, 2006. p. 15-46.

MATTEI, Lauro. Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina. Texto para discussão n. 10. *Instituto de Estudos Latino-Americanos*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2010. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br>. Acesso em: 23 jun. 2012.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana do; PERUZZO, Juliane Feix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

NETTO, José Paulo. *A Ordem Social Contemporânea e o Desafio Central*. 33ª CONFERÊNCIA MUNDIAL DAS ESCOLAS DE SERVIÇO SOCIAL, 2006.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Organização das Nações Unidas, 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 19 set. 2012.

PAIVA, Beatriz Augusto de. *A política de financiamento da assistência social: a imprecisa tradução da LOAS*. 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PAIVA, Beatriz Augusto de. PAIVA, Beatriz. *et al. Família e participação popular: antinomias dos modelos de proteção social na América Latina*. Relatório de Pesquisa. Florianópolis: IELA, UFSC CNPq, 2009.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUE, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? *Revista Katálysis: Publicação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis*, v. 9, n. 2, jul./dez. 2006.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. *In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 211-229.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos/Ceam/UnB), 2007. Disponível em: <http://www.neppos.unb.br>. Acesso em: 15 ago. 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. *In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katálysis: Publicação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis*, vol. 13, n. 02, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SOARES, F. V.; BRITTO, T. Dores do crescimento: os principais desafios dos programas de transferência de renda. *In: CENTRO INTERNACIONAL DE POBREZA. Revista Onepager*. n. 44, agosto de 2008. Disponível em: [www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org). Acesso em: 16 mai. 2010.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza, *et al. Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. *A gestão da assistência social como política de seguridade social no Brasil: implantação de um novo paradigma*. 2001, mimeo.

SPOSATI, Aldaíza. Prefácio. In: YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

VIANNA, Maria Lúcia T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. Revan: Ucam, Iuperj, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. 2004. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 104-112.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 110, p.288-322, abr./jun. 2012.

### **1.3 POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: AS BASES TEÓRICAS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

ROSILAINE CORADINI GUILHERME  
CARLOS NELSON DOS REIS

#### **Introdução**

Entende-se que o fenômeno do desemprego estrutural, decorrente da Terceira Revolução Industrial e da substituição do padrão de gestão da mão de obra taylorista/fordista para a flexível, em nível mundial, contribui para o aprofundamento da desigualdade social. Em particular, na abrangência do continente latino-americano, essa reorientação da base produtiva atinge de maneira direta o mercado de trabalho, o que contribui sobremaneira para a ampliação dos níveis de pobreza e extrema pobreza.

Essas mudanças se alinham ao referencial teórico neoliberal de vertente hayekniana, o qual sustenta a atual formulação de política econômica em escala global impulsionando severas repercussões na América Latina, a exemplo da experiência chilena que se situa como a pioneira entre os países integrantes do continente. Isso significa que as reformas de primeira geração afirmadas no Consenso de Washington em 1989, as quais foram implantadas no Brasil a partir dos anos 1990 – disciplina orçamentária, liberalização financeira, pri-



vatizações, etc – são postas em prática pelo Chile ainda no início da década de 1970, no governo do General Pinochet.

Concretamente, o conjunto desses processos materializa a denominada reestruturação produtiva, envolvendo contrarreformas nos recentes sistemas de proteção social, originalmente baseados nos direitos de cidadania. Elas decorrem, principalmente, pela via da transferência de prestações pecuniárias de caráter transitório, cujos níveis monetários são significativamente baixos, apesar de serem inegavelmente fundamentais à sobrevivência. Sob essa perspectiva, reitera-se a histórica concepção de pobreza a qual é associada à incapacidade laboral do trabalhador, causando o obscurecimento do seu estatuto teórico, pois coloca num patamar individual tal condição.

A partir dessa linha reflexiva introdutória, no decorrer do presente artigo se pontua um fio condutor em duas perspectivas: inicialmente correlaciona-se os distintos referenciais teóricos que sustentam a formulação das políticas econômicas às suas respectivas concepções de pobreza e de proteção social, a partir dos fundamentos liberal, cepalino e neoliberal; e, na sequência, aprofunda-se a doutrina hayekiana, em razão dela subsidiar teoricamente as recentes reorientações dos processos de gestão do trabalho e dos sistemas de proteção social.

Ao final, são mencionadas algumas considerações, no sentido de impulsionar o debate acerca da ideia de que o valor atribuído ao trabalho, nas suas variadas formas, como o escravo e o livre, permanece inalterado quando da justificativa às persistentes desigualdades de renda e riqueza. Entendê-lo, a partir da tese (neo) liberal – como uma justa e consentida medida à propriedade privada –, permite que se correlacione criticamente tais assertivas às concepções incorporadas nas medidas de provisão social ao longo da história da humanidade, desde as pretéritas Leis dos Pobres aos contemporâneos programas de transferência de renda, os quais se proliferaram no continente latino-americano a partir dos anos 1990.

### 1.3.1 Construtos teóricos que fundamentam a pobreza e proteção social na América Latina

Os países latino-americanos – diferentemente do continente europeu em que no final da Idade Média a oposição entre uma pobreza idealizada no plano espiritual e uma indigência material é nítida e cria elementos à laicização da assistência e à futura sociedade salarial – sustentam traços da remota política dos pobres ou Lei dos Pobres, pois historicamente impõem condicionalidades para o acesso aos seus sistemas de proteção social. Essas condições vinculam-se à particularidade da sua formação social, que envolve processos como a colonização, a escravidão, a dependência financeira e regimes ditatoriais, provocando um atraso de cerca de um século, em relação ao continente europeu, para a questão social ser reconhecida como resultado da contradição entre capital e trabalho.

Ao tempo em que as revoluções burguesas situadas no século XVIII – Revolução econômica Industrial Inglesa e a Revolução política Francesa – se iniciam e consolidam-se, países da região se tornam Estados-nação, embora comandados pelo poder oligárquico ou elite agrária exportadora. Essa elite é instituída pelos próprios países colonizadores mediante doações de capitânicas hereditárias baseadas em critério meritocrático.

Tais processos remetem à instituição da propriedade privada na região que pode ser comparada ao processo europeu de cercamentos das terras comunais pelos senhores feudais, embora no último caso os homens livres não proprietários possam recorrer à força de trabalho como possibilidade de troca em favor da própria subsistência. Já no continente latino-americano, a condição de não proprietário condiz à de escravo, fato que perdurou, por exemplo, no Brasil, até 1888.

Nesse caso específico, as relações de trabalho, de base escravista, persistem por quase quatro séculos, cuja justificativa se ampara na característica econômica da época – produção agrária – defendida pela elite latifundiária. Fato que demonstra uma contradição entre o liberalismo europeu e o latino-americano, pois no primeiro continente “as ideias liberais

constituíam-se em bandeira da burguesia preocupada em desatrelar a força de trabalho de suas antigas ligações pré-capitalista; em separar o Estado da Igreja que funcionava como fiadora do feudalismo” (PINSKY, 1999, p. 68).

O ideário burguês europeu, então, se distingue ao da região, visto que o antagonismo de classes é determinado pelo poder dos senhores proprietários sobre os escravos negros e nativos indígenas, além dos imigrantes estrangeiros e camponeses que se distinguem na escala social. Há de que os grandes proprietários “não pensavam nos imigrantes como camponeses livres, mas como mão-de-obra alternativa à já escassa e cara mão-de-obra escrava [...] o negro não existira como ser civil [...] o índio era problema menor. Em pequeno número, era sistematicamente dizimado” (PINSKY, 1999, p. 74-77). Contudo, essa contradição e os seus rebatimentos sociais, em razão do mercado de trabalho não estar consolidado somente é reconhecida mediante advento da industrialização, que trouxe consigo a denominada urbanização desordenada.

No âmbito da análise dos construtos teóricos, políticos e econômicos, acerca da pobreza e proteção social, a formação social escravista quando comparada à formação da sociedade feudal europeia, embora em espaço e tempo diferentes, revela algumas características similares. Pode-se considerar que a pobreza, como resultado da concentração da riqueza, em ambos os continentes, não é reconhecida, bem como o seu enfrentamento se assemelha na medida em que utilizam os métodos corretivo, punitivo e trabalho forçado, a fim de concederem abrigo e alimento.

Por outro lado, há de se ponderar o importante hiato temporal em termos de reconhecimento da questão social latino-americana, pois “convergindo com a concepção clássica elaborada nas latitudes da Europa, ela assumirá características semelhantes às de lá a partir da efetivação da industrialização e da implementação do capitalismo tardio em nosso continente” (WANDERLEY, 2000, p. 61). Entende-se que é exatamente o processo de industrialização que produz o pauperismo e, no seu reverso, o avanço da organização e consciência de classe dos trabalhadores livres assalariados.

Por isso, a ‘situação operária’ urbano-industrial “se coloca nos primórdios tendo em vista a incorporação dos camponeses, imigrantes estrangeiros, escravos libertos, mulheres e crianças ao trabalho contratual livre [...] não é somenos lembrar que houve uma indústria débil nos albores do século XIX, e mesmo antes” (WANDERLEY, 2000, p. 107-108). O conjunto desses processos, isto é, a formação nacional, a abolição da escravidão e a industrialização tardia colocam em evidência a pobreza das ex-colônias da região e a riqueza das metrópoles colonizadoras europeias.

Daí que os pobres “não podem ser abandonados à própria sorte, sob pena de inviabilizar o progresso [...] em lugar do antagonismo assassino entre Civilização e Barbárie, que vê os pobres como lixo, entrava a ideia generosa de que o futuro dependia de uma milagrosa integração nacional” (SCHWARZ, 2003, p. 19). Esse reconhecimento da pobreza como expressão aguda da questão social, se situa temporalmente, no Brasil, nos anos 1930, cujo aspecto predominante consiste na execução de uma proteção social voltada a reprodução da força de trabalho, destinada à população que possui relação contratual de trabalho.

Por isso, no âmbito do continente, as políticas sociais “derivam de alterações na natureza do Estado, movendo-se de forma a controlar a classe trabalhadora em função da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho em níveis mínimos” (WANDERLEY, 2000, p. 108).

Estrutura-se, então, o impulso à criação de um mercado nacional, embora dependente dos capitais estrangeiros e do mercado mundial. Especificamente no Brasil, no âmbito das indústrias “têxteis há crescimento de 48 fábricas de 1885, com total de 3.172 operários para 359 fábricas em 1929, com um total de 123.470 [...] Já em 1893 as cifras acusam 20.180 estrangeiros para 4.253 nacionais, 82% de estrangeiros no total da mão-de-obra ocupada” (PINSKY, 1999, p. 81-82).

Esse fenômeno representa tanto o crescimento da atividade industrial quanto da exploração da força de trabalho, indiscriminadamente, pois inclui diversos segmentos. Ao mesmo tempo, no campo político-

-social há o fortalecimento da organização e consciência de classe dos trabalhadores livres assalariados.

Isso significa que “a gênese da questão social na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos” (IAMAMOTO, 2008, p. 156). Por outro lado, também ocorre a instauração de regimes populistas que são impulsionados, especialmente, pela crise econômica mundial de 1929 e pela Guerra Fria comandada pelos EUA, tornando-se instrumentos políticos para vários países temerosos à implantação do comunismo.

Nessa formação social, principalmente no período do pós-guerra, também se estruturam as teses cepalinas que buscam entender a pobreza e o subdesenvolvimento da região. “Para Prebisch, as reformas modernizantes, na passagem da década de 50 para 60, apresentavam-se como uma terceira via latino-americana, em cujos outros extremos estariam as soluções autoritárias dos golpes militares” (KOLING, 2000, p. 137).

A solução autoritária – regimes políticos ditatoriais – desponta em parte da região, como no Brasil em 1964, fato que soma às suas demais particularidades: a colonização, a escravidão e a dependência financeira e tecnológica. A reforma agrária, mesmo com o claro processo de invasão territorial, originalmente comandado pelos colonizadores, coloca-se como uma das justificativas à centralização do poder, cujo principal fundamento consiste na preservação da propriedade privada. Tal esforço é despendido desde o período em que a ‘questão nacional’ ou as ideias republicanas são pautadas, pois a oligarquia se mobiliza para que “por ocasião desse desligamento, a plebe não aproveitasse para tentar subverter a ordem social, abrir brechas no sistema escravista e comprometer a instituição privada” (PINSKY, 1999, p. 67).

Em consequência, no decorrer dos anos 1970, enquanto o continente mantém a preocupação em explicar as origens da condição periférica e seus rebatimentos no campo socioeconômico, em especial o fenômeno da pobreza, os países desenvolvidos se preocupam com novos programas a serem replicados nos países subdesenvolvidos. “Em 1973, Robert McNamara,

presidente do Banco Mundial, afirmava que o programa agrícola proposto por sua organização ‘colocará’ ênfase particular não na distribuição de renda e da riqueza, mas no aumento da produtividade dos pobres” (ALAYÓN, 1995, p. 115).

Tem-se nítida, a atuação de uma das instituições de *Bretton Woods*, mediante implantação de programas de assistência técnica e financeira. “O FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas, são órgãos reguladores operando dentro de um sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 12).

Pode-se constatar, diante disso, que o trato à pobreza no continente, após o esgotamento da estratégia desenvolvimentista e do advento do referencial neoliberal, se baseia nas recomendações de agências multilaterais, com o predomínio da focalização das políticas sociais, cuja estratificação da pobreza se ampara na visão unidimensional. Essa estratificação possui convergência às recomendações estabelecidas em 1989 pelo Consenso de Washington, com destaque ao controle dos gastos públicos orçamentários no campo social. Nessa perspectiva:

Legado da Grande Depressão, o sistema de Seguridade Social tornou-se o centro dos debates políticos em fins da década de 1990. À medida que o orçamento federal começava a registrar superávit, receitas superiores às despesas, surgiu a questão de quanto deveria ser reservado para ‘salvar’ a Seguridade Social [...]. À medida que as gerações nascidas na explosão demográfica que se seguiu à segunda guerra envelhecem, os custos dos programas da Seguridade Social aumentam significativamente. O governo tem separado recursos financeiros para atender esse aumento das despesas, mas as estimativas correntes sugerem que, sem alteração dos programas ou no seu financiamento, esses fundos estarão exauridos antes de 2050. Para resolver o problema da Seguridade Social será necessário fazer escolhas duras (STIGLITZ, 2003, p. 08-09).

Na América Latina, a ‘escolha dura’ para resolver ‘o problema’ da Seguridade Social – sendo que no caso do Brasil é implantada somente em 1988 com a nova Constituição Federal – se materializa nas denominadas reformas, como a da previdência social, o que representa importantes perdas de direitos sociais. Tais medidas de “ajuste fiscal têm implicações negativas para as políticas sociais de um modo geral e para seguridade social de modo mais específico, que passaram a sofrer ‘reformas’ com orientação liberal e reestruturaram os modelos construídos na América Latina e Caribe até então” (BOSCHETTI, 2008, p. 184).

Já na opinião neoliberal, a “Argentina realizou muitas reformas excelentes, particularmente, na primeira metade dos anos 1990. Melhorou o seu desempenho fiscal e o governo central obteve até um pequeno superávit em 1993. Liberalizou o comércio. Reformou seu sistema previdenciário [...]” (WILLIAMSON, 2004, p. 3).

Também os casos da reforma no Brasil e a da privatização no Chile, são citados por esse autor como exemplos da consonância dos países latino-americanos às reformas liberalizantes. O que não é mencionado pelos neoliberais é que “a liberalização da economia nos anos 1990 não diminuiu as desigualdades entre as rendas do trabalho nas economias latino-americanas” (SALAMA, 2002, p. 33).

Daí a Declaração do Milênio das Nações Unidas que, no ano de 2000, instituiu o pacto internacional, entre 189 países, pela eliminação da miséria e da fome em nível mundial, com foco nos que possuem baixa e média renda. Tem-se uma agenda social que estabelece metas para se combater a extrema pobreza até o ano de 2015.

Sobre o tema há a seguinte referência – claramente altruísta: “E os países ricos prometeram repetidamente que ajudariam os países pobres a atingi-las por meio do aumento da ajuda ao desenvolvimento e melhores regras globais do jogo” (SACHS, 2005, p. 51). Com base nisso, a partir dos anos 1990 e mais ainda nos anos 2000, são implantados em países da América Latina os denominados Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTCR. “Neste mesmo período, os países europeus já estavam

fechando um ciclo, ou seja, a experiência de renda mínima já estava sendo reformulada e ‘adequada’ as novas exigências do mundo globalizado e das transformações no mundo produtivo” (STEIN, 2008, p. 201).

Em 2009 a CEPAL publicou documento intitulado Panorama Social da América Latina, em que classifica os PTCR como as ferramentas centrais no âmbito das políticas sociais de combate à pobreza em dezessete países, abrangendo 17% da população da América Latina e Caribe. Explica que são programas de natureza não contributiva “que buscam ao mesmo tempo aumentar os níveis de consumo das famílias por meio de transferências monetárias – e assim reduzir a pobreza no curto prazo – e fortalecer o capital humano de seus membros para romper a reprodução intergeracional da pobreza” (CEPAL, 2009, p. 29).

Esses programas, da maneira como são idealizados pela CEPAL, visam combinar o alívio imediato da pobreza, como déficit de renda, condicionando a ajuda monetária à determinadas condicionalidades. Há opinião de que apesar de aludir para uma “concepção de multifuncionalidade da pobreza, no discurso e na prática dos PTCR, não é considerado a determinação estrutural desse fenômeno, o que faz com que a busca seja por atenuar ou mitigar, tão somente a situação de pobreza do público desses programas” (SILVA, 2014, p. 87). Estabelece-se, então, tanto no continente europeu como no latino-americano, um consenso, com a anuência das organizações multilaterais, sobre a implantação dos referidos programas.

Na primeira década do século XXI, sob a preponderância do mercado, inicia-se, nos Estados Unidos (EUA), uma expressiva recessão econômica que atinge, de forma sistêmica, os demais países do globo, impulsionando impactos sociais como o aumento do desemprego e da pobreza, com sérias repercussões no continente europeu. Em consequência, são postas em execução medidas de austeridade – vivenciadas na América Latina desde os anos 1990 – cujo significado, no campo da proteção social, se traduz em restritivas reformas.



No Brasil, em 1998 e em 2003, ocorrem reformas no sistema previdenciário, com destaque para o atual Projeto de Lei – PEC 287/16. Em tramitação no Plenário da Câmara, de autoria do Poder Executivo, o mencionado projeto propõe, em nome da modernização, alterar diversos artigos da Constituição Federal de 1988, no âmbito da seguridade social.

Diante do atual contexto, evidenciam-se os fundamentos teóricos (neo) liberais da atual política econômica, a qual se sobrepõe a clássica concepção de política social como direito de cidadania. Nota-se que o novo liberalismo do século XX de Hayek, se impõe no tempo presente e, por esse motivo, se torna oportuno o aprofundamento sobre o tema, no sentido de se construir possíveis estratégias de enfrentamento das expressões da questão social em contexto de Estado mínimo de Bem-Estar Social.

### **1.3.2 O novo liberalismo de Hayek e o estado mínimo**

Na década de 1970, com o fim da Era de Ouro, ocorrem importantes transformações societárias em escala global estimuladas, em certa medida, pela mudança do referencial teórico keynesiano para o neoliberal. Essa nova alternativa prevê saída à inflação e estagnação do período, creditadas, em partes, ao Estado de Bem-Estar Social.

Além da clássica crítica econômica ao intervencionismo estatal, também se somam aspectos ideopolíticos, amplamente discutido por Friedrich August Von Hayek na obra *O Caminho da Servidão*, publicada em 1944. Em seu conteúdo, o socialismo radical e, portanto, totalitário, a exemplo de suas variantes como o fascismo e o comunismo, decorre do controle centralizado da atividade econômica exercido pelo Estado.

A ideia é de que o Estado coletivista ou totalitário, baseado no dirigismo econômico, representa uma ameaça à democracia, considerada um meio à liberdade pessoal, em que o igualitarismo suprime a liberdade. “Uma verdadeira ditadura do proletariado que dirigisse de maneira centralizada o sistema econômico provavelmente destruiria a liberdade pessoal de modo tão definitivo quanto qualquer autocracia” (HAYEK, 1994, p. 84).

De maneira pontual, a doutrina hayekiana promove o reparo do liberalismo econômico clássico, partindo do legado teórico de Adam Smith, intitulado de ‘o caminho abandonado’. Essa linha discursiva, construída no espaço e no tempo da Segunda Guerra Mundial, empenha-se em demonstrar que um ‘Estado todo-poderoso’ representa, por um lado, a destruição da civilização individualista moderna e, por outro lado, a instituição de um caminho de servidão.

Contudo, é somente com a crise estrutural dos anos 1970 que suas análises se solidificam, especialmente a crítica atribuída à excessiva ação política dos sindicatos. Eles são classificados como uma das formas de coletivismo obstaculizador às liberdades individuais e capacidades de escolhas que naturalmente devem influir no bem-estar social. “O bem-estar e a felicidade de milhões não podem ser aferidos numa escala única de valores. O bem-estar de um povo, assim como a felicidade de um homem, depende de inúmeras coisas que lhe podem ser proporcionadas numa infinita variedade de combinações” (HAYEK, 1994, p. 74-75).

O conjunto desses aspectos integra a crítica (neo) liberal aos sistemas coletivistas, cuja característica principal envolve a organização intencional das atividades da sociedade em função de um objetivo social definido, mediante plano ou objetivo único. “Quando todos os meios a ser empregados pertencem à sociedade e devem ser usados em nome desta, de acordo com um plano unitário, é preciso que todas as decisões referentes às medidas a serem adotadas fiquem submetidas a uma perspectiva social” (HAYEK, 1994, p. 75).

O possível igualitarismo, decorrente da planificação econômica ou dirigismo estatal, entra em conflito com a filosofia individualista liberal que trata a desigualdade econômica e social como resultado natural decorrente das diferentes escolhas exercidas na esfera de mercado concorrencial. Tal doutrina pressupõe que “a manutenção da concorrência tampouco é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais – desde que a organização de tais serviços não torne ineficaz a concorrência em vastos setores da vida econômica” (HAYEK, 1994, p. 59).

Essa condicionalidade evidencia as incongruências inerentes ao processo de acumulação do capital que desconsidera o fato da desigualdade de renda e riqueza resultar, em ampla medida, da liberdade e competitividade na compra e venda da força de trabalho tratadas como sinônimo de oportunidades iguais. Na opinião liberal, “chamar de privilégio a propriedade privada como tal, que todos podem adquirir segundo as mesmas normas, só porque alguns conseguiram adquiri-la e outros não, é destituir a palavra privilégio de seu significado” (HAYEK, 1994, p. 92).

Fica nítido que tal declaração, dirigida aos ‘socialistas extremados’, se apoia em ideias de Locke e Smith, pois classifica esforço laboral como justa medida à propriedade privada. Por outro lado, é possível identificar convergência entre a doutrina liberal e a doutrina social de Marx, especificamente no que se refere à ideia de que o trabalho é o único criador de valor e riqueza.

Entretanto, para a primeira doutrina a força de trabalho livre também se torna propriedade daquele que a remunera, isto é, do capitalista ou proprietário dos meios de produção. Já a segunda entende essa mercadorização do trabalho como o ponto de partida às desigualdades de renda e riqueza.

Por isso, o novo liberalismo do século XX, de Hayek, tem como principal oposição, a doutrina socialista em suas variantes, e o Estado de bem-estar social, de base Keynesiana, ambos considerados autoritários e paternalistas. Na contrapartida propõe um Estado mínimo, atribuindo-lhe funções voltadas à manutenção da segurança, da propriedade privada e do livre mercado.

À esfera estatal, cabe assumir serviços não lucrativos ao capital, evidenciando que o Estado mínimo, ao contrário do que possa parecer, não deixa de intervir no campo econômico, pois a sua anuência em relação ao livre mercado configura uma opção – portanto uma ação – em termos de representação dos interesses de uma determinada classe social. Esse gerenciamento tácito exercido pelo Estado produz severos impactos nos gastos sociais que se restringem a uma provisão com características não redistributivas.

Mas, não há dúvida de que, no tocante a alimentação, roupas e habitação, é possível garantir a todos um mínimo sufi-

ciente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho [...]. Tampouco se justifica que o Estado deixe de auxiliar os indivíduos provendo a eventualidades comuns contra as quais, dada a sua natureza imprevisível, poucos se podem precaver de forma adequada. Nos casos em que a provisão de assistência normalmente não enfraquece nem o desejo de evitar tais calamidades nem o esforço de anular suas conseqüências (nas doenças e acidentes, por exemplo) – quando se trata, em suma, de riscos que podem ter cobertura de seguro –, é bastante justificável que o Estado auxilie na organização de um esquema abrangente de previdência social (HAYEK, 1994, p. 124).

Há clara opção de uma proteção social mínima, em especial no campo da assistência, restrita às situações e/ou indivíduos impedidos de trabalhar em razão de contingências como a velhice e doença. Já os riscos que podem ter cobertura de seguros são associados a um esquema de seguro social em que o Estado deve limitar-se ao papel auxiliar na esfera da sua organização.

Da mesma maneira, ocorre com a segurança de renda, pois a desigualdade de recursos monetários ou de remuneração representa uma espécie de pressão externa (ou mão invisível), para que as pessoas, de forma atomizada – e não autônoma como anunciado – se esforcem ao máximo em termos de produtividade do trabalho, favorecendo a reprodução da sociabilidade capitalista. “Para que a escolha das ocupações seja livre, a garantia de uma determinada renda não pode ser concedida a todos. E se for concedida a alguns privilegiados, haverá prejuízo para outros, cuja segurança será, *ipso facto*, diminuída” (HAYEK, 1994, p. 126). Desta forma, as flutuações de renda são tratadas como fenômeno criado pelos indivíduos que se diferem em termos de capacidade pessoal e, por esse motivo, alguns terem maior acesso à renda do que outros, eliminando a ideia de privilégio.

Com isso, se os liberais do início do século XIX criticam as Leis dos Pobres, os (neo) liberais dos séculos XX e XXI censuram a perspectiva universal de alguns sistemas de proteção social, especialmente os implantados na Europa a partir dos anos 1930. “Com a *National Assistance Act*, de 1948, a Grã-Bretanha

passa a ter um verdadeiro mecanismo de renda mínima em dinheiro, garantida sem limite de tempo a todas as famílias em um nível suficiente para atender às necessidades de subsistência” (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006, p. 40).

No continente europeu a implantação desses mecanismos de renda mínima monetária é contemporânea à do sistema de seguridade social Beveridgiano, instituído no Estado de Bem-Estar Social. Já a sua expansão, ocorre a partir da crise estrutural dos anos 1970, pois se vincula à reconversão do processo de gestão da mão de obra taylorista-fordista à flexível que resulta no desemprego estrutural e aumento da pobreza. No âmbito da América Latina, por sua vez, a implantação de programas de transferência condicionada de renda se proliferam a partir dos anos 1990, logo após as recomendações do Consenso de Washington, em 1989.

De fato, o conjunto desses fenômenos, embora de maneira distinta, ocorre tanto no continente europeu como no latino-americano, configurando amplo consenso sobre a implantação de programas de transferência de renda. Em geral, tais iniciativas comportam uma prestação social pública mediante cumprimento de determinadas condições, revelando uma tendência da atual proteção social, cujos fundamentos remontam às disciplinadoras políticas liberais conhecidas como *workfare*. “Para os liberais o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 62). Esse contexto, portanto, representa o autêntico ‘caminho da servidão’, sendo que nele, assim como no liberalismo clássico, se ratifica o valor imputado ao trabalho e seu forte atributo condicionante à provisão social, o que representa a naturalização de fenômenos como a pobreza.

Em contraposição, a ofensiva (neo) liberal destaca-se a importância de se reiterar o pressuposto conceitual de referência marxiana – no sentido de fortalecer estratégias coletivas de resistências da classe trabalhadora – de que a pobreza possui causas estruturais, envolvendo processos permeados por contradições. Entende-se “a pobreza como uma das manifestações da

questão social, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista [...]” (YAZBEK, 2012, p. 289).

Isso significa que a questão social e suas expressões representadas na desigualdade e na pobreza criam-se e recriam-se como produto historicamente determinado pelo modo de produção capitalista na sua relação antagônica com o trabalho. Daí a importância de se impulsionar permanentemente processos de resistências da classe trabalhadora, em vista de uma sociedade cujas bases se estruturam nos princípios da emancipação humana.

## Conclusão

Tendo como base a linha reflexiva desenvolvida ao longo do presente subcapítulo fica nítido que o valor atribuído ao trabalho, nas suas variadas formas, como o escravo e o livre, permanece inalterado quando da justificativa às persistentes desigualdades de renda e riqueza. Entendê-lo a partir da tese (neo) liberal – como uma justa e consentida medida à propriedade privada – permite que se correlacione criticamente tais assertivas às concepções incorporadas nas medidas de provisão social ao longo da história da humanidade, desde as pretéritas Leis dos Pobres aos contemporâneos programas de transferência de renda praticados por diversos países da América Latina.

No âmbito dos distintos referenciais teóricos que sustentam a formulação das políticas econômicas e as suas respectivas concepções de pobreza e de proteção social, destaca-se a tese (neo) liberal. Ela, nitidamente, não reconhece a pobreza como um fenômeno estrutural. Ao contrário, utiliza o método punição-correção como sinônimo de ação assistencial, na medida em que classifica as políticas sociais como uma forma de incentivo à desocupação laboral voluntária.

O contexto histórico que propiciou esse alinhamento remete a década de 1970, que abarca importantes transformações societárias em escala global, as quais inclui a gestão flexível da produção e do trabalho, sob

a preponderância do capital financeiro especulativo. Esse novo modelo de gestão representa resposta do capital à sua crise, mediante ideias hayeknianas em que a liberdade, como sinônimo de igualdade, dinamiza a economia, envolvendo medidas de ajuste estrutural na linha da austeridade, com severos impactos sociais entre os países latino-americanos.

O fato é que tais medidas de ajuste, sob o discurso da modernização e da sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social, representam reformas restritivas nos conquistados sistemas de proteção social, descaracterizando-se a definição clássica que prevê a desmercantilização de serviços e bens sociais como direitos de cidadania numa perspectiva universal. Trata-se da propagação de políticas sociais focalizadas na pobreza e indigência, concedidas na forma monetária e não monetária, mediante testes de meios e do cumprimento de determinadas condicionalidades.

Frente a isso, reitera-se que a questão social se cria e se recria como produto historicamente determinado pelo modo de produção capitalista na sua relação antagônica com o trabalho. Daí a importância de se impulsionar permanentemente processos de resistências da classe trabalhadora, no sentido de se criar estratégias coletivas de enfrentamento da questão social, representada pela pobreza e extrema pobreza, em vista de uma sociedade cujas bases se estructurem nos princípios da emancipação humana.

## Referências

ALAYÓN, Norberto. *Assistência e Assistencialismo: o controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* São Paulo: Cortez, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. Cortez: São Paulo, 2007.

BOSCHETTI, Elaine. Seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

CEPAL. *Panorama Social da América Latina*. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-de-america-latina-2009>. Acesso em: 21 out. 2014.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.

GUILHERME, Rosilaine Coradini. *Renda Mínima de Inserção e Transferência Condicionada de Renda: as (a) simetrias entre União Europeia e MERCOSUL*. 2016. 249 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8378>. Acesso em: 15 ago. 2016.

HAYEK, Friedrich August Von. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche*. Capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

KOLING, Paulo José. CEPAL e a Integração Latino-Americana. In: POLLETO, Dorivaldo Walmor (org.). *Seminário Internacional: 50 Anos do Manifesto da CEPAL*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

PINSKY, Jaime. A Formação do Estado Nacional no Brasil: origens do problema. In: BRUIT, Héctor. *Estado e Burguesia Nacional na América Latina*. São Paulo: Editora Ícone, 1999.

SACHS, Jeffrey. *O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2002.

SCHWARZ, Roberto. Prefácio com Perguntas. In: OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à Razão Dualista. O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

SILVA; Maria Ozanira Silva e. Caracterização e Problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e. *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe* (Coord.). São Paulo: Cortez, 2014.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

STIGLITZ, Joseph E. *Introdução à Macroeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van. *Renda Básica de Cidadania: fundamentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.



WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Mariângela Belfiore (org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000.

WILLIAMSON, John. Nossa Agenda e o Consenso de Washington. In: WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de enfrentamento*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 11, p.288-322, abr./jun.2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a05n110.pdf>. Acesso em: 13 jan. 20.

## **1.4 PROTEÇÃO SOCIAL E MERCADO DE TRABALHO: UMA ANÁLISE DAS REFORMAS DO ESTADO NO CHILE**

SOLANGE EMILENE BERWIG

### **Introdução**

Este subcapítulo é fruto da pesquisa<sup>1</sup> desenvolvida sobre o sistema de proteção social do Chile e os rebatimentos das reformas empreendidas pelo Estado acerca dos trabalhadores chilenos. O objetivo inicial da pesquisa se fundamentou em conhecer o sistema de proteção social chileno, que se desdobrou em um processo de estudo bibliográfico e documental, de cunho qualitativo, e que sob o processo de orientação, se ampliou para a compreensão dos precedentes históricos, econômicos e sociais que foram e ainda são determinantes para formatar o modelo de proteção social vigente.

Esse documento apresenta um resgate a respeito de algumas variáveis importantes para a compreensão do sistema de proteção social. A partir da trajetória política desde o governo de 1973, ano em que se instaurou a ditadura militar no País, e os governos posteriores, em especial observando os pontos de inflexão das reformas significativas para o campo das políticas sociais.

A proteção social, o gasto social, as condições de trabalho, têm sido preocupações pujantes e discussões recorrentes para as ciências sociais.

---

<sup>1</sup> Pesquisa financiada com Bolsa doutorado Sanduíche CAPES.

Para o Serviço Social não poderia ser diferente, visto que as ações e intervenções desses trabalhadores passam por estes campos.

Nesse sentido pesquisar a organização dos sistemas de proteção social é uma das formas de construir conhecimento que contribua para o debate necessário desses temas. A possibilidade de realizar um período de estudo, doutorado sanduíche<sup>2</sup>, conduziu a construção de uma pesquisa que inicialmente se preocupou em conhecer o sistema de proteção social do Chile, e suas características.

O Sistema de Proteção Social chileno está caracterizado por um conjunto, ou, uma rede de serviços e políticas contributivas e não contributivas planejadas para ofertar proteção estatal aos distintos grupos populacionais, entre as políticas destacam-se a seguridade social, setor de saúde, assistência social e educação (FARÍAS, 2013).

A assistência está voltada para atender os grupos mais pobres e vulneráveis da sociedade. Entre as ações destaca-se a transferência direta de renda que tem sido um avanço importante nos atos desenvolvidos pelo Estado recentemente. O estudo realizado nos documentos públicos e oficiais dos diferentes ministérios contribuiu para atender o objetivo inicial da pesquisa – conhecer o sistema de proteção social do Chile. Formado pelas seguintes políticas:

- *Seguridade Social* – As ações da seguridade social estão vinculadas ao Ministério del Trabajo e Seguridad Social. Assim, as demandas deste ministério vão desde o financiamento de

---

<sup>2</sup> Esse estudo é resultado da pesquisa elaborada e executada no período de doutorado sanduíche, no ano de 2017, vinculado a Escuela Latinoamericana de Postgrado - ELAP, da Universidad ARCIS, sediada em Santiago, Chile em parceria com o Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Este trabalho desenvolveu-se sob a orientação valiosa dos professores, Dr. Claudio Lara Cortés - Economista. Diretor Magister em Economia – ELAP, Chile. Membro da rede de Economia Mundial (REDEM). Membro dos Grupos de Trabalho, Economia Mundial e Crises, Integração Regional e União Latino-americana, ambos da CLACSO. Membro da junta diretiva de SEPLA. E Dra. Consuelo Silva Flores – Economista. Membro da rede de Economia Mundial (REDEM). Membro dos Grupos de Trabalho, Economia Mundial e Crises, Integração Regional e União Latino-americana, ambos da CLACSO. Membro da Junta diretiva da SEPLA. Aos quais registro meus sinceros agradecimentos e reconhecimento.

benefícios sociais para população com deficiência, pensões solidárias a população idosa em situação de vulnerabilidade até os processos de regulamentação das aposentadorias que são administradas pelos Fundos de pensões privados, assim como a erradicação do trabalho infantil, capacitação e inclusão no mercado de trabalho (de jovens, adultos, e pessoas com deficiência).

- *Saúde* – No ano de 1952 é promulgada a lei 10.383 que estabelece o Sistema Nacional de Salud. E, no ano de 2005, entra em vigência a nova legislação de Autoridade Sanitária e Garantias em Saúde (AUGE). Estes são reconhecidos como os pilares fundamentais do sistema de saúde chileno. Ao Estado compete oferecer segurança em saúde básica, e algumas ações de atenção de maior complexidade, financiamento de medicação e tratamento, conforme determinados em lei. É um sistema complexo, grande, subdividido em diferentes frentes de atuação. Ao sistema público soma-se a saúde privada como ações complementares na área. Divisões e departamentos (destaca-se que cada divisão ainda se desdobra em uma série de departamentos e seções de investigação, monitoramento, financiamento, gestão e execução das ações em saúde).
- *Educação* – A lei 20.845 de 2015 (última alteração) determina a normatização geral para a política de educação no País. Estabelece princípios e obrigações, para o processo de formação de crianças e adolescentes. Entre os princípios básicos, destaca-se a universalização e educação permanente, “La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida”. Desmembra-se em distintos níveis de formação: infantil, básica, média, técnico profissional, superior, jovens e adultos, intercultural, rural, especial, artística e para pessoas imigrantes. A política de educação é mista, com ações de educação pública com forte participação do setor privado na prestação de serviços de formação escolar, em todos os níveis de formação.

- *Assistência Social* – Não se trata de uma política, mas de atuações focalizadas à população em situação de pobreza e vulnerabilidade. Está dividido em distintas frentes de trabalho, capacitação, integração social, inserção no mercado de trabalho, provisão de investimentos sociais. Destacam-se as subsecretarias que compõem o rol de ações intersectoriais que estão ligadas à assistência social – avaliação social (monitoramento, avaliação e planejamento), serviços sociais – que visa desenvolver a promoção e proteção social, sob coordenação de um cadastro nacional de registro da população (registro de hogares), estão ligadas a esse setor, a Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI, o Fondo de Solidariedad y Inversión Social – FOSIS, Servicio Nacional de La Discapacidad – SENADIS, Servicio Nacional del Adulto Mayor – SENAMA e Instituto Nacional de la Juventud – INJUV.

Nesse conjunto de ações, estão envolvidas instituições do campo privado (mercado), e o Estado. As ações deste último, subsidiário, são essenciais para que a população mais pobre e em situação de vulnerabilidade possa acessar serviços de saúde, educação, assistência e previdência.

O processo de conhecimento e caracterização, no entanto, demonstrou ser insuficiente para compreender como se organiza um sistema de proteção social, e quais são os processos que contribuem para isso. Nesse sentido, amplia-se esta proposta de estudo, recorrendo aos pressupostos que contribuíram para constituir a proteção social do Chile, assim, alguns aspectos são necessários no sentido de compreender a conformação histórica do campo da proteção social.

Este estudo se desdobra então num processo de conhecimento da realidade, considerando os fatores históricos dos campos da política, economia, do mundo do trabalho e suas interfaces com a construção do sistema de proteção social, nos modelos como conhecemos atualmente no país.

A literatura sobre a organização da proteção social no Chile apresenta que ele foi um dos pioneiros, na América Latina, em estabelecer um sistema

de seguro social no início dos anos de 1980. Esse aspecto aponta para a sua importância como campo de estudo em matéria de proteção social.

Vale ressaltar outros pontos de inflexão, que são importantes para compreender as mudanças no cenário econômico, político e social chileno. Os anos 1970 e as décadas a seguir foram determinantes para a organização da economia local, em decorrência das alterações significativas que o país vivenciou, conforme se apresenta a seguir.

#### 1.4.1 Antecedentes históricos

Para compreender a formação das políticas sociais no Chile, opta-se como ponto de partida o golpe militar de 1973, que depôs e vitimou o presidente Salvador Allende<sup>3</sup>, em 11 de setembro do referido ano. A investida dos militares contra o governo popular de Allende instaurou no país um período de ditadura militar, comandado pelo então general, Augusto Pinochet, que perdurou até os anos de 1990.

Este período é marcado pelas mudanças no campo econômico, profundas reformas no modelo de gestão do Estado, pela brutalidade da repressão política e violação de direitos humanos. Vale destacar que, posteriormente, Pinochet foi condenado internacionalmente por isso.

É inegável a importância de conhecer o período anterior da organização econômica e política local a fim de compreender o processo que se desdobra nos anos à frente. O período seguinte da instalação do governo militar, de 1973 a 1975 é marcado pela ordem repressiva. Grupos simpatizantes da Unidade Popular<sup>4</sup>, trabalhadores, estudantes, camponeses, professores, foram perseguidos, presos, torturados, assassinados, alguns permanecem desaparecidos até o tempo presente.

---

<sup>3</sup> Presidente eleito democraticamente governou o Chile entre 1970 a 1973. “Pela primeira vez na história um político socialista e marxista chegava ao poder por votação popular” (MEMÓRIA CHILENA, s/p, 2016, tradução nossa).

<sup>4</sup> A *Unidad Popular* foi uma aliança política entre partidos de esquerda - socialista e comunista, que apoiou a candidatura de Allende (MEMÓRIA CHILENA, s/p, 2016).

O desmonte e a erradicação do pensamento crítico eram necessários (na perspectiva do governo Pinochet), diante dos objetivos de um Estado ditador de direita, que tinha como norte subverter a ordem social vigente. Enfraquecer o pensamento crítico era enfraquecer a organização dos grupos de trabalhadores, e partidos de ordem popular. A desarticulação dos grupos e a violência da repressão contribuíram para a perda da capacidade coletiva de resposta dos partidos, sindicatos e trabalhadores frente às mudanças que se sucederam dali em diante (DELANO, TRASLAVIÑA, 1989).

A partir de 1975 o governo de Pinochet coloca em prática seu o plano de reformas, amparado por setores da sociedade que almejavam, sobretudo, o avanço da economia. E, para isso, uma das estratégias, era a redução do Estado e ampliação do espaço para o mercado.

Nesse processo o governo encontrou aliados importantes. O cenário que se desenhou foi propício para que um grupo de economistas que ficou conhecido como “Chicago Boys<sup>5</sup>”, ascendesse em cargos políticos, de menor escala no início, até chegar a níveis mais importantes da gestão do Estado. A proposta de desenvolvimento econômico, estudada, e construída por eles, casava com o pensamento de desenvolvimento do governo Pinochet.

Lo que estaba latente em el pensamiento de los Chicago boys y después pusieron en práctica bajo el régimen militar era lo siguiente: la liberalización de los mercados; el fomento de la libre iniciativa privada; la reducción del tamaño del Estado; la apertura de la economía al exterior; el término de la discrecionalidad del gobierno en las decisiones económicas; la búsqueda permanente de la eficiencia en todas las actividades económicas

---

<sup>5</sup> Chicago Boys foi um grupo de economistas chilenos, que cursaram seus estudos de graduação pelas universidades - Pontifícia Universidade Católica de Chile e Universidade de Chile. E, posteriormente, continuaram seus estudos na pós-graduação pela Universidade de Chicago, através de convênio firmado em 1956. A participação deste grupo de estudiosos da economia foi definitiva para as reformas ocorridas durante o governo Pinochet. Destaca-se que essa formação dos Chicago Boys teve por fundamento a economia liberal, que influenciou os estudos e o planejamento da política econômica Chilena, quando seus membros assumiram espaços na gestão do Estado junto ao governo militar. (DELANO, TRASLAVIÑA, 1989).

(públicas y privadas) y el desafío de velar por los equilibrios macrorrocoímicos (DELANO, TRASLAVIÑA, 1989, p. 22).

Em 1975, o grupo Chicago Boys preparou e apresentou o que chamaram de “tratamento de shock”, dada a radicalidade das mudanças que viriam. O Programa de Recuperação Econômica consistiu em uma recessão comandada pelo próprio governo, diminuindo investimentos públicos, redução dos quadros de trabalhadores do Estado, aumento do imposto de renda (10%) e outras taxas (importação, tarifas de serviços públicos, etc).

Paralelamente a essas alterações ocorreu o processo massivo de privatização das empresas sob gerência do Estado, e abertura para o mercado externo. Essas mudanças tiveram impacto direto no aumento do desemprego e perda das condições econômicas em decorrência dos baixos salários. Ele foi agravado pela alta dispensa de trabalhadores de setores públicos e pelas demissões nos setores da construção civil e industrial, que sentiram os impactos da recessão.

As ideias neoliberais foram plenamente experimentadas e implantadas na economia chilena, com amplo apoio do governo e sob orientação do grupo Chicago Boys. As reformas estruturais, implementadas entre os anos de 1979 e 1980, denominadas “las siete modernizaciones”<sup>6</sup> se constituíram num momento de expansão da lógica de mercado, simultaneamente a redução do Estado e automação da sociedade civil.

As reformas apresentadas foram as privatizações do conjunto de serviços sociais como: saúde, educação e previdência social; reforma do sistema judicial e administrativo do Estado, sob a lógica da reestruturação; e ainda, a desregulação do trabalho em suas formas organizativas. Dentre essas alterações, Piñera, ministro do Trabalho no período das

---

<sup>6</sup> “Plan laboral, Reforma previsional, Reestructuración de la Salud, Municipalización de la Educación, Modernización judicial, Desarrollo Agrícola y reforma Administrativa y Regionalización” (DELANO, TRASLAVIÑA, 1989, p. 74).



reformas, destacou como as mais importantes a Reforma Laboral de 1979 e a Reforma Previsional em 1980 (DELANO, TRASLAVIÑA, 1989).

As mudanças ocorridas afetam profundamente a classe trabalhadora, que passa a ser a principal responsável pela manutenção da sua segurança no campo do trabalho, uma vez que a alteração no plano laboral e de previdência liberou os empregadores da responsabilidade de pagamentos ao sistema de pensões. Nesse novo modelo os trabalhadores são os responsáveis pela manutenção da saúde e das aposentadorias, conformando assim a lógica de mercado. Essas propostas tinham o desafio de estimular o desenvolvimento do país sobre a base do setor privado.

Sobre as mudanças, destacam-se três aspectos mais relevantes para a compreensão do campo da proteção social no Chile. As reformas no Plano laboral, na previdência, ou pensões, e o campo da saúde.

- Reformas sobre o Plano Laboral – A alteração no plano laboral dos trabalhadores chilenos contribuiu para fragmentar a sua luta, e fragilizar a possibilidade de pressão da classe trabalhadora frente seus empregadores. Entre as mudanças se destaca a proibição de negociação coletiva em nível de empresa, exclusão de negociação coletiva aos trabalhadores aprendizes, de obras, temporários, aos trabalhadores com responsabilidades administrativas ou diretivas e os servidores públicos, ainda regulamentou a greve de forma que fica inviabilizada para os trabalhadores, permitindo substituição dos grevistas, esses aspectos entre outros, que estão presentes no plano laboral de 1979, retirou dos trabalhadores a possibilidade política de manifestação e reivindicação de seus direitos, e de melhoria nas relações de trabalho (FUNDACIÓN SOL, 2014).
- Reformas sobre o campo da previdência – Foi feita sob a justificativa de que o sistema anterior de pensões estava quebrado, e que modernizar era o caminho para melhorar as aposentadorias e tornar a administração mais eficiente. Dessa forma, ficou estabelecido um sistema privado de pensões. Com

o aumento da expectativa de vida, e alto índice de envelhecimento da população, outra medida significativa foi o aumento da idade para acessar aposentadoria, passando para 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. O novo sistema passou a ser individual, de cada trabalhador, administrado pelas entidades privadas, AFP – Administrador de Fundo de Pensões, atribuindo para o Estado um papel subsidiário, que atuaria apenas como regulador (DELANO, TRASLAVIÑA, 1989).

- Reformas sobre o campo da saúde – Simultaneamente às reformas do trabalho e da previdência, a saúde também sofreu alterações. Houve um processo de reestruturação, repasse para os municípios nos cuidados de saúde, descentralizando assim a gestão do sistema que ainda recebia financiamento federal. Com a reforma voltada para o mercado, foi determinado que os trabalhadores assalariados pudessem optar por sair do sistema de segurança nacional e utilizar o seguro saúde, agora ofertado pelo mercado sob uma contribuição. Assim, a saúde se divide em pública e privada (DELANO, TRASLAVIÑA, 1989).

Essas reformas, de caráter neoliberal, têm como propósito a redução da intervenção do Estado, reduzindo seus investimentos, repassando serviços sociais para o mercado, colocando dessa maneira o interesse econômico a frente da segurança social. Esse modelo fomenta o individualismo entre os trabalhadores, já que cada um é o responsável individual pela sua segurança.

As mudanças geradas no bojo das reformas do Estado chileno, sob orientação dos Chicago Boys e da ditadura de Pinochet, deixaram um saldo de desigualdades sociais. Além disso, constituiu um sistema excludente, que frente à realidade de desigualdade socioeconômica, o que causa uma maior vulnerabilidade de uma parcela da população, diante da quase ausência do Estado. Pode-se afirmar que este período foi de retrocessos sobre o campo da proteção social, o que ocasiona uma série de demandas para futuros gestores.

É importante destacar o lugar do Estado nessa forma de organização. Se antes a intenção era ser forte, interventor, que tinha o objetivo de promover a segurança social e econômica dos cidadãos, a partir dessa reorganização, sob orientação neoliberal, ele assume a condição de subsidiário.

Nessa forma de organização fica reduzido a sua condição mínima, e vai intervir nos assuntos econômicos apenas quanto a iniciativa privada não puder, ou não tiver interesse. O Chile passou por um processo de reformas que direcionou suas ações para o campo de manutenção e cultivo de mercados competitivos, sob o prisma da eficiência. Essa organização determinou, entre outros aspectos, a dimensão da lógica do consumo, onde a população é vista como um mercado consumidor, distinto da dimensão de sujeitos de direitos, cidadãos (GUARDIA, 2015).

Esse processo gerou a focalização dos investimentos sociais. As ações do Estado estavam agora direcionadas para os setores e pessoas mais vulneráveis, desconsiderando assim políticas de caráter universal. E ainda, a privatização de determinadas áreas das políticas sociais, passando para o mercado a atribuição na prestação da educação, saúde, pensões e moradia. Isso implica que quem tiver condições vai consumir tais serviços e quem não puder, fica à margem da sociedade, sob tutela dos cuidados do Estado, mínimo.

Avançado, outro ponto de inflexão da história chilena se dá em 1988. Conforme estabelecido pela Constituição Política, no referido ano, foi chamado o plebiscito<sup>7</sup> que deveria indicar a continuação ou não do Governo Pinochet. Este processo teve como retorno da população, a recusa da manutenção do governo, e o aceno para realização de uma eleição presidencial.

Esse é reconhecido como movimento de abertura democrática no país e teve como resultado as eleições para presidente no ano de 1990.

---

<sup>7</sup> A mobilização social, organizada pela oposição a Pinochet, consegue forçar o Governo Militar a chamar um plebiscito para 05 de outubro de 1988, onde a opção "Sí" significava a continuidade do governo atual, e a opção "No" representava um prazo estabelecido para o final da ditadura no Chile. A população votou "No", optou pelo fim do período de ditadura. Como resultado, o Chile inicia o período de transição democrática com eleições presidenciais, que finda o período de ditadura em março de 1990.

Reconhecidamente como marco para retomada da democracia chilena após 16 anos de Governo Militar.

Esse movimento político repercute, em mudanças no campo das políticas públicas. A partir dos anos de 1990 o principal objetivo para o novo governo que assumiu o poder era, além da manutenção da democracia, saldar as dívidas do campo social. Destaca-se que o Estado se manteve na condição de subsidiário e que não houve mudanças nos princípios centrais do modelo neoliberal da gestão do Estado chileno.

O que se sucedeu foi um aumento no investimento sobre ações de proteção, especialmente para os setores entendidos como mais vulneráveis da sociedade, crianças, idosos, pessoas com deficiência, acarretando um aumento significativo no gasto social.<sup>8</sup>

Los gobiernos de la concertación no alteraron los dos principios centrales del discurso neoliberal del gobierno militar, en orden a mantener los criterios de políticas sociales focalizadas y la permanencia de agentes privados en la implementación de éstas. [...] No hubo alteraciones en materia de salud, educación, vivienda, previsión social, subsidios, entre otras. Lo que sí puede diferenciar a la política social de la anterior, es la selectividad de ciertas políticas, privilegiando algunos sectores sociales considerados como más vulnerables (LEÓN, 2000, p. 5).

Desse período em diante se observa uma política de crescimento econômico com um maior equilíbrio no campo social, tratando de melhorar a proteção social e as condições de vida da população, em especial aquelas, em situação de maior vulnerabilidade e riscos. Em especial, a

---

<sup>8</sup> O gasto social aumentou consideravelmente neste período, chegando quase ao dobro de 1991 a 1999. Esse investimento tinha o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, a igualdade de oportunidades e a integração social das pessoas, consideradas excluídas.

partir dos anos 2000, uma série de ações e reformas foram realizadas, pelos chamados “gobiernos de la Concertación”.<sup>9</sup>

Essa iniciativa representou uma alteração significativa no campo da proteção social chilena. Entre as ações destaca-se o investimento público nas áreas da educação, saúde, moradia e na previdência – com aumento das pensões assistenciais. É mister afirmar que tais reformas significam um importante passo para o campo da proteção social no país, no entanto, não foram suficientes para um desenvolvimento sustentável, visto que a desigualdade social e as necessidades da população ainda são uma questão presente.

O que se ressalta, a partir das ações dos governos democráticos, é um novo modelo de políticas sociais, trata-se de um sistema de proteção social, que está organizado sob uma rede de serviços e políticas contributivas e não contributivas. Essas políticas e serviços estão ordenadas de modo a atender a população mais pobre e vulnerável (LARA, SILVA, 2015).

Destaca-se o conjunto de ações reformistas no ano de 2008, que consolida um novo modelo de proteção social, integrado por três subsistemas: subsistema de pensões solidárias, de capitalização individual obrigatória e de seguridade social voluntária. Sob o rol das reformas, há uma centena de medidas sancionadas a fim de melhorar a situação das pensões, as quais estão formatadas em três grandes eixos.

- *El primero* de ellos es el retorno del Estado a un rol preponderante en el sistema de pensiones, tanto através de la creación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y de la nueva institucionalidade pública, como de la considerable inyección de recursos fiscales que implica establecer derechos universales em seguridad social para las personas que desarrollan su vida laboral en Chile.

---

<sup>9</sup> A *Concertación* representa a coalizão de partidos políticos pela democracia. Aqui em especial o caso do Chile, que foi uma coalizão formada pelos partidos políticos de centro-esquerda, social democratas. Quatro partidos fizeram parte da coalizão: *Partido Demócrata Cristiano (PDC)*; *partido por la Democracia (PPD)*; *Partido Radical Social (PRSD)* e *Partido Socialista (PS)*. A *Concertación* permaneceu na presidência do Chile de 1990 a 2010 (MEMÓRIA CHILENA, 2016).

- *El segundo eje* corresponde a las medidas implementadas para aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres y trabajadores independientes.
- *El tercer eje* de la Reforma es el perfeccionamiento del Sistema de Capitalización Individual, con el objetivo de aumentar su competencia y rentabilidad, disminuir sus costos y fortalecer el Ahorro Previsional Voluntario (APV) (MESA, 2010, p. 90, grifo nosso).

Essas mudanças significaram uma postura do Estado de aumento do gasto social, considerando as necessidades da população, com alterações mais efetivas para a proteção social. A reforma no sistema de pensões fez algumas alterações em eixos distintos que se complementam e ampliam a sua cobertura ao incorporar como segurados sociais pessoas com deficiência, mulheres chefes de família, idosos e trabalhadores independentes.

Além das mudanças na constituição do sistema, outras alterações, de natureza estrutural foram importantes para a nova organização institucional do Estado. Nesse sentido, destaca-se a reorganização do *Ministerio del Trabajo y Previsión Social*, implicando numa nova institucionalidade sobre a regulação, normatização e administração do sistema, ampliando o controle e fiscalização sobre os prestadores de serviço no campo das pensões.

Destacam-se alguns dos aspectos considerados como as principais medidas da reforma<sup>10</sup>, que incluem novas regras e também um conjunto diverso de situações como: a criação de um Sistema de Pensões Solidárias, o que demandou também a organização de um processo de transição do Sistema de Pensão Solidária, considerando um período de tempo determinado para implementação das mudanças. Aumento da cobertura previdenciária aos grupos considerados mais vulneráveis da população, incluindo como ponto importante a ser observada a igualdade de gênero. Subsídios

---

<sup>10</sup> Ressalta-se que as mudanças realizadas têm, em seu conteúdo, algumas regras de acesso e fiscalização, como o fator da idade mínima, estar entre os grupos reconhecidamente mais vulneráveis. E, para que as reformas não causassem o efeito reverso de desincentivo dos trabalhadores de contribuir, elas têm a lógica de que maiores contribuições resultam maiores e melhores condições de aposentadorias (MESA, 2010).

aos trabalhadores jovens com baixas contribuições. A incorporação de trabalhadoras independentes e a figura do contribuinte voluntário, que estão ainda em via processual de implantação. E o Aperfeiçoamento do sistema de capitalização individual, onde o sistema privado continuou sendo o principal organismo de pensões atrelado ao mercado formal de trabalho, assim a contribuição individual continua figurando como forma principal de acessar a aposentadoria. No entanto algumas mudanças foram realizadas no sistema como, licitações para entrada de novos atores no mercado, incentivos para contribuição voluntária individual e coletiva, modificações em matéria de investimentos e assessoria previdenciária (MESA, 2010).

É visível que o campo da proteção social no Chile, pós anos 2000, seguiu uma lógica crescente de investimento do Estado e alterações na oferta de serviço de saúde, educação, moradia e previdência. Tais reformas contribuíram para algum avanço na proteção de grupos que estavam excluídos, proporcionando mudanças na qualidade de vida da população, seja pelo repasse direto de recursos via pensões, ou pela ampliação dos serviços prestados nas áreas acima citadas.

No entanto, observa-se também, que a receita neoliberal dos “Chicago boys” tem reflexo na atualidade. A reforma drástica efetuada no Governo Pinochet, sofreu ao longo dos últimos 27 anos uma série de novas alterações, mas não perdeu sua característica central: onde o mercado ocupa uma parcela importante do campo dos serviços da saúde, educação, previdência social e o Estado se mantém como subsidiário, com a diferença clara, de que tem aumentado sua parcela de participação em investimentos no campo social.

As mudanças ocorridas no campo das políticas sociais no Chile, em especial sobre o tema das pensões, significam, sem dúvida, um aumento no gasto social e ampliação de cobertura para a população. Contudo, não é possível defender que tais alterações foram suficientes.

Uma prova disso é o importante movimento da sociedade<sup>11</sup> que tem legitimamente se manifestado descontente frente às atuais condições de suas aposentadorias. As baixas pensões e o seu formato de administração pelas Administradoras dos Fundos de Pensão (AFP) têm sido as principais pautas de pressão da sociedade sobre o governo.

Importante ressaltar que esse movimento é um processo político de organização coletiva orgânica da sociedade em geral, sem a vinculação direta de partidos políticos. A proposta, ou movimento do Governo Bachellet sobre o tema das pensões, é nesse sentido, uma resposta às pressões da sociedade, o que demonstra a insuficiência das reformas anteriores.

Ainda em termos de proteção social, uma das tendências nesse âmbito é a promoção do acesso ao trabalho, como forma de reduzir o risco e vulnerabilidade, e garantir à geração de renda necessária a manutenção dos indivíduos e famílias. O acesso ao mundo laboral é uma estratégia fundamental no combate à pobreza, e de constituição da proteção, já que essa está diretamente ligada aos vínculos de trabalho. Existe uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nos sistemas de proteção (CASTEL, 2013).

Considerando o campo laboral como espaço importante para composição da proteção social, aborda-se a seguir acerca da realidade concreta do mercado de trabalho no Chile, identificando aspectos da organização e regulamentação deste espaço e as implicações para a proteção social do país.

#### **1.4.2 Mundo do trabalho no Chile: alguns apontamentos**

A proteção social está fortemente, ou diretamente, ligada às condições de trabalho. A maioria dos trabalhadores latino-americanos só tem acesso a uma série de benefícios/direitos (aposentadoria, seguro desemprego, atenção em saúde) se vinculados ao mercado formal de trabalho.

---

<sup>11</sup> Em março de 2017, cerca de 2 milhões de pessoas saíram às ruas e participaram de manifestações em várias cidades pedindo um novo modelo previdenciário: "No más AFP".



Para os trabalhadores não inseridos no mercado formal, ou inseridos de forma precária restam os programas sociais estatais, que são respostas do Estado frente às necessidades da população. Portanto, ao discutir a proteção social no Chile, o aspecto da organização do mundo do trabalho se faz necessário, visto que as condições de proteção passam pela via da inserção e das condições no mundo laboral.

Os antecedentes sistematizados neste texto, demonstram que um conjunto de reformas foi realizado sobre o trabalho, especialmente durante o Governo Pinochet. Contudo, no processo de contrarreformas implementadas pelos governos seguintes, não houve mudanças significativas no campo laboral no país.

Evidencia-se que os trabalhadores têm responsabilidade direta no processo de manutenção do sistema de pensões, e, que embora o Estado tenha uma participação que se ampliou a partir da reforma provisional do ano de 2008, eles ainda são os principais responsáveis pela manutenção do sistema, por meio das suas contribuições individuais. Nesse sentido elementos como a qualidade dos empregos, as condições salariais, a vulnerabilidade da população e o processo de desigualdade da sociedade capitalista, são itens necessários a se considerar na análise do sistema de proteção social do Chile.

A preocupação com o campo do trabalho, taxas de desemprego, condições trabalhistas, não é uma situação nova, mas uma demanda que acompanha o desenvolvimento da sociedade frente às novas formas de organização da esfera produtiva. O processo de desemprego estrutural não é uma situação conjuntural ligado apenas a ciclos econômicos, ou um efeito natural diretamente ligado à introdução de tecnologia na produção, “[...] em realidad es un fenómeno cuja explicación esta em la naturaliza y trajetória del próprio régimen del acumulación” (LARA, 2011, p. 02).

Nesse sentido, busca-se entender alguns aspectos sobre o campo laboral no Chile: como as condições de empregabilidade no país, de que tipos de trabalho se está falando (formal, subcontratado, flexibilizado), condições

econômicas da classe que vive do trabalho<sup>12</sup>, as principais críticas sobre os processos e reformas laborais, e ainda a dimensão do direito individual ao trabalho, pelas normas que regem a relação entre um trabalhador e seu empregador de forma individual – teoria do contrato de trabalho.

### 1.4.3 Condições de trabalho no Chile

A discussão sobre as condições de trabalho é necessária no sentido de compreender a realidade concreta do país, nesse caso. Mas, de que trabalho está falando esse documento?

Essa pergunta leva a identificar primeiro, a diversidade de situações de inserção laboral, e que esse aspecto é crucial ao olhar para dados da realidade, considerando a dinâmica complexa da produção e reprodução das relações sociais. Nesse sentido, identifica-se que, ao falar de condições de trabalho, está sendo considerado o conjunto de trabalhadores assalariados que se inserem: sob contratos definidos, indefinidos, que vendem sua força de trabalho a instituições privadas e também ao Estado, trabalhadores por conta própria. Nesse sentido observam-se alguns dados do Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que demonstram as taxas de ocupação, desemprego, e percentual de participação por ramos de negócio, o que constitui as características de trabalho no Chile.

Pensar o mundo do trabalho implica observar as condições de acesso a ele e os dados referentes ao desemprego. Segundo Lara (2011, p. 2) “la sociedad ha padecido el desempleo desde los mismos inicios del capitalismo, pero no había conocido el desempleo masivo en su forma actual”.

E destaca ainda, que o crescente desemprego no país está alinhado ao processo de implantação do regime de acumulação imposto pela ditadura militar

---

<sup>12</sup> “A expressão classe-que-vive-do-trabalho, [...], engloba: todos aqueles que vendem sua força de trabalho, incluindo o trabalho produtivo quanto improdutivo; assalariados do setor de serviços e o proletariado rural; O subproletariado precarizado, sem direitos, e também trabalhadores desempregados, exército de reserva. E a expressão exclui, naturalmente, gestores e altos funcionários do capital, que recebem rendimentos elevados ou vivem de juros” (ANTUNES, 2001, p. 235).

em 1973. O desemprego é uma questão presente que desafia os governos a pensar um planejamento de recuperação e manutenção dos postos de trabalho.

Uma destas estratégias é o conjunto de ações que flexibiliza os direitos do trabalhador. Contudo, mesmo com o processo de flexibilização se ampliando com a ofensiva neoliberal no país, isso não significou a melhoria dos índices de empregabilidade.

O INE vem apresentando o panorama por meio de estudos sistemáticos que, entre outros aspectos, mede as condições de desemprego no Chile, com base no acompanhamento e liberação de relatórios trimestrais. O cenário atual tem demonstrado um aumento no processo de desemprego, que registra um percentual de 6,1% no período de janeiro a março de 2017, e no último trimestre, teve um aumento para 7%. Ainda dentro dessa dinâmica, registrou-se um aumento no grupo de trabalhadores por conta própria, e as condições de trabalho assalariado tem se mantido em baixa, o que entre outros fatores, pode-se associar as condições gerais da legislação trabalhista que é frágil e não tem permitido que os trabalhadores tenham condições de reivindicar a melhoria da condição salarial (INE, 2017).

O país enfrenta muitos desafios em matéria de emprego, o que se torna mais crítico para os grupos mais pobres e vulneráveis da população. Em que pese o índice de empregabilidade estar sempre em variação, a parcela mais vulnerável está mais suscetível às mudanças. Nesse grupo, mulheres e trabalhadores jovens estão entre as taxas mais altas de desemprego entre a média nacional, sistematicamente. Além da condição de desemprego ser maior nestas categorias, às mulheres, soma-se outro indicador importante, visto que elas ocupam em maior número os empregos de baixas remunerações, de maior instabilidade, e sem acesso a seguridade social, o que acarreta uma série de problemas em fator de proteção social (FARÍAS, 2011).

Considerando os setores econômicos<sup>13</sup>, o setor terciário é o que mais emprega no Chile, chegando à 58,4% no ano de 2012, seguido

---

<sup>13</sup> Setor primário – agricultura, mineração, pesca, entre outros dessa natureza. Setor secundário – ramo da indústria, e setor terciário – ramo de serviços.

pelo setor secundário que agrega o ramo industrial do país, e, por fim, o setor primário. Acrescenta-se ainda, que é no setor terciário que estão identificados o maior número de trabalhadores informais, o que gera uma situação de extrema insegurança social.

Os dados demonstram que são os trabalhadores domésticos, especialmente as mulheres, que apresentam os índices mais elevados de informalidade, em torno de 40%. Registram-se também altos índices nos campos da hotelaria, restaurantes e a agropecuária. Outro elemento importante a ser considerado é que o setor de serviços é onde se registra os salários mais baixos, já que, em geral, não exige um alto grau de instrução para o trabalho.

Estudos comparativos do INE, de 2013 a 2015 e de 2015 a 2016, demonstram que, embora a condição salarial geral não tenha sofrido alterações significativas os salários têm se mantido numa média muito baixa. O mesmo estudo destaca ainda que a condição média salarial das mulheres é mais baixa que dos homens, mantendo a desigualdade de gênero.

Dados do INE demonstram também que houve uma alteração nos postos de trabalho, sendo que muitos empregos formais foram extintos, e em torno de 109 mil postos de trabalho independentes foram criados em 2016, o que tem se tornado uma tendência alternativa no mercado de trabalho chileno. Os empregos por conta própria têm impactado significativamente para o processo de manutenção dos índices de desemprego, que poderia ser muito pior, sendo que não considerarmos a taxa de ocupação por essa categoria.

O crescimento dos empregos por conta própria tem como pano de fundo a deterioração das condições formais, as más condições de trabalho, informalidade, subcontratação, ausência de acesso à previdência. No entanto, os empregos por conta própria são um modelo de organização laboral que oculta a real dimensão da informalidade dos trabalhadores no país.

Outro fator que tem impactado nos índices de desemprego, no sentido de melhora-los são as contratações do Estado, “el Estado está contratando al ritmo más rápido desde al menos marzo de 2014, lo que representa hasta 78 por ciento de los empleos creados en los 12 meses hasta agosto”

(BLOOMBERG, 2017, s/p). No entanto, eles não significam condições de trabalho dignas, já que a terceirização, os contratos temporários, e a flexibilidade são algumas das suas características. Basta uma caminhada rápida pelas ruas da capital, Santiago, para identificar um movimento dos trabalhadores do Estado por melhores condições laborais.

Sobre as condições salariais baixas, destaca-se que o nível de sindicalização é um dos elementos que implicam na dificuldade de negociação entre trabalhadores e empregadores. Esse elemento tem sido, certamente, um ponto considerável a pensar no processo de mudanças necessárias para o mundo do trabalho.

Outro dado relevante é o ingresso de um contingente significativo de imigrantes<sup>14</sup>, que embora não seja um fator totalmente novo, tem se intensificado na América Latina nos últimos 10 anos. O Chile tem sido destino de muito imigrantes que buscam a possibilidade de uma nova vida em decorrência das condições favoráveis para entrada e permanência no país. Esse contingente acaba por contribuir para a ampliação do mercado de reserva, o que força a manutenção da baixa condição salarial.

O cenário que se desenha demonstra um conjunto de fatores que afeta as condições gerais do mercado de trabalho chileno. Flexibilização, rotatividade, mercado de reserva ampliado, individualização dos trabalhadores, baixa participação sindical, informalidade, terceirização são alguns dos fatores preponderantes que contribuem para um processo de exploração dos trabalhadores e manutenção do status de um mundo do trabalho precário e desprotegido.

---

<sup>14</sup> Nos últimos anos, em especial, a partir dos anos 2000, evidenciou-se uma crescente onda migratória em decorrência da saída de pessoas do Senegal, Haiti, Venezuela, Síria, Angola, República Democrática do Congo e outros países, por situações de violação de direitos ou perseguição.

#### 1.4.4 Ações do Estado para o campo laboral

Pensar proteção social convoca o Estado a planejar políticas de proteção e de promoção ao emprego e trabalho decente.<sup>15</sup> Frente ao contexto de crise econômica, um programa nacional de capacitação e proteção do emprego foi implementado em 2009, o *Acuerdo Nacional por el empleo, la capacitación y la protección social laboral*<sup>16</sup>, teve como estratégia central o processo de incentivo a empresas e trabalhadores para capacitação e formação de trabalhadores. As ações do programa foram:

Incentivo a la retención y capacitación; Permiso para capacitación laboral; Precontrato de capacitación; Programa de Becas MYPE para mujeres trabajadoras; Programa de reconocimiento de aprendizajes previos; Acceso al FCS para trabajadores con contratos temporales (FARÍAS, 2011, p. 67).

A dimensão da necessidade de qualificação como ponto principal para inserção no mundo laboral coloca sob o trabalhador a responsabilidade de se qualificar para ingressar no mercado. O que, pela lógica, também determina que o fracasso no processo de inclusão é também dele, que não está suficientemente qualificado.

No entanto, esse tipo de defesa neoliberal, contrasta abertamente com a realidade da condição de empregos nas últimas décadas, que demonstra índices elevados de desemprego também entre jovens com formação a nível superior. Ou ainda, a inserção nos subempregos em decorrência de existência de uma força de trabalho qualificada, versus um mercado de trabalho que não exige alto grau de qualificação (LARA, 2011).

O processo de formação e capacitação é importante. No entanto, não é suficiente para garantir inserção e condições justas de trabalho. Se por um

---

<sup>15</sup> Conforme Organização Internacional do Trabalho (OIT).

<sup>16</sup> Programa temporário para incentivo e proteção do mercado laboral, durou 12 meses, a partir de 1 de abril de 2009 (FARÍAS, 2011).

lado a manutenção de programas e ações de formação contribuem, especialmente para aqueles grupos mais vulneráveis, por outro faz-se necessário pensar em outros fatores como, mercado laboral (em termos de oferta de vagas), nível de informalidade, desigualdade salarial por questão de gênero, capacidade organizativa e de negociação pelo fortalecimento sindical.

Retomando, os principais pilares que sustentam a reforma laboral de 1979 no Chile são a negociação coletiva com a empresa; greves que não paralisam, devido à possibilidade de subcontratação em caso de greve; paralelismo sindical, criando uma concorrência sindical de diferentes grupos em uma mesma empresa; e despolitização dos sindicatos que ficaram mais na via de reivindicação salarial e não de possibilidade de transformação das condições de trabalho.

Em relação à possibilidade de novas mudanças no campo laboral, algumas ações são identificadas. No período de 1990 a 1993, já com o Governo da Concertação, algumas barreiras do processo de sindicalização foram derrubadas entre 1994 e 2000 e um plano mais audacioso de reforma laboral foi apresentado. No entanto, não foi aprovado. No governo de 2000 a 2006 algumas mudanças foram realizadas, como redução das horas de trabalho e proteção de algumas liberdades sindicais que promoveu as formas flexíveis de contratação (FUNDACIÓN SOL, 2014).

O Governo Bachelet (2006 a 2010) não apresentou proposta de reforma laboral, e regulamentou a Lei da Terceirização, em 2007. Entre outros aspectos ela regulamenta a responsabilidade solidária da empresa principal, contratante dos serviços, todavia, não eliminou a possibilidade de subcontratar para os serviços principais, já determinados no período da ditadura.

Na sequência, com o Governo Piñera não houve reformas. Apesar disso, algumas medidas foram regulamentadas como estender o período pós-natal, criação do rendimento familiar ético, que compila diferentes transferências sociais para famílias em extrema pobreza, e ratificação da convecção sobre saúde e segurança do trabalho (FUNDACIÓN SOL, 2014).

No ano de 2014, no segundo mandato de Bachelet, foi apresentado um novo projeto de mudanças para o campo do trabalho. Este tinha

o desafio de desmontar o Plano Laboral de 1979, implementado pelo Governo Pinochet, já que os pilares centrais do Plano seguiam em curso, sem alterações até o momento. A proposta apresentada por Bachelet em 2014 foi aprovada e posteriormente promulgada em 2016.<sup>17</sup>

Entre os principais pontos da Reforma estão: ampliação da cobertura da negociação coletiva, uma vez que um grande grupo de trabalhadores não pode negociar coletivamente (estagiários, terceirizados); organização das condições considerando cada setor, já que eles apresentam condições distintas de funcionamento; titularidade sindical, dando condições de negociação e representação via sindical; liberdade de afiliação, usando como modelo a liberdade de associação definida pela OIT e deixando a cargo dos trabalhadores a escolha por se unir ou se retirar e ainda, criar novas afiliações; garantia de informação aos trabalhadores; fim da substituição em caso de greve, o que limitava o direito de mobilização dos trabalhadores; definição do piso de negociação, garantindo que o ponto de partida seja sempre a partir dos benefícios já constituídos em negociações coletivas, para que não se possa retroceder; e o fortalecimento dos direitos das mulheres trabalhadoras (CHILE, 2016).

Outro aspecto relevante a destacar é a dimensão dos direitos individuais ou coletivos do trabalho. O que se observa nesse formato de legislação vigente no país é a normatização e fortalecimento de direitos individuais, enfraquecendo o processo de direito coletivo.

Isso acarreta problemas, já que, visando uma dinâmica individual, a relação entre os sujeitos é desigual. Dificilmente um trabalhador, num processo individualizado, terá força para requerer alterações ou melhorias em seu benefício, e se o fizer com êxito, contribui para a ampliação das desigualdades dentro do conjunto.

A saída para essa situação é o fortalecimento do direito coletivo, como o processo de organização por setores, ou grupos profissionais, e

---

<sup>17</sup> Lei nº 20.940.



em especial a retomada de um processo forte de sindicalismo organizado. Isso porque as normas do direito coletivo são fundamentais como instrumentos dirigidos para criar mecanismos para que contribuam no processo de negociação, podendo chegar a acordos de interesse de todos.

Dessa forma, a reforma oferece algum progresso em respeito à liberdade de associação, negociação de acordos coletivos, retoma a capacidade dos sindicatos, a extensão das negociações coletivas, possibilita prever condições especiais de trabalho e integra trabalhadores antes excluídos, além de regulamentar o direito à informação das organizações sindicais, regulamenta a greve dos trabalhadores proibindo a substituição dos trabalhadores grevistas, e garante formalmente o direito da representação das trabalhadoras mulheres em diretórios sindicais. Entretanto, ela apresenta contradições que foram alvo de polêmica e discussões, como no caso da entrevista de Maria Ester Feres, ex-diretora do Trabalho, que apresenta alguns pontos a pensar:

[...] Así, el objetivo que era paralizar se quiebra porque hay múltiples mecanismos para que la empresa pueda seguir funcionando. Y ahora viene, insisto, mucho más fuerte en la nueva legislación. [...] Lo que tenemos aquí es una cantidad de normativa de más de 100 artículos, sólo para regular la negociación colectiva, que más bien pone obstáculos, pone dificultades para cuando las partes logran tener un poder negociador, como sería el caso de Escondida (FERES, 2017, s/p).

As críticas de diferentes pessoas e grupos apontam para o fato de que a Reforma Laboral, aprovada em 2016 e em vigência desde 01 de abril de 2017, tem poucas mudanças significativas, e atende aos interesses mais do empregador do que dos próprios trabalhadores. As críticas indicam ainda que ela está pautada numa regulação neoliberal das relações de trabalho, já que algumas normas, como a do pacto dos serviços mínimos, dão poder aos empregadores no processo de pressão em caso de greve.

Essa análise leva a considerar que as reformas realizadas não alteram os pilares centrais, e que mantém as características do mercado de trabalho conforme o Plano Laboral de 1979 e que os caminhos para recuperação das desigualdades e déficits nas relações trabalhistas geradas pela reforma realizada durante o Governo Militar estão longe de ter uma solução.

#### **1.4.5 Proteção Social no Chile**

As discussões anteriormente resgatadas sobre as políticas sociais no Chile e as condições do mercado de trabalho conduzem a ponderar: é possível afirmar que o país tem um sistema de proteção social? Quais são as condições da proteção social vigente? O que é necessário para constituir um sistema de fato protetivo?

Essas são algumas das inquietações que amadurecem com o estudo realizado. Tenta-se a seguir desenvolver alguns apontamentos analíticos que contribuam para responder tais indagações.

É mister afirmar que existe um sistema de proteção social no país, constituído ao longo de sua história política organizativa, a fim de atender as necessidades sociais mais pujantes, frutos da desigualdade social, tão conhecida no Chile e nos países vizinhos da América Latina. O sistema é formado por um conjunto de políticas, programas e benefícios de distintas naturezas, contributivas e não contributivas, que já foram anteriormente tratadas aqui. O que compete problematizar ainda é o alcance dessas ações frente à reorganização do mundo laboral sob ofensiva do capital.

Ainda que se reconheça a existência e organização de um conjunto de políticas e ações que constituem-se no sistema de proteção, e que esse conjunto avançou em termos de proteção a partir dos anos 2000, sob a ampliação do gasto social e aumento da população atendida pelas medidas aplicadas, é preciso observar que as ações do campo da saúde, previdência, assistência e educação ainda possuem um alto grau de focalização e a sua eficiência em termos de redução da pobreza é limitada. Isso porque não

estão direcionadas a atacar o ponto central da questão, as condições do mercado laboral, que se mantém numa dinâmica muito individualizada.

Não se pretende aqui demonizar ou invalidar as ações que os diferentes governos vêm construindo enquanto medidas de proteção, mas sim ponderar criticamente sobre as possibilidades de proteção efetivas. Para isso, entende-se que o resgate em torno das reformas e das ações do Estado na regulamentação do mundo do trabalho são essenciais para compreensão das condições de proteção dos cidadãos chilenos.

Como visto anteriormente nos itens sobre as reformas operadas pelo Estado, se pode destacar três períodos distintos em termos de estudo das políticas sociais no Chile. O primeiro, caracterizado por um crescimento gradual do gasto público social, e ampla cobertura de serviços e benefícios até 1973, considera-se o Estado como protetor, benfeitor. No segundo momento, que inicia com a ditadura militar e suas reformas de 1973 a 1989, evidencia uma redução no gasto público. Aqui, o Estado passa para uma condição de subsidiário, e de focalização das ações de proteção. E, no terceiro período, a partir dos anos 1990, houve um incremento do gasto público, observa-se uma melhora na qualidade dos serviços, no entanto, mesmo que com sua ampliação, mantém políticas focalizadas, atendendo ao recorte da população considerada pobre e vulnerável, maior ênfase no papel regulador do Estado (BAYTELMAN, COWAN, GREGORIO, 1999).

Entende-se como um dos resultados mais importantes das reformas recentes nas políticas sociais, no Governo Bachelet, a implantação do Sistema de Pensões Solidárias para idosos e pessoas com deficiência, que pertencem ao grupo dos 60% mais pobres da população. Este sistema conta com a pensão básica solidária<sup>18</sup>, para aquelas pessoas que não estão incorporadas na seguridade social e o aporte previdenciário solidário para aqueles trabalha-

---

<sup>18</sup> Vale destacar que as pensões solidárias, como são chamados os benefícios de aporte complementar, são financiadas com impostos e representam a consolidação do que é de competência do Estado para o sistema de pensões, que combina elementos da capitalização individual dos trabalhadores e redistribuição de renda.

dores que não conseguiram contribuir para ter uma aposentadoria que seja suficiente para seu sustento, fruto das condições precárias de inserção laboral.

É possível dizer que houve melhoras. Todavia, frente às demandas da realidade social concreta, as condições atuais de proteção social são frágeis. Mesmo com um movimento de ampliação e de recuperação do campo da proteção social, nos últimos anos, destaca-se que as reformas em torno do campo laboral têm um impacto substancial para a proteção social, já que os trabalhadores são os principais responsáveis pelas contribuições que respaldam sua segurança em termos de saúde e previdência.

Nesse sentido, esse modelo de sistema requer um mercado de trabalho forte, que se auto sustente, numa dinâmica econômica de compra e venda de serviços. O que não condiz com a realidade.

Sob a organização de serviços ofertados pelo mercado, o trabalhador precisa comprar saúde, previdência e educação, vivendo um mercado laboral que tem reproduzido uma tendência excludente e de flexibilização das relações de trabalho. Para isso, apresenta-se um mercado que tem como características desemprego alto, precarização, instabilidade e altas taxas de rotatividade, mudanças nas normas de trabalho que contribuem para a desproteção de um contingente de trabalhadores, frente à terceirização, flexibilização de direitos trabalhistas. Outro fator que se deve considerar são os baixos salários, que refletem diretamente no montante de contribuições para os fundos de pensão, o que leva no fim da carreira laboral a aposentadorias insuficientes para a manutenção de condições dignas de vida.

Há uma debilidade do sindicalismo e das possibilidades de negociações coletivas frente aos dismantelos do mercado laboral. Esse cenário deixa os trabalhadores sem força de negociação para definições importantes que correspondem às suas necessidades, o que contribui para o fortalecimento da autonomia empresarial tanto para tomada de decisões econômicas, quanto para determinação unilateral das condições de trabalho e salários a ser ofertados.

Esse panorama é fruto da organização para acumulação de capital, que gera riqueza e, na proporção inversa, gera pobreza. A desigualdade social tem sido o grande desafio dos países em desenvolvimento.

Esse cenário excludente, gerador de desigualdade tem também, através da sua reorganização, contribuído para o processo de desarticulação da classe trabalhadora. Este elemento tem sido um trunfo para os empregadores. Pois, os processos de flexibilização das condições de trabalho<sup>19</sup>, fragmentação das pautas coletivas, individualização e a desarticulação da luta pelo enfraquecimento do movimento sindical, contribuem diretamente para que as condições de trabalho não avancem sob um processo organizado que represente proteção aos trabalhadores.

Por todos estes aspectos, entende-se que constituir um sistema de proteção social eficiente, forte, passa necessariamente por uma reforma mais ampla do ponto de vista do investimento social e na perspectiva da garantia dos direitos sociais. Para isso é necessário que se amplie a participação do Estado na universalização de direitos fundamentais como educação, saúde, previdência, moradia, assistência social, “[...] ampliação de mecanismos de proteção social, não contributivos” (OCAMPO, GÓMEZ, 2017, p. 29, tradução nossa)<sup>20</sup>, superando a condição de direito individual, para um projeto societário que considere esses direitos numa perspectiva coletiva.

É, no mínimo incompatível, a proposta de consumo de serviços, de saúde, previdência e educação tendo como base o mercado laboral nas condições atuais. Assim, é preciso também, além de ações efetivas para as políticas sociais, que o Estado também tenha uma ação mais efetiva no processo de geração de trabalho protegido, que proponha uma reforma trabalhista de maior envergadura, que condicione empregadores

---

<sup>19</sup> Esse é um processo que entre outros aspectos, segmenta os trabalhadores, como rivais, entre estáveis, não estáveis, formais, informais, parciais, terceirizados, por conta própria, contribui para a perda de identidade coletiva de classe trabalhadora e gera um cenário de fragilização de lutas mais coletivas, e torna as pautas reivindicatórias numa dinâmica muito pontual e paliativa.

<sup>20</sup> “[...] ampliación de mecanismos de protección social, no contributivos” (OCAMPO, GÓMEZ, 2017, p. 29).

no processo de proteção dos postos de trabalho, que restitua o direito fundamental de organização coletiva e de poder de decisão dos trabalhadores. Não obstante, organismos internacionais têm se dedicado às discussões necessárias para revisão do campo laboral, como é o caso da OIT, quando se refere à defesa do trabalho decente.

O trabalho decente tem como premissa processos de trabalho em condições de liberdade, equidade, seguridade, dignidade. Em que pese, sejam todos conceitos carregados de sentido amplos, o foco é constituir trabalho com direitos protegidos, remuneração adequada e proteção social. Sob esse aspecto, a OIT recomenda observar quatro objetivos que entende como estratégicos: “a) la promoción de los derechos laborales; b) la promoción del empleo; c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad, y d) el fomento del diálogo social” (OIT, 1999, p. 5).

Observar a realidade do Chile, salvo algumas diferenças, engloba aspectos comuns aos estudos da América Latina que demonstram altos níveis de informalidade, um processo de contribuição previdenciária escassa, ao que se soma, uma proteção social contributiva de cobertura limitada, e uma política fiscal de baixo impacto redistributivo (OCAMPO, GÓMEZ, 2017).

## **Conclusão**

O caminho percorrido para a pesquisa inicial demonstrou-se insuficiente, uma vez que apenas reconhecer o objeto não era suficiente para adensar o conhecimento sobre o campo da proteção social, conforme estabelecido. No entanto, a proposta com potencial foi aprimorada, desdobrando-se em um estudo ampliado, visando constituir uma nova abordagem, evidenciando elementos teórico-metodológicos da observação crítica. Bastou uma conduta de flexibilidade, no sentido de conhecer as distintas perspectivas sobre o objeto de estudo, a fim de compreender na leitura da realidade a totalidade dos elementos que constituem a proteção social no Chile.

A possibilidade de aproximações sucessivas com o campo da proteção social evidencia, para além do seu formato atual, que ela tem sofrido alterações significativas, num campo histórico, tensionado por diferentes projetos sociais, impressos por distintos governos. Entre reformas e contrarreformas, a proteção social foi se moldando, até chegar ao resultado de um sistema composto por políticas sociais contributivas e não contributivas, projetos, benefícios, e ações de transferência direta de renda. Contudo, esse sistema não é algo que está assegurado, pois é sabido que ele é permeado pelas tensões dos distintos projetos societários que circundam as organizações políticas e interesses econômicos.

Há um desafio significativo que demanda da sociedade um processo mais maduro e participativo, de organização social, e também de vontade política para constituir as mudanças necessárias, que atendam aos interesses da classe trabalhadora, tão massacrada pelos processos e reformas, que parecem inertes, sem força para fazer o movimento de resistência. A recuperação do movimento sindical e da capacidade de articulação dos trabalhadores são elementos fundamentais para que algumas discussões adentrem a agenda do Estado, numa perspectiva de planejamento, mesmo que em longo prazo. A proteção social demanda investimento público e a superação de uma visão de serviços/mercadoria.

Defende-se um modelo de sociedade que garanta, através de suas ações, os direitos fundamentais, como o direito à vida. Para que isso ocorra, a concepção de cidadania e direito social é uma das questões postas como desafio para a consolidação das ações de proteção social. É necessário, para isso, considerar a implantação de políticas sociais de fortes, de caráter universal, e levar em conta a necessidade de melhoria das condições de trabalho, geração de novas oportunidades com a inclusão social e de todas as pessoas detentoras do direito fundamental a ter uma vida digna.

## Referências

- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 5. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- BAYTELMAN, Yael. COWAN, Kevin. GREGORIO, José de. *Política Económico-Social Y Bienestar: el caso de Chile*. Serie Economica nº 56. 1999.
- BLOOMBERG. Markets. *Misterio del Mercado laboral de Chile es fácil de descifrar*. 2017. Disponível em: <http://m.elmostrador.cl/mercados/2017/10/02/misterio-del-mercado-laboral-de-chile-es-facil-de-descifrar/>. Acesso em: 23 out. 2017.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Editora Vozes. 11. ed. Petrópolis, 2013.
- CHILE. Ministério del Trabajo y Protección Social. *Ley nº 20.940. Dispõe sobre Código del Trabajo*. 2016. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1094436>. Acesso em: 22 out. 2017.
- LARA, C. Claudio. 35 años de desempleo estructural: El gran aporte del neoliberalismo al Bicentenario en Chile. In: Carlos Ossa Swears (Editor). *Escrituras del Malestar*. Chile del Bicentenario. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2011.
- LARA, C. Claudio. SILVA, F. Consuelo. Informe Final del Proyecto *Análisis de los Sistemas de Protección Social em Alguns Países de América Latina: Brasil, Cuba y Chile*. (CAPES). Universidad ARCIS – ELAP. Santiago, marzo de 2015.
- DELANO, Manuel. TRASLAVIÑA, Hugo. *La Herencia de los Chicago Boys*. Las Ediciones del Ornitorrinco. Santiago. 1989.
- FARIÁS, Claudia R. *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*. CEPAL: Colección Documentos de Proyectos. Santiago, Chile. 2011.
- FARIÁS, Claudia R.. *Sistema de protección social em América Latina y el Caribe*: Chile. CEPAL: Colección Documentos de Proyectos. Santiago, Chile. 2013.
- FERES, Maía Ester. *Hay una estrategia del sector minero para reducir los costos laborales*. 2017. Entrevista. Disponível em: <http://radio.uchile.cl/2017/02/15/maria-ester-feres-hay-una-estrategia-del-sector-minero-para-reducir-los-costos-laborales/>. Acesso em: 20 out. 2017.
- FUNDACIÓN SOL. *Reforma Laboral ¿pone fin al plan laboral de la dictadura o lo consolida?* Cuadernillo. Santiago, Chile. 2014.



GUARDIA, Alexis. *La experiencia democrática chilena: de sus fundamentos y su economía política (1990-2009)*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2015.

INE – Instituto Nacional de Estadísticas. *Situación de Fuerza de trabajo*. 2017. Disponível em: <http://nuevoportal.ine.cl/estadisticas/laborales/ene?categoria=-Situaci%C3%B3n%20de%20Fuerza%20de%20Trabajo>. Acesso em: 23 out. 2017.

LEÓN, Oscar D. *Políticas sociales, pobreza y rol del Estado: o el síndrome del padre ausente*. Anais de Congreso Internacional de Políticas Sociales. 2000.

MEMÓRIA CHILENA. Biblioteca Nacional Digital de Chile. *Salvador Allende Gossens (1908 -1973)*. 2016. Disponível em: [www.memoriachilena.cl/602/w3-article-81869.html](http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-81869.html). Acesso em: 04 out. 2017.

MESA, Alberto Arenas de. *História de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública em democracia*. OIT. Santiago, 2010.

OCAMPO, José A. GÓMEZ-ARTEAGA, Natalie. Los sistemas de protección-social, la redistribución y el crecimiento em América Latina. *In: Revista Cepal. On line* – nº 122. Agosto de 2017.

OIT – Organización Internacional de Trabajo. *Memoria del Director General: Trabajo Decente*. 87ª REUNIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Ginebra, OIT, 1999.

---

2

**SERVIÇO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS:  
DESIGUALDADES E RESISTÊNCIAS**

---



## **2.1 MULHERES QUILOMBOLAS E AS INTERSECCIONALIDADES DE GÊNERO, RAÇA/ETNIA E CLASSE SOCIAL: VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E RESISTÊNCIAS**

PATRICIA KRIEGER GROSSI  
SIMONE BARROS DE OLIVEIRA  
JOÃO VITOR BITENCOURT  
JOANA DAS FLORES DUARTE

### **Introdução**

Na contemporaneidade, o tema da violência adquire visibilidade e contornos de maior complexidade quando pensamos na efetivação dos Direitos Humanos. Isso se revela no que se refere à garantia de uma vida digna e das liberdades básicas para o exercício da sociabilidade sem qualquer tipo de distinção, seja étnico-racial, de gênero, classe social, geração, entre outras.

Inúmeros são os debates acerca dos princípios dos Direitos Humanos e de suas finalidades no cenário internacional, de suas influências nas particularidades territoriais, da sua negação a determinados segmentos sociais, assim como o foco de sua efetivação nas políticas sociais. Deve-se lembrar de que eles advêm da construção da sociabilidade burguesa enquanto instrumento que aparece junto à dimensão política do Estado burguês, especialmente na elaboração dos Direitos do Homem e do Cidadão e nas Constituições escritas na Revolução Francesa, sendo que

até hoje foram acrescentados “milhares de artigos a essas leis originais, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e suas múltiplas derivações mundiais e nacionais” (PAES; GUEDES, 2015, p. 320).

No que tange à necessidade da luta pela sua efetivação junto aos segmentos sociais que sofrem com a violência estrutural no modo de produção capitalista<sup>1</sup>, considera-se que os Direitos Humanos, enquanto categoria de análise e como instrumento de disputa por interesses frente às suas condições históricas de aplicabilidade, deve ser visto como “instância de emancipação política e forma de criação de condições históricas para uma futura emancipação humana” (PAES; GUEDES, 2015, p. 323). Ou seja, entende-se que há limites às suas funções na sociedade do capital, no entanto percebe-se a sua importância para a conquista da qualidade de vida dos sujeitos e para os avanços nas lutas sociais.

Vivencia-se um cenário em que, apesar dos avanços jurídicos e políticos em torno do tema, ainda se têm enormes desafios na sua garantia, especialmente em relação a demandas de determinados grupos, em diversos territórios e contextos, como as comunidades quilombolas. As desigualdades interseccionais, em torno das relações de classe social, raça/etnia, gênero e geração, tomam evidência no debate contemporâneo em torno desse segmento populacional.

Trata-se, portanto, de considerar a “discriminação interseccional”, que dificilmente é analisada ou identificada na sociedade neoliberal/mercantil<sup>2</sup> – em que o contexto econômico, cultural e social é considerado de forma vulgar. Crenshaw refere que:

---

<sup>1</sup> A violência estrutural no modo de produção capitalista se dá em função da predominância dos caracteres de valores políticos e sociais que se caracteriza na exploração da força de trabalho, na oposição dialética entre o capital e o trabalho no modo de produção capitalista. Minayo (1990, p.65), diz que ela “se expressa na dominação de classe, de gênero, de grupos, do Estado e de nações. Considerada natural, permanece silenciosa e difusa na sociedade. É usada como instrumento de poder transformado em direito (legitimidade). Presente nas instituições, estabelece os limites culturalmente aceitos da violência aberta (sobretudo a física) numa sociedade. ”

<sup>2</sup> Conforme apontam Ceolin (2014), o neoliberalismo difunde a ideia de que “o bem-estar social pertence ao foro privado dos indivíduos e seus grupos sociais (2014, p. 253). Deslocam-se as respostas às manifestações da questão social da esfera do Estado para a do mercado e a

[...] o problema interseccional não está simplesmente no fato de não abordar um único tipo de discriminação de forma completa, mas no fato de que uma gama de violações de direitos humanos fica obscurecida quando não se consideram as vulnerabilidades interseccionais [...] (CRENSHAW, 2002, p. 176-186).

Entende-se que esse tema é permeado pela produção de desigualdades e resistências e por conformismos e rebeldias atreladas às dimensões interseccionais. Um desafio atual vincula-se ao questionamento de “como se lidam com as questões interseccionais no âmbito dos Direitos Humanos”, por exemplo, as demandas de gênero e raça/etnia. Silva (2016), em seu estudo a respeito da interseccionalidade e a discriminação de raça e gênero no ensino superior, frente ao questionamento a aplicação das questões que dizem respeito a essas discriminações, refere, por exemplo, que:

As mulheres devem ser protegidas quando são vítimas da mesma forma de racismo que os homens sofrem, e também quando a discriminação por raça ou gênero faz com que a experiência discriminatória vivenciada pelas mulheres seja diferente. Quando as mulheres negras sofrem o mesmo tipo de discriminação que as mulheres brancas, ambas devem ser protegidas igualmente. Contudo, elas também devem ser protegidas quando sofrem discriminações raciais e de gênero que as mulheres do grupo dominante não sofrem, e nesse ponto que se encontra o desafio da interseccionalidade: estabelecer mecanismos – que podem ser políticas públicas ou legislações – que atendam às mulheres que incorporam diversas interseções, e situações específicas (SILVA, 2016, p. 8).

---

sociedade civil”. Esse ideário político e ideológico prevê a socialização de ideias conservadoras e reacionárias em torno da sociabilidade e das demandas dos segmentos em vulnerabilidade social.

Nessa esteira de pensamento, percebe-se que a perspectiva interseccional contribui para a análise das intersecções das discriminações étnico-raciais, de classe e de gênero e pode servir como um pressuposto analítico para a construção de instrumentos para o uso emancipatório dos Direitos Humanos no tocante ao direito à diferença e à diversidade.

Sabe-se que, no âmbito da relação entre o Estado e a sociedade civil, permeada por antagonismos e contradições, disputa-se ideias, através de diferentes projetos societários. No Brasil, essas disputas conflagram-se nas leituras e interpretações, por exemplo, no interior das ações sociais advindas da materialização da Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>, nossa Constituição Cidadã.

A proteção social<sup>4</sup> no país, inserida na concepção de seguridade social, ou seja, “no conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante a seus membros” (SPOSATI, 2013, p. 654), passa a ser compreendida como um conjunto articulado de ações, desenvolvido por meio de um modelo de proteção social com objetivo de garantir a segurança dos cidadãos.

É nesse contexto que se discute as possibilidades e as ferramentas de edificação dos Direitos Humanos enquanto proposta transformadora. Isso, a partir da perspectiva de se levar em consideração o modo e a condição de vida de segmentos específicos da sociedade brasileira como as mulheres negras quilombolas, grupo que vivencia desafios particulares na busca pela igualdade e no reconhecimento da cidadania e dos direitos sociais, trabalhistas, econômicos, entre outros.

---

<sup>3</sup> Lei maior de um Estado, onde parte toda a forma de organização e gestão de um determinado país. É a partir da Constituição que são pensados todos os demais mecanismos jurídicos e institucionais no país. A Constituição Federal de 1988 se constitui em um Marco Legal com contexto dos Direitos Humanos por buscar assegurar, como princípio, a dignidade da pessoa humana.

<sup>4</sup> Considera-se como proteção social todas as garantias de direitos sociais que asseguram a dignidade do cidadão, do mesmo modo entende-se a seguridade social enquanto um elemento estruturante na conquista de novos patamares de cidadania no processo de redemocratização do país (após Constituição Federal de 1988) no âmbito da proteção social brasileira. Conforme aponta Jaccoud (2009, p. 58) “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”. A efetivação dos sistemas de proteção social nas sociedades é materializada através dos limites e das possibilidades nos campos das políticas que lhe são constitutivas.

Na discussão acerca da violência contra as mulheres, por exemplo, é importante observar que no contexto atual, inúmeros aspectos e formas de desigualdades se manifestam, prejudicando a garantia de uma vida digna e das liberdades básicas para o exercício da sociabilidade. Como exemplos, podemos citar a distância da igualdade de gênero referente aos rendimentos entre homens e mulheres, a distribuição desigual de direitos e poderes (assentos no parlamento, cargos de gestão, entre outros).

Ainda, os desdobramentos em torno dos impactos e das influências interseccionais demonstram as raízes da subordinação socialmente construída em torno da divisão sexual do trabalho, que organiza as tarefas produtivas e reprodutivas entre homens e mulheres e potencializa a gama de violações de direitos humanos que fica obscurecida. Nesse contexto, concorda-se com Almeida que:

O desafio é enfrentar esse problema multifacetado e multideterminado em um país com um dos maiores índices de desigualdades do mundo, com uma baixa cultura de direitos humanos, com acentuada banalização e naturalização de processos institucionais de violência, cujos efeitos incidem desigualmente sobre o conjunto da sociedade brasileira, e com a cultura da impunidade ainda muito forte (ALMEIDA, 2010, p. 6).

As discriminações raciais e de gênero, no país com elevados índices de violência doméstica e intrafamiliar e com diversos estereótipos e estigmas morais e conservadores em torno dos Direitos Humanos, mostram-se como barreiras à edificação dos Direitos Humanos das mulheres, com maior acentuação e particularidades na vida das mulheres negras e residente de territórios periféricos. Produz-se a maior propensão dos sujeitos que se encontram nessas condições a terem seus direitos violados sem possibilidades de resposta e enfrentamento.

Nessa discussão, deve-se dar ênfase às relações de classe no mundo do trabalho e na produção das relações sociais de sexo (e/ou gênero).



Sabe-se que, para o desvendamento das contradições em torno da materialização dos Direitos Humanos na sociedade burguesa, é essencial valorizar e problematizar esse conceito centrado na noção de exploração na sociedade capitalista, analisando as problemáticas das diferenças econômicas, políticas e culturais das mulheres. Santos (2008), ao analisar a Classe Social e Desigualdade de Gênero no Brasil, lembra que a noção de classe na vertente da tradição marxista:

[...] focaliza o problema do entendimento dos sistemas de desigualdade econômica. As diferentes agendas teóricas da análise de classe organizam-se em torno de diferentes questões-chaves. O marxismo não só valoriza a perspectiva de explicação relacional das oportunidades econômicas, mas também se interessa pela questão da variação histórica dos sistemas de desigualdade (SANTOS, 2008, p. 354).

Nesse sentido, o trabalho, no viés da valorização dos Direitos Humanos, e nos diferentes contextos políticos e espaços sócio ocupacionais, pode guiar-se através da noção de disputa entre classes sociais na sociedade capitalista, contemplando a valorização histórica das dimensões de gênero, raça/etnia e outras categorias que interpelam o cotidiano em meio a diferentes interesses antagônicos e conflitos de poder. Para reafirmar o compromisso de enfrentar a opressão da mulher em seus desiguais níveis e condições, contra a discriminação e a favor da igualdade étnico-racial e de gênero, é imprescindível “pensar o possível em condições históricas determinadas. Não devemos abrir mão do projeto de uma sociedade sem desigualdades de classe, de gênero e de etnia. Só assim, será possível se apostar na universalização da cidadania” (ALMEIDA, 2010, p. 6).

Nesse capítulo, iremos abordar a experiência social de mulheres quilombolas e as interseccionalidades de gênero, raça e classe social que impactam em seu cotidiano e no acesso as políticas públicas. A técnica utilizada com as mulheres quilombolas foi a História Oral Temática, com

uso de roteiro elaborado e grupos focais. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com lideranças quilombolas masculinas e profissionais que atuam nessas comunidades.

Para Meihy (1996, p. 13) “a história oral é um recurso moderno usado para a elaboração de documentos, arquivamento, e estudos referentes à vida social das pessoas”. A história oral temática busca os esclarecimentos de situações conflitantes, polêmicas e contraditórias, o que não dispensa o uso de roteiro como norteador do fenômeno em questão (MEIHY e HOLANDA, 2007).

Concordamos com Pollak de que:

Ao privilegiar a análise dos excluídos, dos marginalizados, das minorias, a história oral ressaltou a importância de memórias subterrâneas que como parte integrante das culturas minoritárias e dominadas se opõem à “memória oficial”, no caso a memória nacional (POLLAK, 1989, apud Silva e Dowling, 2010, p. 9).

As narrativas das mulheres foram gravadas, transcritas e submetidas à análise de conteúdo de Bardin (1977), “visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens” (BARDIN, 1977, p. 42). Esse tipo de análise compreende várias etapas: Pré-análise; Exploração do material e Tratamento dos resultados; Inferência; Interpretação, leitura compreensiva do conjunto do material selecionado (MINAYO, 2008).

O estudo foi aprovado pela comissão científica da unidade acadêmica e pelo Comitê de Ética Institucional, de acordo com a resolução 510/2016 da CONEP, referente às pesquisas na área das Ciências Humanas e Sociais, assegurando o sigilo dos participantes e foi norteado pelo método dialético-crítico.

### **2.1.1 Mulheres Quilombolas: as interseccionalidades gênero, raça/etnia e classe social em debate**

Os conceitos de raça e etnia vêm de longa data sendo construídos dentro da teoria social. A ideia de raça atravessa o imaginário do humano e se relaciona diretamente com a diversidade dos povos, de certa forma, apresentando concepções e finalidades diversas e controversas. As concepções têm a influência das visões de homem e de mundo de quem se desafia a elaborar cada um deles.

Inicialmente, o conceito de “raça” estava ligado estritamente à questão fenotípica, mais ainda ligado à dimensão de apartação, produzindo a ideia de hierarquia entre raças. Isso repercutiu ao longo dos séculos em discriminação e preconceito.

O Brasil, historicamente, importou a teoria de raça europeia, baseada na “visão de que as raças carregavam diferenças ontológicas fundamentais”, muito antes da implantação da República (1889) (MIRANDA, 2010, p. 9). Visão essa que ainda perpassa os dias atuais do ponto de vista da cultura racista brasileira que, de forma muito velada, nega a igualdade de direitos entre os sujeitos pela simples cor da pele. Esse aspecto ainda está presente no Brasil como refere esta mulher residente em uma comunidade quilombola da região metropolitana do Estado do Rio Grande do Sul:

Não é fácil, pela cor da pele, eu sou uma que larguei muitos currículos, com foto e ainda não fui chamada. Tem o lado positivo, claro, mas tem o lado negativo. Eu tenho o ensino médio, mas se tem uma pessoa branca que tem o mesmo estudo, com certeza vão chamar a pessoa branca para trabalhar e não a pessoa negra (Mulher Quilombola, Portão, Quilombo Macaco Branco, abril de 2018).

A narrativa, em si, reflete algo ainda presente no cotidiano de muitas mulheres quilombolas e que se relaciona diretamente à construção social da categoria “raça”. O conceito “refere-se ao âmbito biológico, referin-

do-se a seres humanos, é um termo que foi utilizado historicamente para identificar categorias humanas socialmente definidas” (SANTOS; PALOMARES; NORMANDO; QUINTÃO, 2010, p. 124).

Para adentrar no significado de raça no Brasil, desde o início da construção da sociedade brasileira, a cor da pele foi o fator determinante da desigualdade e da distinção entre os povos, denominados de raça branca, negra e amarela. Isso proporcionou desde a origem da sociedade brasileira uma escala hierárquica de valores, tendo a raça branca como impositora de seus valores e costumes sociais, morais, culturais, políticos e religiosos.

É necessário compreender a história brasileira, que tem na constituição de sua sociedade dois grupos em oposição: senhores e escravos (índios inicialmente e negros). O trabalho e as diversas formas de violência e conseqüentemente todo um processo de desumanização eram imputados diretamente ao segundo grupo. É apenas na década de 30 do sec. XX que o Brasil vai incorporar uma visão positiva da cultura negra que vai contribuir para a construção de identidade brasileira pautada pela mestiçagem e o sincretismo que tem relação direta com a maior população que adotou o país como pátria após o ato de abolição da escravatura (1888), os negros. Tem-se em Gilberto Freire, em sua obra “Casa Grande e Senzala” a retirada da carga negativa de degeneração racial, mostrando que as diferenças de fato se davam e ainda se dão basicamente nos aspectos culturais e sociais, ao invés de biológicas (MIRANDA, 2010, p. 14). Como refere uma liderança quilombola ao ser questionada sobre seu entendimento sobre raça:

Bem... eu poderia dizer assim, né?! Que, na verdade, é uma consciência inconsciente *porque toda mulher negra, na verdade, ela tem seus saberes que ela traz das suas raízes*. É que, com o decorrer do tempo, o que é que acontece? A gente vai influenciando com o externo vamos dizer assim, e a gente vai perdendo nossa cultura, vamos dizer, na verdade, se perdeu toda, no momento que nos trouxeram de África, nossos ancestrais e nos tiraram nossa bagagem, o que era nosso, a nossa língua,

nossa cultura, religiosidade, o nosso tudo.... No momento que tiraram gente já perdeu. Então ali eu já fiquei sabendo das coisas assim e aí depois então a gente começou a sair nos encontros do Movimento Negro, da Pastoral Afro, no Movimento Negro, né?! Tinham as reuniões ou pela educação que o Movimento Negro puxava, puxou formação, a saúde da população negra. E a gente então foi se empoderando desse conhecimento, da cultura vendo que... e gente foi como *vou dizer assim se empoderando mesmo da cultura, se empoderando da religiosidade, se empoderando dos nossos valores* que hoje que eu digo assim ó, a gente teve, os negros têm vergonha de terem sido escravos. (Mulher, Liderança Quilombola, Comunidade Boqueirão do Município de São Lourenço do Sul, 03 de julho de 2018).

A fala da liderança reflete que raça é uma construção social. O mau uso do termo raça, ao longo do tempo, foi amplamente propagado em diversas sociedades e influenciaram a organização social e econômica de diversas nações, alimentando o imaginário das pessoas que reforçaram o seu uso para hierarquizar grupos pelas características morfológicas, mesmo que a ciência já tenha comprovado, no que se refere à genética, que as diferenças entre um negro, um branco e um oriental são mínimas a ponto de não fazer sentido falar sobre o tema.

Porém, as pessoas continuam a efetuar classificações e hierarquizações entre os seres humanos em virtude de traços fenótipos (BERNARDINO, 2004, p. 19), evidenciado na narrativa dessa liderança quilombola: “[...] e o preconceito marca, tudo que acontece, é aqui: tudo é os negros” (Homem Quilombola, município de Viamão, Quilombo Anastácia, 22/05/2018).

De acordo com Silva e Soares (2011), o preconceito está impregnado nos grupos sociais brasileiros, resultando em um sentimento de superioridade e inferioridade ligada à cultura brasileira e associada diretamente à imagem do negro, do branco, do índio, dos homossexuais, de homens e mulheres, entre outros. Isso ocorre em ambientes públicos, privados ou em qualquer lugar onde nos relacionamos em sociedade. Isso se dá

porque, historicamente, fomos identificados por raças e estereótipos que distribuem gratuitamente desigualdades e desvantagens pelo modelo científico de classificação brasileiro de gênero e de raça.

A etnia, por sua vez, tem relação com o lugar de fala, “é um fenômeno cultural, no qual os indivíduos de grupo conformam os próprios costumes, crenças e instituições” (MIRANDA, 2010, p. 10). Nesta perspectiva, pode-se compreender a etnia como:

um conjunto de pessoas que tem na sua ancestralidade uma linguagem comum a partir de um entendimento de território comum. Na concepção literária do termo, etnia refere-se ao âmbito cultural, um grupo étnico e uma comunidade humana definida por afinidades linguísticas, culturais e semelhanças genéticas e que reclamam para si um território (SANTOS, PALOMARES, NORMANDO, QUINTÃO 2010, p. 124).

Ambas as categorias Raça e Etnia servem para diferenciar pessoas, no aspecto da dominação de uns sobre os outros que se encontram as afinidades entre os termos. Na realidade, o povo brasileiro é caracterizado pela diversidade étnico-racial e cultural que se encontra na matriz que nos define legalmente; cidadãos(ãs) brasileiros(as). Dessa forma, a brasilidade remete a um conjunto cultural compartilhado em suas múltiplas formas de manifestação, produto de sua origem diversa e das sínteses geradas ao longo do tempo, e que inspiram valores democráticos, embora ainda existam muitos a serem realizados” (PAIXÃO E CARVANO, 2008), como refere a mulher quilombola que se reconhece na luta diária do enfrentamento do racismo institucional:

A gente passa muita coisa de maior racismo e a gente tem que mostrar que a gente é negro, que a gente ajudou a formar esse país. Que a gente... se tem riqueza hoje, foram os negros que fizeram e que nós somos a maioria e que não

temos que nos abaixar pra ninguém (Mulher Quilombola, Portão, Quilombo Macaco Branco, abril de 2018).

A narrativa acima expressa resistência e consciência histórica da contribuição da população negra para a formação da riqueza nacional. É da concepção popular de “raça”, mais introduzida pela própria ciência, que se reproduziu no Brasil, o racismo impregnado no povo brasileiro, que a participante faz alusão na sua fala, impactando no seu cotidiano.

Nos dias atuais, trabalha-se com o conceito ampliado de “raça” como construção social, a qual serve para fazer frente às desigualdades sociais e na luta contra o racismo. Dessa forma, essa categoria tem relação direta com questões políticas e sociais. A perspectiva interseccional na análise do cotidiano vivido pelas mulheres quilombolas contribui para a compreensão desses processos de desigualdades e resistências.

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como as políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CREENSHAW, 2002, p. 177).

Infelizmente, no Brasil, ainda temos esses sistemas discriminatórios que proporcionam inserções inferiorizadas da população negra, e particularmente quilombola, em diversos espaços da sociedade, mediatizados por relações de gênero, raça/etnia e classe social. Para Heleieth Saffioti (2004), as relações de gênero estão imbricadas em relações de poder,

assim, o gênero na sociedade patriarcal tende a ser opressor porque está associado ao sistema sexo/gênero.

Todavia, a autora salienta que o conceito em si não é impeditivo para relações equitativas, mas sim o modo como tais relações são (re) produzidas. Ainda, segundo ela, o conceito de gênero é mais amplo que o patriarcado, por ser este último um fenômeno histórico mais recente, no qual se “implantou uma hierarquia entre homens e mulheres, com primazia masculina” (SAFFIOTI, 2004, p. 136), enquanto que o primeiro acompanhou a humanidade desde a sua existência. Situação essa narrada e vivida por uma mulher negra quilombola.

Olha, não tem, se a gente for ver não tem, porque a gente tem quantidade de jovens negros formados aqui em São Lourenço segundo grau que seja, até que não vou falar em faculdade, porque são muito pouco os que têm faculdade de pela oportunidade, a oportunidade do pai trabalhar o dia todo, a mãe trabalhar o dia todo, coitado do negro.. mas nós ser formado, mas a população negra até a gente chegou a fazer um comentário a respeito dos direitos da doméstica, dos direitos da doméstica só veio pra a partir das mulheres brancas começaram a ser doméstica, porque enquanto elas eram, enquanto as domésticas eram só as negras [...] nunca ninguém se preocupou em fazer uma política pra doméstica negra, nunca... hoje todo mundo cobra os direitos da doméstica porque a mulher branca entrou nesse mercado de trabalho, porque enquanto era só as negras ninguém falava, ninguém dava direito pra ninguém, as negras não podiam perder os cascos das unhas trabalhando, esfregando o chão da sinhazinha, que as negras não tinham direito. Hoje então é isso aí, os negros continuam sem o direito, eles pensam que a gente tem o direito até demais, aí chego a dizer: “O que? Por que cotas pra negros? Agora tão dando casa? Pros brancos não tão dando casa, mas pros negros”, “Aí, cota pros negros, porque?”. Olha, eu digo porque a senhora os negros estão todos lá no patamar lá em baixo. Os brancos, têm os brancos pobres também que pode



fazer faculdade e que não têm casa, que não têm saneamento básico na casa, que não tem água, que não têm luz, também têm os brancos... só que quem têm são os brancos, se tu olha de um modo geral tu só vai ver branco tendo as coisas (Mulher, Liderança Quilombola, Comunidade Boqueirão do Município de São Lourenço do Sul, 03 de julho de 2018).

Ao partimos dessa narrativa, podemos situá-la de modo a mostrar a invisibilidade do Estado de direito na vida cotidiana das mulheres negras quilombolas. Romper com essa relação de opressão e dominação de gênero/sexo, classe e raça, implica, também, na garantia de condições materiais e concretas para que isso seja feito no plano econômico, de afirmação da autonomia financeira dessas mulheres E, com isso, reconhecendo que os papéis tradicionais de gênero, raça e classe impuseram no marco da história um lugar associado ao cuidado, aos afazeres domésticos configurando um ritual que ultrapassa a dinâmica privada e se consolida também enquanto pública, residindo a ideia de “papel social”.

Isso se mostra de forma mais marcante sobre a vida das mulheres negras a partir de uma questão bem marcada na narrativa, ao trazer que até a regularização do trabalho doméstico implicou um reconhecimento após mulheres brancas atuarem nesse mercado de trabalho. Importa destacar que a mulher negra sempre trabalhou, sempre viveu o mundo do trabalho, no entanto, as conquistas na garantia de direitos foram marcadas pelo ingresso de mulheres brancas nesses espaços.

No que diz respeito ao questionamento crítico das relações sociais de classes, essa foi uma das pautas abordadas por Rosalina Leite (1981), ao argumentar que as relações de opressão e autoritarismo são manifestações que se dão tanto no âmbito privado quanto no público e que independe de classe, mas é sobre a classe trabalhadora que se materializa de forma reiterada.

Na discussão feita por Heleieth Saffioti (2004, 2013) sobre contradições de gênero, classe e raça, a autora afirma que o laço de solidariedade que há entre mulheres e homens da burguesia difere radicalmente do

que existe entre homens e mulheres da classe trabalhadora. Isso porque os primeiros têm em comum a apropriação da mais valia criada pelos segundos. Cabe dizer que comutas desde a década de 1980 foram traçadas, visando a garantia de direitos das mulheres, que visibilizaram as múltiplas expressões da violência de gênero, por exemplo.

O que de mais atual tem na discussão de Leite (1981) é o modo hierarquizado da sociedade onde, independente dos espaços e lugares que ocupam, as mulheres estão sujeitas às mais variadas formas de opressão. A atenção da autora naquele momento era justamente o fortalecimento de classe e de gênero com o fito de politizar e “aprofundar o debate sobre o autoritarismo e as relações verticalizadas” (LEITE, 1981, p.128-129).

As desigualdades étnico-raciais e de gênero também podem ser identificadas por meio dos dados veiculados pela agência de notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) referente às estatísticas de gênero e indicadores sociais para mulheres no Brasil, a partir da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio. Dados publicados em junho de 2018, no que se refere ao pagamento de salário entre homens e mulheres, revelam que elas trabalham por semana, em média, três horas a mais que os homens. O recorte de sexo aponta que ao final de 2017, os homens recebiam, em média, R\$ 2.476,00 enquanto as mulheres, apenas R\$ 1.884,00.

Esses dados mostram que as mulheres ganham em torno de 76% do rendimento dos homens pela mesma função. A pesquisa aponta ainda que são as mulheres negras e pardas que mais se dedicam aos cuidados de pessoas e afazeres domésticos com, aproximadamente, 18 horas semanais. No entanto, esses números pouco variam quando se referem ao homem, independente de cor, raça ou região do país.

Outro registro relevante do IBGE se refere aos índices de acesso à educação. As mulheres atingem níveis de educação bem maiores que os dos homens. Mas, a maior diferença de nível educacional do contingente populacional feminino aparece no ensino superior, com um índice 37% superior que o masculino. A taxa de frequência escolar líquida ajustada aponta que, em 2016, o ensino médio de jovens do sexo masculino, entre 15 e 17 anos,

era de aproximadamente 63%, ficando abaixo da taxa feminina que era de aproximadamente 73% para a mesma idade. No entanto, ao analisar os dados no recorte de raça e gênero, 23% das mulheres brancas acessam o ensino superior, sendo que somente 10% das mulheres negras acessam o mesmo.<sup>5</sup>

A pesquisa em andamento “Mulheres Quilombolas e Acesso aos Direitos de Cidadania: Desafios para as Políticas Públicas”<sup>6</sup>, realizada em 11 municípios do interior do Estado do Rio Grande Sul, visitou 30 comunidades quilombolas, entre abril a agosto de 2018, no qual participaram de entrevistas e grupos focais, 214 sujeitos, sendo 205 quilombolas e 9 profissionais que atuam com essas comunidades. O perfil sociodemográfico dos participantes que residem nos quilombos apontam dados que vão ao encontro das estatísticas nacionais referente à escolaridade e ocupação. A exemplo do trabalho, as mulheres quilombolas ainda estão em atividades domésticas e em trabalhos informais, de baixa remuneração. São também as principais articuladoras das atividades das associações locais. No entanto, poucas se reconhecem como lideranças oficiais destas comunidades, deixando para os homens a referência de líderes comunitários.

Na categoria educação, os dados apontam consonância com as estatísticas nacionais, pois entre todas as pessoas de ensino médio completo encontradas na pesquisa, mais de 90% são mulheres. Identificamos também entre os participantes da pesquisa, poucos com ensino superior completo (somente 10, sendo que 8 eram profissionais e somente 2 quilombolas com ensino superior completo). Apenas uma mulher e um homem, de 205 quilombolas participantes, tiveram a oportunidade de concluir um curso superior, o que equivale a 0,97% dos participantes). Essa dificuldade de acesso ao ensino superior para a população negra, nesse caso específico, população quilombola, tem raízes históricas e se reflete nesses indicadores.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/ibge-mulheres-ganham-menos-que-homens-mesmo-sendo-maioria-com-ensino-superior> Acesso em 27 set. 2018.

<sup>6</sup> Essa pesquisa conta com apoio financeiro da FAPERGS, através do Edital PQG Gaúcho 2017 e CNPq.

Nessa esteira, o presente capítulo, ao versar sobre variadas formas de violências, horizontaliza o direito para a sua função social e não apenas normativa como em regra vem sendo aplicado, considerando “o mecanismo de funcionamento da violência mantenedora do direito” (BUTLER, 2017, p. 78). É preciso que se compreenda, por exemplo, a função de uma Lei, e até que ponto ela não cristaliza processos e, aos poucos, torna-os *naturais*.

No dizer de Alda Facio Montejo (1992), é pensar o direito como um instrumento baseado na aceitação da outra pessoa como legítima, balizado no princípio da equidade, no respeito às diferenças sem que estejam cingidas a um sujeito, a uma forma ou a um enquadramento. Entretanto, a mesma autora considera que a definição do fenômeno jurídico, no que diz respeito ao conceito amplo de direito é necessário, tendo em vista que o modelo vigente não leva em conta os aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais sobre os quais há grande relevância na vida social. Dentre os fatores que sustentam a permanência de um modelo que, via de regra, não abarca as transformações e demandas dos sujeitos, a mais proeminente é a doutrina filosófica androcêntrica<sup>7</sup>, cujo parâmetro do humano ainda se associa ao homem *macho*.

Para a autora, isso ocorre em virtude de as sociedades ainda serem constituídas no campo político majoritariamente por homens, em que o marco referencial ainda se faz pensado por homens e para homens, mas não para todos os homens. Nesse sentido, afirma que o acesso à justiça e o entendimento do que seja “garantia de direitos” são menos conhecidos pelas mulheres. Isso ocorre tanto pelo modelo institucional, sobre o qual se constitui o Direito, quanto pelo próprio fundamento filosófico das leis, que não reconhecem as necessidades, potencialidades e características das mulheres ao partirem de uma doutrina jurídica “neutra” (MONTEJO, 1992).

Essa “neutralidade”, na verdade, tende a reforçar o sistema patriarcal, pois legitima no campo jurídico a manutenção de um modelo social em

---

<sup>7</sup> Segundo Arruda (2011, p. 197), fundamentada em Moreno Amparo Sarda (1987), o termo *andro* é originário do grego *andrós*, usado para se referir a “homem”, “macho”, “elemento masculino”.

que somente os homens são considerados cidadãos. E, portanto, somente eles podem criar e aplicar as leis que servem como instrumentos de manutenção de controle da vida social (MONTEJO, 1992, p. 54).

É sobre esse viés que se busca dialogar, ao mostrar o caráter seletivo do Estado, e os impasses na garantia da exigibilidade dos direitos aos povos quilombolas. Embora esteja previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, o reconhecimento e garantia de regularização de territórios quilombolas, a sua efetivação ainda percorre um caminho de entraves marcado pelo não reconhecimento do Estado e da sociedade. O Rio Grande do Sul, por exemplo, tem 89 comunidades quilombolas reconhecidas e várias em processo de reconhecimento, mas somente 4 receberam titulação de suas terras.

Pauta essa que vem ganhando retrocesso com o avanço neoconservador presente na política, que nega os antagonismos de classe, raça e gênero e se refuta da responsabilidade histórica no reconhecimento dos povos negros e quilombolas. Negar o acesso ao direito é um dos mecanismos utilizados pelas instituições e uma forma de segregação espacial e violação constitucional do direito humano à proteção social, conforme é narrado a seguir:

O que complica é o racismo, *o racismo institucional*. Muitas vezes, o negro chega no espaço, muitas vezes, na grande maioria das vezes, ele chega nesse espaço ele não é bem atendido, ele não é bem acolhido, não é bem recebido e aí ele não retorna. E ele não retornando, vamos usar como caso a saúde né, ele tem um problema de saúde, ele vai buscar esse atendimento, ele não é bem recebido, ele não é bem atendido, ele é tratado com descaso, ele não vai voltar (Mulher, Liderança Quilombola, Comunidade Rincão dos Martimianos, Restinga Seca, 29 de abril de 2018)

Em algumas situações, o preconceito é tão forte que podemos reconhecê-lo em forma de dor velada como na narrativa a seguir:

Na minha opinião, as mulheres negras são vistas hoje como as que estão ali, tipo, em uma pirâmide, ela está ali embaixo, sustentando essa pirâmide, “fazendo a limpeza, cozinheira”. Ela é vista mais nesse sentido, não em outros cargos (Mulher Quilombola, Portão, Quilombo Macaco Branco, abril de 2018).

Mesmo que haja garantia legal de igualdade entre as pessoas, essa realidade não é vivida por milhões de brasileiros e brasileiras que em suas vidas práticas se deparam com realidades de diferenciação entre pessoas de “primeira”, “segunda” ou “terceira classe”. Sendo que são, muitas vezes, associados ao fenótipo e não apenas às condições sociais, culturais ou mesmo de ordem econômica. O racismo de forma direta ou indireta proporciona a divisão entre as pessoas em escala de valores desiguais, é uma crença na existência de uma hierarquia entre os seres humanos pelo fenótipo, intelecto, moral o que proporciona ao racista a concepção de que ele é superior ao grupo que ele não pertence.

Os negros do quilombo [...] tudo que roubam na rua tem que ser. Tem uns carros aí que às vezes vem, todo mundo acha que entram aqui para dentro, só que não (Mulher Quilombola, município de Viamão, Quilombo Anastácia, maio de 2018).

Quando dois grupos raciais vivem na mesma sociedade, quase nunca eles têm os mesmos direitos e as mesmas oportunidades, pois o grupo dominante tende a atribuir tais características indesejáveis ao dominado e a justificar, através delas, a situação de inferioridade em que coloca este último (LEITE, 1966, p. 112-113). A igualdade preconizada no artigo 5º da constituição cidadã referenda a igualdade entre todos e todas, e que cada brasileiro(a) é sujeito de direito independente da sua cor de pele e gênero e que o reconhecimento étnico-racial e de gênero favorece o enriquecimento da diversidade geral entre a humanidade.

No entanto, foram necessárias outras legislações complementares para que minimamente os direitos da população negra sejam garantidos, a exemplo do Estatuto da Igualdade Racial (2010), materializado pela Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial/SEPPIR, através da Lei Federal 12.288/2010, mas que é fruto da luta histórica das minorias sociais que em conjunto com os movimentos indígenas, negros e as comunidades remanescentes de quilombos ecoaram seus gritos Brasil a fora, se fazendo ouvir. É no artigo primeiro que as diversidades étnicas têm seu respaldo legal de garantia da diferença cultural. Porém, destacamos o artigo III, que demonstra a perspectiva interseccional de desigualdade de gênero e raça na legislação:

*I – discriminação racial ou étnico-racial:* toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;

*II – desigualdade racial:* toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;

*III – desigualdade de gênero e raça:* assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais (BRASIL, 2010, p. 8, grifo nosso).

Entende-se que raça e etnia são duas categorias fundamentais para as políticas públicas, pois as desigualdades existentes no Brasil, desde suas origens, são também de ordem econômica, mas tem sua raiz comum no fator étnico-racial. Silva e Soares (2011) referem que nos dias atuais, a diversidade cultural reconhecida pela própria legislação brasileira, institui etnia como o termo politicamente correto a ser usado pelo fato do preconceito não se estabelecer apenas pelo fenótipo, mas entre outros, pela intolerância de

práticas culturais de outros grupos que não seja o seu de pertencimento. Ou seja, diferenciar as pessoas pela raça tem fundamento social, e os preconceitos associados às diferenças entre humanos também. Dessa forma, os conceitos de raça, etnia e desigualdade estão associados entre si e se reforçam no cotidiano vivido, numa trama de relações que produzem relações de opressão, mas também de resistência como pode ser observado na narrativa a seguir:

O que nós temos em Porto Alegre, então vou te falar mais da questão positiva. Então, em Porto Alegre nós temos na saúde um curso chamado Promotoras em Saúde da População Negra, o que se faz? Se qualifica. O curso é uma extensão universitária de seis meses onde esses profissionais da área da saúde, desde o agente comunitário até o médico, enfermeiro, todos os profissionais, eles fazem este curso para conhecerem a história do negro, como é que ele veio parar no país, quais são as doenças mais específicas e tem algumas doenças que são específicas da população negra e aí eles são informados dessas questões, eles são sensibilizados para a questão racial, para a questão da discriminação, do racismo e então eles têm que montar um projeto e aplicar dentro da sua Unidade Básica de Saúde e a partir daí, então esses médicos que na maioria, é claro, não são negros, enfim né, eles começam a olhar o negro de uma outra forma e atender esse negro de uma outra forma (Mulher, Liderança Quilombola, Comunidade Rincão dos Martimianos, Restinga Seca, 29 de abril de 2018).

É na reprodução das relações sociais, junto aos grupos que sofrem com a discriminação interseccional no âmbito das políticas sociais e das influências na sociedade civil, que se percebe a necessidade de ampliar as ações antidiscriminatórias de qualquer natureza. Isso, chamando atenção para os diversos fatores que impõem as desigualdades sociais, às posições socioeconômicas, e os pertencimentos na conjuntura urbana. A interseccionalidade, uma vez percebida e compreendida para o combate as discriminações, conforme Rios



e Silva (2015, p. 31) “terá mais condições de prosperar, a partir de uma interpretação contextualizada, estruturada e dinâmica do princípio da igualdade”.

Se formos analisar a situação vivenciada pelas mulheres quilombolas do estudo pela perspectiva da interseccionalidade, precisamos entender as suas experiências sociais e suas condições de vida, marcadas pela violência estrutural, pelo isolamento territorial, pela condição de gênero, classe social e pertencimento a um grupo étnico-racial, o qual tem sido sistematicamente negado direitos básicos de cidadania. Por exemplo, segundo o diagnóstico das ações implementadas pelo Programa Brasil Quilombola<sup>8</sup> (BRASIL, 2012), existem em torno de 61 mil famílias quilombolas cadastradas no CADÚnico, sendo que 58 mil famílias possuem renda *per capita* de até meio salário mínimo.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, 75% das comunidades quilombolas vivem em situação de extrema pobreza, sendo a média nacional de 8,5%. A Fundação Palmares, responsável pelo reconhecimento oficial dessas comunidades, constatou que 76% não dispõem de coleta de esgoto, 63% vivem em casas com piso de terra batida, 62% não têm acesso a água encanada e 24% dos habitantes das comunidades não sabem ler e escrever (BRASIL, 2012).

Além disso, 83% dos quilombolas sobrevivem de atividades rurais, sendo que no Rio Grande do Sul, esse índice é de 75%. Em um levantamento que realizamos com 82 quilombolas em 4 municípios (Uruguaiana, Formigueiro, Restinga Seca e Portão), pertencentes às comunidades Rincão dos Fernandes, Vó Maria e Vô Valdomiro, Timbaúva, Martinianos, São Miguel dos Pretos e Macaco Branco, identificou-se que 64 acessavam o Programa Bolsa Família, o que equivale a 78%.

Esses dados refletem a necessidade de adensar a análise, levando em consideração esses determinantes étnico-raciais, de gênero e de

---

<sup>8</sup> O Programa Brasil Quilombola prevê políticas públicas, dentre elas: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, desenvolvimento local, saúde, educação, trabalho, direitos e cidadania para comunidades quilombolas (BRASIL, 2004). Uma das diretrizes consiste na incorporação de gênero para ampliação dos direitos de cidadania e políticas de igualdade e equidade social.

classe social para pensarmos em políticas e serviços que atendam às demandas dessa população. E isso não somente no âmbito da assistência social, através dos programas de transferência de renda, mas por meio de políticas intersetoriais que envolvam a habitação, saneamento básico, saúde, educação, segurança alimentar, transporte, entre outras.

### **Considerações Finais**

Escrever sobre este tema, implica, antes de tudo, pensar os sujeitos e as redes institucionais que constituem essa realidade, marcada pela institucionalidade segregacionista do Estado, as formas com as quais se socializam no cotidiano e quais significados atribuem ao território que habitam. Não por acaso, os sujeitos quilombolas, ao narrarem a dura realidade vivida, conseguem dar maior visibilidade à vida sem acesso à cidadania e ao reconhecimento de sua origem e povo. Elucidar suas falas constitui uma forma de publicizar as inúmeras ausências, carências e omissões do poder público e as resistências dessas comunidades.

Trabalhar na perspectiva da interseccionalidade implica reafirmar nosso projeto ético político que busca uma sociedade sem discriminação de gênero, raça e etnia e classe social, que luta pela defesa intransigente dos direitos humanos e por uma nova sociabilidade, que respeite a diversidade e construa novas práticas emancipatórias para os sujeitos sociais. Entendemos que essa perspectiva de análise possibilita a compreensão e enfrentamento às múltiplas e imbricadas opressões e, portanto, pode ser considerado como um instrumento de luta política pelo feminismo e pelo Serviço Social, dentro de uma vertente crítica.

### **Referências**

ALMEIDA, Suely Souza de. A violência de gênero como uma violação dos direitos humanos: a situação brasileira. In: II JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *Anais*. São Luís: UFMA, 2005. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Suely\\_Sousa\\_Almeida.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Suely_Sousa_Almeida.pdf). Acesso em: 04 set. 2019.

ARRUDA, Jalusa Silva de. “*Para ver as meninas*”: um estudo sobre as adolescentes em cumprimento medida socioeducativa de internação na CASE/Salvador. 2011. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

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

CEOLIN, George Francisco. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 118, p. 239-264, abr./jun. 2014.

BERNARDINO, J. Levando a raça a sério: ação afirmativa e correto reconhecimento. In: BERNARDINO, J.; GALDINO, D. (org.). *Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p.15-38.

BRASIL. *Programa Brasil Quilombola*. Disponível em: [http://www.seppir.gov.br/publicacoes/brasilquilombola\\_2004.pdf](http://www.seppir.gov.br/publicacoes/brasilquilombola_2004.pdf). Acesso em 16 maio 15.

BRASIL. Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010. *Estatuto da Igualdade Racial*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm) Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. *Programa Brasil Quilombola*. Diagnóstico das Ações Realizadas, 2012 Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/diagnos-co-do-programa-brasil-quilombola-marco-de-2012-1>. Acesso em 10 out. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 out. 2016.

BUTLER, Judith. *Caminhos Divergentes: judaicidade e crítica do sionismo*. Tradução Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2017.

CRENSHAW, Kimberlé. *Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero*. Estudos Feministas. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em 04 set. 2019.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL/MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

LEITE, D. M. *Psicologia diferencial*. São Paulo: Deso, 1966.

LEITE, Rosalina S. Cruz. Feminismo em questão. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 5, ano II. São Paulo: Cortez, 1981.

- MEIHY, José Carlos Sebe Bom. *Manual de História Oral*. São Paulo: Loyola, 1996.
- MEIHY, José Carlos Sebe Bom; HOLANDA, Fabiola. *História oral: como fazer, como pensar*. São Paulo: Contexto, 2007.
- MINAYO, M. C. S. (Coord.). *Bibliografia Comentada da Produção Científica Brasileira Sobre Violência e Saúde*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, 1990.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 27. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. (Coleção temas sociais)
- MIRANDA, Monique. *Classificação de raça, cor e etnia: conceitos, terminologia e métodos utilizados nas ciências da saúde no Brasil, no período de 2000 a 2009*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.
- MONTEJO 1992 MONTEJO Facio Alda. *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. San José. 156p. ISBN-9977-25. 029-4 C.R.: ILANUD, 1992.
- PAES, Paulo Cesar Duarte. GUEDES, Olegna de Souza. *Emancipação humana e o debate dos direitos humanos*. SER Social, Brasília, v. 17, n. 37, p. 310-325, jul.-dez./2015. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/viewFile/18379/13569](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/18379/13569). Acesso em 04 set. 2019.
- PAIXÃO, M; CARVANO, L M (org.). *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2007-2008*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- RIOS, Roger Raupp. SILVA, Rodrigo. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº16. Brasília, janeiro – abril de 2015. Disponível no link: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n16/0103-3352-rbcpol-16-00011.pdf>. Acesso em 04 set.2019.
- SAFFIOTI, Heleieth I.B. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade*. 3.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- SAFFIOTI, Heleieth I.B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. (Coleção Brasil Urgente).
- SANTOS, Diego Junior da Silva. PALOMARES, Nathália Barbosa. NORMANDO, Davide. QUINTÃO, Cátia Cardoso Abdo. Raça Versus Etnia diferenciar para melhor aplicar. *Dental Press J Orthod*. 2010 May-June; 15(3);121-4.
- SANTOS, José Alcides Figueiredo. Classe Social e Desigualdade de Gênero no Brasil. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 2, 2008, pp. 353 a 402.

SILVA, Maria Aparecida Lima. SOARES, Rafael Lima Silva. Reflexões sobre os conceitos de raça e etnia. Entrelaçando – *Revista Eletrônica de Culturas e Educação*. Caderno Temático: Educação e Africanidades. Nº 4. p. 99-115. Novembro de 2011.

SILVA, Bruna da Silva. *A interseccionalidade e a discriminação de raça e gênero no ensino superior: o caso da PUC-RIO*. Departamento de História. PUCRIO. Disponível em: <http://nucleodememoria.vrac.puc-rio.br/sites/default/files/documentos/producao-nucleo/pibic/interseccionalidade-discriminacao-raca-genero-ensino/relatorio-interseccionalidade-discriminacao-raca-genero.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.

SILVA, Sara Divina Melo da; DOWLING, Gabriela Buonfiglio. O universo feminino retratado nos cocos de roda, em três comunidades quilombolas no Estado da Paraíba. Fazendo Gênero 9. *Diásporas, Diversidades, Deslocamentos*. 23 a 26 de agosto de 2010. Disponível em: [http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278262643\\_ARQUIVO\\_s.melo\\_g.dowling\\_fazendogerero.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278262643_ARQUIVO_s.melo_g.dowling_fazendogerero.pdf). Acesso em: 05 de maio de 2019.

SPOSATI, Aldaíza. *Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social*. Serv. Soc. Soc., São Paulo. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/05.pdf>. Acesso em 04 set. 2019.

## **2.2 FUNDAMENTOS ÉTICO-POLÍTICOS DA PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL**

BEATRIZ GERSHENSON  
ADRIELE MARLENE MANJABOSCO  
KATHIANA PFLUCK AREND

### **Introdução**

Partindo do pressuposto de que o Serviço Social não pode prescindir da pesquisa como elemento constitutivo de sua profissionalidade, há que se indagar – pesquisa para quê? Pesquisa para quem?

Responder tais indagações exige, de modo inescapável, trazer à centralidade da reflexão o tema da ética como fundamento da pesquisa em Serviço Social. Não qualquer concepção de ética. Mas, sim a ética como tomada de posição crítica sobre uma realidade existente, a partir de conhecimentos e valores também críticos.

Vale pontuar, a pesquisa em Serviço Social não pode rimar com qualquer pretensão de neutralidade (científica) na produção de conhecimentos. Em uma perspectiva existencialista, poder-se-ia até dizer que se trata de uma pesquisa como que “condenada” à produção de conhecimento engajado, ou melhor, a constituir-se como parte do arcabouço do que se pode chamar de pesquisa social crítica. Pode parecer óbvio, mas precisa ser esclarecido.

Em tempos adversos como os atuais, plenos de nefastos ataques às ciências humanas e sociais, precisamente pelo potencial crítico, portanto ético e político que carregam, é importante considerar que também o Serviço Social está exposto a um sem fim de expectativas de apagamento de potencial crítico de que é portador – seja no exercício profissional, na formação ou na produção de conhecimentos. Aborda-se, por conseguinte, os fundamentos ético-políticos da pesquisa na área como componente de resistência à abordagem fragmentária, a-histórica, focalista, conservadora e apolítica de quaisquer fenômenos da vida social, sem que estejam em estreita conexão com a análise da totalidade social, das contradições que à engendram no movimento da história da sociedade.

Nesta direção, o presente capítulo se desdobra a partir da abordagem dos fundamentos ético-políticos da pesquisa em Serviço Social desde a perspectiva crítica dos Direitos Humanos, entendida como chave heurística para destrinchar o que reclama por transformação na vida social, tendo como horizonte a igualdade suposta pela emancipação humana.

A emancipação a que nos referimos não se limita à emancipação política, embora a socialização da política e a radicalização da democracia sejam princípios fundamentais que devem orientar a elaboração de estratégias de resistência e mediar as lutas sociais em defesa de uma sociedade não mercantil. A sociedade emancipada que defendemos é esta à qual se refere o Código de Ética Profissional: uma sociedade em que homens e mulheres sejam livres e emancipados/as de relações sociais que transformam a força de trabalho em uma mercadoria subjugada pelo capital. Defendemos uma sociedade fundada na igualdade real e substantiva, como condição necessária para o pleno desenvolvimento da subjetividade, da liberdade e da diversidade humana (CFESS, 2011, p. 1).

O fato do Serviço Social ter assumido, desde as últimas décadas do século XX, uma direção social crítica, alinhada com as lutas emancipatórias

partícipes do processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero (CFESS, 1993) traduz-se, no âmbito da pesquisa, não apenas em exigências epistemológicas, teóricas e metodológicas bastante específicas. Com isso, reclama por uma tomada de posição ética que supõe conceber a pesquisa como parte da práxis, partícipe de um conjunto de esforços de defesa de Direitos Humanos em um cenário de barbárie – onde agudizam-se os antagonismos entre as classes, naturalizam-se as formas predatórias de competição, banaliza-se a vida humana, instrumentalizando-a a serviço da acumulação infinita do capital.

Melhor dizendo, a tomada de posição ética que lastreia o estudo em Serviço Social é a de recusa à barbárie ínsita à ordem do capital e à desigualdade que lhe é inerente. Nesta direção, argumenta-se pela importância e pertinência da visão crítica de Direitos Humanos, especialmente aquela proposta por Joaquin Herrera Flores (2009) para a projeção de sentido ético e político para a pesquisa na área que se queira alinhada ao Projeto Ético-Político Profissional.

A visão crítica se contrapõe à perspectiva tradicional que considera os Direitos Humanos como um dado, ou como prerrogativas que as pessoas possuem pelo simples fato de terem nascido e fazerem parte do gênero humano. Por ser abstrata, essa perspectiva tradicional apaga as desigualdades que estão na base dos impedimentos para o acesso e exercício de direitos, base também das lutas por reconhecimento e ampliação de direitos.

Em oposição, para a visão crítica, os Direitos Humanos não seriam tão abstratos que decorreriam da ordem jurídica ou da ordem internacional que supõe, igualmente, uma igualdade abstrata. Por isso é uma visão que não se contenta em considerá-los a partir de uma verificação meramente formal, dissociada da análise da realidade social e dos conflitos que estão na base das lutas por direitos.

Antes, entende-os como fruto de lutas históricas travadas por aqueles que, buscando acesso a determinados bens vitais para viver com dignidade, encontram obstáculos aparentemente intransponíveis no momento de materializá-los em sua existência social. São relacionados à classe social,



questões étnicas, diferenças culturais, questões territoriais, à orientação sexual, entre outras determinações das desigualdades (FLORES, 2009).

Portanto, os fundamentos ético-políticos dessa pesquisa, com base em uma visão crítica de Direitos Humanos, ampliam a possibilidade de serem produzidos conhecimentos em Serviço Social, que de fato contribuam para a análise totalizante da realidade social, bem como se direcionem para apontar caminhos que ampliem as possibilidades de acesso igualitário e não hierarquizado aos bens materiais e imateriais necessários para uma vida digna para todos e todas. Como antes referido, não se trata de uma dignidade humana abstrata, mas de uma visão de dignidade que não se separa da perspectiva da igualdade e que tem por base a liberdade com vistas à emancipação humana.

### **2.2.1 O tempo presente como desafio para a produção de sentido ético-político com a pesquisa em Serviço Social**

As transformações societárias que se manifestam no tempo presente dizem das metamorfoses do metabolismo do capital (ANTUNES, 2007) e que se traduzem no aprofundamento das desigualdades sociais e na imposição de condições de vida e trabalho cada vez mais precárias para as grandes majorias. São acompanhadas pelo avanço do conservadorismo que atinge as múltiplas dimensões da vida social, interferindo na cultura, na moral, nos hábitos de consumo e valores. Crescem as ideologias vinculadas ao consumismo, ao individualismo, à criminalização da pobreza e naturalizam-se diferentes formas de preconceito e discriminação, pois são tempos de radicalização da alienação, que obscurece e distorce os reais dilemas da satisfação das necessidades sociais.

Os dilemas do tempo presente não podem ser analisados sem que se compreenda o caráter totalizante do capital que subordina todo o metabolismo societário às suas necessidades de expansão e acumulação infinita. São impasses que impactam na vida social e repercutem no trabalho e nas relações sociais, atingindo a todos trabalhadores.

Portanto, refratam-se diretamente na formação profissional e no cotidiano de trabalho dos assistentes sociais, que também são parte da classe trabalhadora, inclusive repercutindo na ascensão de projetos neo-conservadores no seio da profissão e que colocam em risco a hegemonia do projeto ético-político de cariz crítico e que se materializa em diferentes instrumentos normativos da profissão, como o Código de Ética do Assistente Social (CFESS, 1993), a Lei de Regulamentação da profissão (CFESS, 1993) e as Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social (ABEPSS, 1996). Também incidem diretamente nos cortes de investimento nas políticas sociais e na agudização das expressões da questão social, trazendo inúmeros paradoxos para a atuação dos Assistentes Sociais. Este solo histórico em que a pesquisa se coloca para o Serviço Social como estratégia fundamental para desocultar e apreender as contradições da vida social e contribuir para a apreensão crítica dos projetos societários em disputa no tecido da história.

Os avanços relacionados à pesquisa em Serviço Social são inconteste. Particularmente, a partir da consolidação da Pós-Graduação na área, forjada nas duas últimas décadas do Século XX, que repercute no amadurecimento intelectual da profissão e no acúmulo da produção científica vinculada à perspectiva marxiana, e no adensamento dos fundamentos teórico-metodológicos que orientam tanto a formação profissional, quanto o exercício profissional e a produção de conhecimentos.

No entanto, por muito tempo, a pesquisa reduziu-se a pensar em respostas práticas, sendo uma profissão conhecida somente como interventiva (SPOSATI, 2007). Para Bourguignon (2007), essa prática se processa na medida em que a profissão enfrenta as demandas decorrentes do agravamento da questão social e se consolida na construção e afirmação do projeto ético-político.

De forma geral, pode-se reconhecer um amadurecimento que ocorre *pari passu* com a intenção de ruptura com o conservadorismo por parte da profissão, o que foi possível principalmente pela aproximação dos assistentes sociais à matriz marxista. Isso se traduziu como direção hegemônica do projeto político profissional, atestando o que muitos de-

nominam de maioria intelectual do Serviço Social e de suas condições para a interlocução privilegiada com as ciências sociais.

Assim, a busca pela ruptura do empirismo se expressa na ampliação dos cursos de pós-graduação, a expansão e fortalecimento de grupos/núcleos de pesquisa e no reconhecimento pela CAPES e pelo CNPq da área do Serviço Social como campo específico de pesquisa. Contemporaneamente, o Serviço Social realiza pesquisas vinculadas às mais diferentes temáticas como políticas sociais, trabalho, cultura, direitos humanos, família e movimentos sociais, entre tantas outras. Se, por um lado, o debate sobre o tema não é novo, por outro, distante de ultrapassado, se constitui como desafio do tempo presente, pois:

Ao mesmo tempo em que muito já se fez e se conquistou, nas duas últimas décadas do século 20, a pesquisa continua sendo uma exigência que as vicissitudes do mundo contemporâneo colocam à profissão, o que carece de maiores investimentos e uma postura do profissional de permanente crítica e indignação com as manifestações sociais do modelo de desenvolvimento econômico (BOURGUIGNON, 2007, p. 48)

A pesquisa segue sendo uma questão atual para a profissão e está colocada na ordem do dia do debate do Serviço Social, pautando exigências de adensamento dos seus fundamentos críticos diante dos retrocessos civilizatórios do tempo presente. Neste cenário, as interrogações sobre o quê, o porquê; o para quem e o como, atualizam-se e não podem ser respondidas sem uma consistente tomada de posição ética e política em relação ao para quê pesquisar. Essa referência de sentido, portanto finalística da dimensão ético-política dos fundamentos da pesquisa crítica na área, ou seja, aquela que não se furta a posicionar-se criticamente diante dos desafios do tempo presente.

### **2.2.2 Sobre o “o quê”, o “porquê”, o “para quem”, o “como” e o “para que” da pesquisa crítica em Serviço Social**

Pensar as particularidades dos fundamentos da pesquisa relacionadas ao “o quê” da pesquisa em Serviço Social requer que se tenha em conta que o objeto, a questão social, se reconfigura frente às transformações societárias, acentuando e fazendo emergir novas expressões e manifestações. São expressões em que se refratam os projetos societários em disputa na vida social e que evidenciam a barbárie ordem do capital, cuja base é a exploração do homem pelo homem. Decifrar o tempo presente é decifrar o atual estágio do modo de produção capitalista, pois “a cada novo estágio de seu desenvolvimento ela instaura expressões sócio humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é sua razão de ser” (NETTO, 2000, p. 48).

Se é na tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência que trabalham os assistentes sociais, tais profissionais estão “situados nesse terreno movidos por interesses distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir porque tecem a vida em sociedade” (IAMAMOTTO, 2008, p. 120). Por isso, decifrar as mediações por meio das quais se expressa a questão social é de fundamental importância para o Serviço Social em uma dupla perspectiva: seja para apreender as várias expressões que assumem, na atualidade, as desigualdades sociais, bem como os mecanismos que são acionados em resposta a elas, ou ainda para projetar e forjar formas de resistência.

As novas roupagens com que se manifesta a questão social, suas configurações no atual momento histórico, exigem dos pesquisadores uma atividade intelectual aberta para compreender o novo. Uma mente orientada para a apreensão de um sem fim de violações de direitos e opressões, potência crítica que a pesquisa carrega, precisamente por não dissociar a particularidade dos fenômenos que investiga da estrutura social.

A pesquisa social crítica não considera a estrutura social aparente, os processos sociais ou a história aceita como garantida. Ele tenta cavar abaixo da superfície das aparências. Ele pergunta como os sistemas sociais realmente funcionam, como a ideologia ou a história ocultam os processos que oprimem e controlam as pessoas (HARVEY, 1990, p. 7).<sup>1</sup>

Neste contexto, entendendo que o real torna-se opaco nas camadas da história e que aquilo que se oculta na aparência dos fenômenos da vida social, é o que precisa ser alcançado, pode-se enfrentar a interrogação sobre “o porquê” da pesquisa. Para enfrentar tal questão é indispensável ter em conta que as forças em presença na realidade social não se revelam de pronto, não são aparentes, e exigem um esforço por desocultar o real, superando sua pseudo-concreticidade (KOSIK, 1976).

Assim, o que há pela frente a ser desvendado, conforme analisa Pereira (2000), não é propriamente uma questão social explícita, mas uma incômoda e complicada questão latente, cuja explicitação acaba por se tornar o principal desafio das forças sociais progressistas. Para a autora, apesar de existirem problemas cujos impactos negativos sobre a humanidade sejam evidentes, como a globalização da pobreza antes periférica, o acirramento do racismo e lutas étnicas, desmonte de direitos sociais, a ameaça bélica e deterioração do meio ambiente, eles ainda não foram decisivamente problematizados e transformados em questões explícitas (PEREIRA, 2000).

O “porquê” da pesquisa em Serviço Social, portanto, se configura em exigências de fundamentos que favoreçam a problematização e a explicitação das expressões latentes da realidade. Trata-se de ir além da aparência e buscar decifrar o fenômeno na sua essência, pois:

---

<sup>1</sup> Tradução livre das autoras de passagem da obra “Critical Social Research” de Lee Harvey (1990), publicada em língua inglesa.

A realidade social não é visível a olho nu, o que significa que o mundo social não é transparente aos nossos olhos. Afinal, não são apenas os músculos dos olhos que nos permitem ver, existem ideias dominantes, compartilhadas e repetidas por quase todos, que, na verdade, ‘selecionam’ e ‘distorcem’ o que os olhos veem, e ‘escondem’ o que não deve ser visto (SOUZA, 2015, p. 06).

É importante considerar que as ideias dominantes, como refere Souza (2015), fazem com que o mundo seja sistematicamente distorcido e falseado a partir da ciência que legitima a dominação social. Nesse aspecto, a pesquisa, como propõe Minayo (2001), nunca é neutra. Pelo contrário, é intrinsecamente política, pois veicula interesses e visões de mundos historicamente construídos que implicam em todo o processo de conhecimento que não se separa da reprodução dos interesses de classe, especialmente da classe dominante.

O reconhecimento da necessidade de posicionamento ético-político e científico no Serviço Social foi crucial para construção da nova cultura crítica no âmbito da profissão. A perspectiva marxista, que vem sendo adensada na produção científica nas últimas décadas, teve como mérito o fortalecimento de uma práxis investigativa engajada. Ou seja, hegemonicamente, não se trata de uma investigação meramente contemplativa da realidade, mas que visa conhecer para transformá-la, pois o conhecimento produzido pela área, em “se tratando do método dialético crítico, no entanto, sempre será teórico prático por que o caráter interventivo lhe é constitutivo, na medida em que tem a transformação do real como finalidade” (PRATES, 2016 p. 106.).

Cabe ressaltar ainda que o Serviço Social, como uma profissão que tem por particularidade a intervenção, ao tomar a realidade como objeto da investigação, o faz trazendo à luz os obstáculos para acesso a uma vida digna de grande parte da população e que se expressam no cotidiano, no mundo da vida, ou seja, “nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática” (MINAYO, 2001, p. 17). Tal como referem Marx e ENGELS:

Os pressupostos de que partimos não são arbitrários nem dogmas. São pressupostos reais, de que não se pode fazer abstração a não ser na imaginação. São indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas como as produzidas por sua própria ação” (MARX & ENGELS, 2007, p. 86-87).

Decorre daí a perspectiva de engajamento que conforma os fundamentos ético-políticos da investigação na profissão – trata-se de uma pesquisa que tem lado. Ou seja, “o para quem” remete ao compromisso com a classe trabalhadora, tal como enfeixados os compromissos éticos dos assistentes sociais em seu vigente Código de Ética (CFESS, 1993).

Assim, um elemento que particulariza os projetos desenvolvidos é a centralidade que garantem aos sujeitos que deles são participantes. Dar visibilidade a todos, a suas necessidades, lutas, aos enfrentamentos de um sem fim de obstáculos à dignidade, a violação de direitos humanos a que estão expostos, denunciando desigualdades, são questões que estão na base da direção social crítica da pesquisa em Serviço Social.

Os assistentes sociais, ao disporem de uma possibilidade privilegiada de aproximação à vida cotidiana dos sujeitos, têm o desafio de transformar essa possibilidade em provocação para a pesquisa. Este é um requisito para a mediação necessária entre o projeto profissional e as efetivas necessidades e interesses dos sujeitos, dos usuários dos serviços, integrantes de movimentos sociais e de organizações em que se expressam coletivamente.

Os profissionais, no exercício da pesquisa, têm a possibilidade de inserção e imersão no real, no cerne das expressões da questão social, o que possibilita a análise da totalidade oferecendo meios para a que ela seja um valioso instrumento de medição e intervenção. Com isso, reforça os compromissos éticos da profissão nessa interface.

Não por outra razão que se pode afirmar que considerar a pesquisa como mediação dos compromissos ético-políticos do projeto profissional, exige reconhecer-se, também, que um dos persistentes desafios da área é

a necessidade de superação da dicotomia entre a prática profissional e a pesquisa científica. Isto porque na sua tradição ainda tende a se encontrar restrita ao âmbito acadêmico, mais especificamente circunscrita ao nível da pós-graduação (BOURGUIGNON, 2007).

Dentre as múltiplas determinações desta situação pode-se citar a precarização da formação profissional, considerando os processos de ali-geiramento, a precarização e expansão do ensino à distância que restringe a formação ao ensino (em detrimento da relação entre ensino, pesquisa e extensão), comprometendo sua qualidade. Outro entrave refere-se às condições e relações de trabalho dos profissionais, ao lado da realidade de todos os trabalhadores, que são permeadas, entre outros fatores, pela sobrecarga de demandas, trabalho desprotegido e sub-remunerado, ampliação da jornada, o que ocorre com o atravessamento do avanço da terceirização dos serviços, a desregulamentação do trabalho, além da fragmentação e focalização das políticas sociais. Seja como for, a pesquisa foi, e continua sendo, fundamental para garantir uma formação de qualidade e para superar o pragmatismo e as ações improvisadas e que comprometem a relativa autonomia do exercício profissional (IAMAMOTO, 2014).

Ainda no que se refere à centralidade dos participantes, a expressão do “para quem”, se refere a trazer suas necessidades, interesses, e demandas por dignidade no centro das preocupações dos fundamentos ético-políticos da investigação em Serviço Social, e também requer um posicionamento claro de proteção da liberdade – valor central da ética profissional – dos participantes dos estudos. Isto se traduz em gestos simples, mas não menos importantes, como o respeito ao direito dos participantes à informação prévia sobre os objetivos e como será feito o estudo, o direito de desistência a qualquer momento, o direito ao reconhecimento da liberdade de escolha sobre a participação informada no estudo, a preservação do anonimato dos participantes e a prevenção de desconfortos e riscos, além do acesso aos resultados de pesquisas. São gestos que colocam na agenda da pesquisa a clareza de seus compromissos éticos e políticos.



Na preservação dos interesses dos sujeitos que participam da pesquisa e a cujos interesses a produção do conhecimento, fruto dela, se direciona, é importante considerar ainda que o estudo guarda interface com inúmeras situações de desrespeito e violação de Direitos Humanos e, ao contemplar os sujeitos que vivenciam essas expressões da questão social, os usuários, comumente pertencentes a grupos estigmatizados e destinatários de um sem fim de violências e opressões, estabelecem relações com uma população que pode ser vulnerável à determinadas exigências postas pela própria pesquisa. Portanto, a violência exige vigilância por parte dos assistentes sociais pesquisadores:

Onde a violência se faz presente, a afirmação da ética e da defesa de direitos se faz mais imperiosa e a defesa da ética e da política na pesquisa exige vigilância para que não se tornem novos atos de violência acobertados pelas mais nobres intenções científicas (MENDES; AGUINSKY; PRATES, 2006, p. 380)

A adoção de medidas que preservem os(as) participantes e seus direitos é compromisso e dever ético, conforme o Código de Ética de 1993. Vale sinalizar que a pesquisa em Serviço Social, sendo fruto de estranhamento e desnaturalização em relação a situações opressivas e relacionadas às expressões da questão social, sempre que possível, deve validar a voz dos sujeitos como fontes orais importantes, pois são eles que carregam experiências fundamentais para análise dos fenômenos que são o objeto da investigação e são eles também que devem receber respostas referentes à pesquisa, para o quê. Dessa forma, prever a devolução dos dados é parte de fundamental importância no processo como um todo.

No desdobramento dos compromissos ético-políticos até aqui discutidos, agregam-se aqueles que guardam intrínseca relação ao enfrentamento da indagação sobre “o como” da pesquisa crítica em Serviço Social. Não se trata de afirmar uma abordagem prescritiva e fixista sobre o modo de pesquisar.

Antes, abordam-se as preocupações centrais da pesquisa crítica, sustentadas pela perspectiva crítico-dialética, que orienta o como fazer da investigação para sucessivas aproximações à realidade concreta no sentido de alcançar o que se encontra “a baixo da superfície de estruturas históricas específicas de opressão social” (HARVEY, 1990, p. 1). É uma perspectiva que se coloca em contraste com abordagens positivistas ou fenomenológicas, sendo a primeira, no dizer de Harvey, preocupada “em descobrir os fatores que causam um fenômeno observado”, e as segundas em “interpretar os sentidos dos atores sociais [...] na análise de processos simbólicos” (1990, p. 1).

O autor chama a atenção para o contraste do como da pesquisa crítica em relação ao como da feita a partir da tradição positivista (usualmente, mas não exclusivamente, associado à pesquisa quantitativa e experimental). E, por outro lado, da fenomenológica (que se inclina para o que se considera chamar de tradição interpretativa e muitas vezes, mas não exclusivamente, é associada à pesquisa etnográfica).

Seja como for, na perspectiva apresentada por Harvey (1990), se é verdade que a pesquisa crítica não enfatiza explicações dos fenômenos em termos causais, como o faz o positivismo, não é verdade que não valoriza os significados sociais, no que se aproxima da perspectiva interpretativa. São significados que podem ser encontrados e analisados a partir de conteúdos de documentos, ou de entrevistas com fontes orais. Mas, enquanto a vertente interpretativa ocupa-se dos significados sociais em interações de pequena escala, a vertente crítica procura analisá-los considerando a totalidade social em termos de desigualdades estruturais na sociedade (por exemplo, desigualdades de classe, raça ou gênero, entre outras).

O “como” da pesquisa na abordagem crítica não está associado à natureza qualitativa, quantitativa ou quanti-qualitativa da pesquisa. Mas, antes ao lugar da crítica no processo de construção de conhecimento. Para Harvey (1990), o que diferencia o “como” da pesquisa crítica das demais abordagens é o fato de que na primeira, a crítica é parte integrante do processo enquanto nas demais ela pode até ser periférica. Para o autor, uma metodologia crítica envolve uma perspectiva epistemológica em que

o conhecimento e crítica não se separam. E mais: o conhecimento é sempre crítica na metodologia desse tipo de pesquisa social (HARVEY, 1990).

Pesquisar com direcionamento, através do método dialético-crítico, rompendo as barreiras da neutralidade e das imposições neoconservadoras, com vistas a transformar. Principalmente em tempos de desmonte, de retirada de direitos, a pesquisa social crítica é questionadora, inquieta, traz à tona as contradições e movimentos naturalizados presentes na realidade e na historicidade que se reconstrói e se justifica em bases extremamente arcaicas e conservadoras. De tal forma, pesquisar e questionar oferece bases para uma mediação consistente na busca pelo fortalecimento e efetivação do Projeto ético-político. Sobre isso, Mendes, Aginsky e Prates, afirmam que:

Este projeto ético-político do Serviço Social delimita compromissos dos profissionais com a defesa de direitos que se vinculam à história das lutas das gerações – lutas por afirmação e ampliação da cidadania. Isto exige romper com a apatia e tomar-se o solo histórico do trabalho do Assistente Social para além da contingência. Exige o confronto e um posicionamento diante de uma sociedade que justifica seu desenvolvimento pelo contraditório [...] (MENDES; AGINSKY; PRATES, 2006, p.375).

Considera-se, finalmente, que articulando todas as dimensões anteriormente abordadas – o “o quê”, o “porquê”, o “para quem” e o “como” da pesquisa crítica – entra-se a dimensão do “para quê”, que também integra os desafios ético-políticos da pesquisa em Serviço Social. Sendo uma pesquisa engajada, que visa contribuir para a transformação da realidade, está sustentada por uma dimensão de sentido, ou seja, uma direção social crítica, transversal a todo o processo, desde a delimitação do problema, dos objetivos, do marco teórico, do método e do delineamento metodológico, enfim, em todo processo.

Argumenta-se que o “para quê” da pesquisa pode encontrar na visão crítica de direitos humanos um potente lastro ético-político. Recorre-se à contribuição de Joaquín Herrera Flores (2009) para quem os Direitos Humanos são produtos sociais, construções históricas e, como tal, vão espelhar e representar os valores e interesses da sociedade que os produziu, ou seja, da sociedade capitalista.

Para o autor, Direitos Humanos são sempre processos sociais e expressam conquistas provisórias e decorrem de lutas – contra todas as formas de opressão e desigualdades. Em uma perspectiva crítica, portanto, cumprem uma função social: lutar contra a banalização das desigualdades e traduzem-se em processos institucionais e sociais voltados para conquista de um valor ético e político universal: a dignidade humana (FLORES, 2009).

Tal visão propõe-se a toma-los como resistência à barbárie da sociabilidade do capital, que reduz a dignidade humana ou a uma abstração, ou ainda ao seu potencial de valorização do valor, ou seja, só tem valor a vida humana que valoriza o capital. Na perspectiva crítica, a dignidade humana não pode ser protegida sem que se saia do campo das forças conservadoras, e lutar pela dignidade supõe recusar as forças que destroem as bases materiais e culturais de populações inteiras com o único objetivo de seguir enriquecendo o grande capital, como as grandes corporações transnacionais de petróleo, das finanças e das comunicações (FLORES, 2009).

Para o autor, inclusive, a luta por direitos humanos exige a denúncia das cumplicidades estruturais que se dão entre as normas jurídicas existentes e as exigências de continuidade do status quo dominante. Ter por fundamento do “para quê” da pesquisa em Serviço Social a visão crítica de direitos humanos, significa considerá-la como estratégia de resistência e luta pela defesa de direitos.

Falar de defesa de direitos através da pesquisa hoje é reconhecer o que, nesses projetos, orienta-se para a emancipação humana. O emancipatório se objetiva na óptica de que valores como igualdade, democracia, liberdade, possam existir, na re-

alidade, não como mera projeção ideal, mas materializados na vida cotidiana (MENDES; AGUINSKY; PRATES, 2006, p. 376).

Tomar a pesquisa em Serviço Social como crítica e engajada permite reconhecê-la como partícipe da arena de resistência e luta contra as desigualdades produzidas socialmente e que, no dizer de Flores (2009), representam obstáculos ao acesso aos bens da civilização, aos bens vitais para uma vida digna. Ter a concepção crítica de direitos humanos como fundamento para uma tomada de posição ética e política na pesquisa que se inclina intencionalmente em lançar luzes aos obstáculos à realização da dignidade humana e que são próprios à ordem do capital.

## Conclusão

Em tempos de ataque aos Direitos Humanos, contexto em que também são desqualificadas as Ciências Humanas e Sociais, especialmente pelo potencial crítico que carregam ao denunciarem a barbárie ínsita à ordem do capital, torna-se fundamental fortalecer a perspectiva crítica na pesquisa em Serviço Social. Os avanços do pensamento conservador reclamam por maior densidade nos fundamentos da pesquisa social.

Dessa forma, buscou-se analisar o quanto os fundamentos ético-políticos refletem uma tomada de posição crítica que permeia todo o processo de pesquisa e que têm por referência a direção social assumida pelo projeto profissional, orientada para a emancipação humana. São bases que se desdobram nas dimensões do “o quê”, do “por quê”, do “para quem” e do “para quê” da pesquisa na área e que adensam a perspectiva engajada, participe da arena onde se travam as lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas.

Neste cenário de lutas, a pesquisa em Serviço Social encontra na concepção crítica de Direitos Humanos, especialmente a veiculada por Flores (2009), uma chave heurística potente. Tal concepção pode melhor ancorar a sua conexão a processos de resistência à sociabilidade do capital,

uma vez que refuta perspectivas a-históricas, essencialistas e abstratas que costumam povoar as discussões sobre Direitos Humanos. Trazer a gramática do tema de cariz crítico para o centro dos fundamentos ético-políticos da pesquisa pode contribuir para aportar maior densidade ao compromisso da produção de conhecimentos da área, através dos estudos que realiza, que ampliem a visibilidade das múltiplas expressões das desigualdades que impedem amplos contingentes da população ao acesso a bens vitais, necessários para uma vida digna de ser vivida.

## Referências

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio crítico sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). *Diretrizes gerais para o Curso de Serviço Social*. Rio de Janeiro: ABEPSS. Disponível em: [http://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento\\_201603311138166377210.pdf](http://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_201603311138166377210.pdf). Acesso em: 4 set. 2018.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social. In: *Revista Katálysis*, v. 10, n. 3, p. 46-54, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Código de Ética Profissional do/a Assistente Social*; Lei de Regulamentação da Profissão Lei n. 8.662/93. 10. ed. rev. e atual. Brasília: CFESS. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/js/library/pdfjs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/CEP\\_CFESS-SITE.pdf](http://www.cfess.org.br/js/library/pdfjs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf). Acesso em: 4 set. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *CFESS Manifesta: Serviço Social compromisso de classe por uma sociedade emancipada*. Brasília: CFESS. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta\\_diado-AS\\_SITE\\_FINAL.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta_diado-AS_SITE_FINAL.pdf). Acesso em: 4 set. 2018.

FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HARVEY, Lee. *Critical Social Research*. London: Unwin Hyman, 1990.

IAMAMOTO, Marilda V. *Serviço Social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 8. ed. Sao Paulo: Cortez, 2014.

IAMAMOTO, Marilda V. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. *In: Revista em Pauta*. Rio de Janeiro: UERJ, n. 21, 2008.

KOSIK, Karel. *A dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007

MENDES, Jussara Maria Rosa; AGUINSKY, Beatriz; PRATES, Jane. Pesquisa em Serviço Social: o indispensável diálogo ético e político. *In: KIPPER, Délio José. Ética, teoria e prática – uma visão multidisciplinar*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. *In: Revista Temporalis*, v. 3, n. 1, p. 12-24, 2001.

PEREIRA, Potyara AP. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. *In: Revista Temporalis*, v. 3, p. 51 – 62, 2001.

PRATES, Jane Cruz. A pesquisa social a partir do paradigma dialético-crítico: do projeto à análise do dado. *In: FERNANDES, Idília e PRATES, Jane C. (org.). Diversidade e estética em Marx e Engels*. Campinas: Papel Social, 2016.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pelas elites*. São Paulo: Leya, 2015.

SPOSATI, Aldaíza. Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social. *Rev. Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. spe, p.15-25, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/ao210spe.pdf>. Acesso em: 4 set. 2018.

## **2.3 ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: OS DIREITOS HUMANOS NA PERSPECTIVA DAS JUVENTUDES DIANTE DO AGRAVAMENTO DA VIOLÊNCIA ESTRUTURAL.**

GIOVANE ANTONIO SCHERER  
CÍNTIA FLORENCE NUNES  
VANELISE DE PAULA ALORALDO

### **Introdução**

Desde 1988, com a aprovação da Carta Magna, presencia-se um processo de progressiva democratização do Estado de Direito, mas ainda não consolidado e, por vezes, ameaçado em suas normas legais. A democracia seria plena na medida em que a população brasileira pudesse exercer dos Direitos Humanos por meio de mecanismos acessíveis e não intrincados.

Evidentemente, compreende-se que tal plenitude é limitada pelas barreiras impostas pelo capital, especialmente diante de tempos em que se agudiza as refrações da questão social. Se é verdade que a população jovem conquistou uma visão integral como “sujeitos de direitos” dotados de singularidade no seu desenvolvimento e capacidade de participação e potencialidades. Por outro lado, ainda carecem de políticas efetivas e integradas que atendam suas necessidades.

As juventudes, muitas vezes, continuam sendo reduzidas, como mera transição para a vida adulta, como um problema gerador de desordem



social e risco potencial, ou compreendido como segmento estratégico para a economia do país, dotado de criatividade “empreendedora”. Entende-se que elas são plurais, pois variam conforme as diferentes regiões, em cada momento histórico, nas diversas culturas, levando-se em conta suas particularidades e condições sociais. Portanto, falar sobre isso é compreendê-las como uma construção social.

No âmbito internacional, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no Ano Internacional da Juventude, em 1985, definiu que a faixa etária considerada jovem seria dos 15 aos 24 anos, sendo esse mesmo recorte etário adotado pela Organização Mundial da Saúde (OMS). No Brasil, em 2010, inseriu-se a juventude na Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 65) como sendo dos 15 aos 29 anos. Considerando essa faixa etária, a Política Nacional de Juventude (PNJ) incluiu os jovens em três grupos: de 15 a 17 anos, denominados *jovens-adolescentes* (estes também contemplados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA); de 18 a 24 anos de idade, como *jovens-jovens*; e de 25 a 29 anos de idade, como *jovens adultos*.

Portanto, há que se considerar que a juventude se distingue da adolescência pela diversidade de experiências em contexto de aumento do período de escolarização, convivendo com a existência de baixos níveis educacionais, tardias e escassas oportunidades de ingresso no mundo do trabalho, agravadas pela crise econômica e financeira atual, heterogeneidade nas condições de vida e da forma de maturação marcadas pelas desigualdades cada vez mais acentuadas. Em 2017, no Brasil, havia 48,5 milhões de pessoas com idade entre 15 e 29 anos, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O contexto de violência que envolve um significativo contingente de jovens brasileiros possui marcadores sociais determinantes: gênero, raça e classe. Entretanto, o que se percebe como “resposta” frente a essa realidade não tem sido a promoção de políticas sociais que rompam com

a visão da violência como mera ação individual, tampouco se presencia suficiente investimento público na promoção de políticas efetivas.

O presente subcapítulo busca problematizar os desafios para a materialização dos Direitos Humanos frente ao agravamento da violência estrutural, em um momento histórico de intensa proliferação de informações resultantes dos avanços tecnológicos dos últimos anos. Se, por um lado as mídias e redes virtuais de comunicação oferecem possibilidades de debates e participação das juventudes nas decisões que envolvem o exercício de sua cidadania, por outro estes meios também disseminam discursos moralizantes e conservadores que reforçam estereótipos e mascaram violações de direitos humanos.

A sociedade brasileira, embora tenha características próprias, segue uma tendência mundial de enfrentar as crises estruturais como problemas isolados. É alertando para este contexto de perspectiva neoliberal e ampliação da intervenção punitiva no trato com as juventudes de classes marginalizadas e etnia negra, que este subcapítulo se propõe a debater, o abismo existente entre as garantias legalmente (e coletivamente) conquistadas e os limites objetivos e ideológicos que impedem sua efetivação.

### **2.3.1 Juventudes e Direitos Humanos: a difícil trajetória de construção e consolidação de direitos**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos completou no ano de 2018, 70 anos de história, representando um dos documentos mais importantes na perspectiva do reconhecimento de padrões mínimos de sociabilidade para toda a humanidade. Nesse sentido, ela introduz a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e pela indivisibilidade destes direitos.

A universalidade porque clama pela extensão universal dos Direitos Humanos, com a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a sua titularidade, considerando o ser humano como essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Já a indivisibilidade

porque, ineditamente, o catálogo dos Direitos Civis e Políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais (PIOVESAN, 2008).

Mesmo tendo limites emancipatórios claros, uma vez que todas as ações não transcendem a dinâmica do capital, lutar pelo reconhecimento de direitos humanos se torna uma essencial diante do avanço de concepções desumanas, calcadas pelo conservadorismo.

Assim, compreender a sua real noção significa realizar um duplo movimento que, ao mesmo tempo, os reconhece como um legado histórico, bem como, os compreende como uma arena de disputa. A partir de uma relação social que só se materializa na vida concreta dos sujeitos. Desta forma, percebe-se que os direitos humanos são muito mais do que normas ou legislações, mas se constituem em uma perspectiva que elenca a noção de dignidade da pessoa humana como fio condutor de ações individuais e coletivas, que só se efetiva na vida cotidiana de todos os seres humanos, sem nenhuma distinção.

Os direitos humanos não nascem todos de uma vez. Eles se conformam em um constante processo de construção e reconstrução, compondo um constructo axiológico, fruto da história, do passado e do presente, fundamentado em um espaço simbólico de luta e ação social, na medida em que abrem processos de consolidação pela dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, 2008).

Desta forma, se constituem em um eterno processo de construção, repleto de contradições, típicas do modo de produção capitalista, sendo que é no âmbito desse sistema econômico que são regulamentados. Porém, não totalmente consolidados, especialmente em função dos limites emancipatórios existentes em uma sociedade onde impera os interesses do capital. Apesar dessas contradições, tais direitos representam um norte importante no se refere a perspectiva da dignidade da pessoa humana, que só podem ser possíveis mediante a sua materialização concreta por meio de políticas públicas.

Os direitos humanos exigem a proteção do Estado, através da adoção de políticas que os materializem, na vida dos sujeitos sociais, sua exigibilidade e proteção, uma vez que tais políticas são instrumentalizadoras de direitos (COUTINHO, 1995; LIMA Jr, 2002). Nesse sentido, a sua ma-

terialização tem, na realidade contemporânea, diversos desafios, tendo como elemento catalisador a concepção neoliberal e neoconservadora que se amplia em todo o mundo, e em especial na realidade brasileira.

Importante considerar o contexto vivenciado internacionalmente, no modo de produção capitalista, que, enquanto sistema econômico hegemônico, retrata uma grave crise que tem vitimado, especialmente, os sujeitos que experimentam com mais intensidade a sua dinâmica perversa. Na atual quadra histórica, estamos acompanhando atualmente uma grave crise estrutural do capital, com consequências nunca vistas na história da humanidade, não se constituindo em uma nova crise, que possui como principais características o seu caráter universal, não resumido em um ramo de produção; o seu escopo global, em contínua permanência, não sendo apenas uma crise cíclica, com desdobramentos graduais (MÉZÁROS, 2011).

O capitalismo contemporâneo vem induzindo uma série de contradições que destroem o trabalho, a natureza e a possibilidade de reprodução da humanidade. O que resulta de uma crise estrutural do capital e que se configura como uma instabilidade considerada orgânica, endêmica e permanente, na qual o sistema se encontra com seus próprios limites intrínsecos (PINTO; ZACARIAS, 2010).

A “resposta” para isso se calca em uma perspectiva de reduzir investimentos públicos, ampliando ainda mais o contexto de violação de direitos humanos, provocados por esse modo de produção dominante. Ela se mostra presente em todo no cenário internacional, porém se particulariza e se intensifica, especialmente em países com o desenvolvimento capitalista tardio, como é o caso do Brasil.

Importante considerar que esse país vivencia um processo histórico marcado por diversas injustiças e violações de direitos. A escravidão longa e a passagem por uma abolição tardia, a presença de grandes latifúndios, a marca do compadrio e benesse no lugar da concepção de direitos são apenas alguns exemplos do processo histórico que marca a constituição de um Estado com contornos conservadores e opressores, tornando extremamente complexa a materialização de direitos para todos os segmentos sociais.

Desta forma, é na perspectiva da manutenção dos interesses das classes dominantes, que a história do Brasil vem sendo construída, buscando manter a grande desigualdade social que alimenta uma pequena parcela da população diante de um modo de produção capitalista dependente. Nesse solo sócio histórico são travadas diversas lutas na busca da consolidação de direitos, tendo a atual Constituição Brasileira, proclamada em 1988 como um importante marco de embates históricos nessa realidade.

Essa Constituição representa uma referência importante ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal, representando uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então. E insere no marco jurídico da cidadania, os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à construção social (SPOSATI, 2009).

A presente constituição busca reconhecer a necessária articulação entre Direitos Humanos e políticas sociais para que se possa consolidar uma concepção de cidadania. O Brasil só passa a ter uma legislação afinada com a concepção de Direitos Humanos de forma mais alargada em 1988, sendo que nas décadas seguintes, onde seria fundamental a consolidação de tais direitos, avança na sua realidade a adoção do ideário neoliberal. Isso impacta diretamente no desenvolvimento de políticas públicas que possam materializar ações, na perspectiva de atendimento às necessidades de proteção social da população brasileira.

A reinvenção do liberalismo promovida pelos neoliberais, no final dos anos 1970 e 1980, sendo adotada na realidade brasileira na década de 1990, foi uma reação teórica e política ao keynesianismo e ao *Welfare State*, calçada em algumas proposições básicas como: um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; a busca da estabilidade monetária como meta suprema; uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e o desmonte dos direitos sociais, implicando a quebra da vinculação entre

política social e esses direitos (BEHRING, 2009). A concepção neoliberal, ao buscar reduzir o papel do Estado, enfraquece as políticas sociais e acarreta no desmantelamento de concepções universais de direitos. É nesse cenário, árido na perspectiva de direitos, que vem desenvolvendo, por meio de diversas lutas, as políticas sociais e direitos para as juventudes brasileiras.

A noção de Direitos Humanos, voltado para as juventudes, mostra-se extremamente recente. O conhecimento sobre o tema é fundamental para o fortalecimento da população jovem, pois é impossível se apropriar de um direito quando pouco se conhece sobre ele.

A história do país é marcada por fortes violações dos direitos mais essenciais, existindo períodos cujos episódios trágicos atingiram fortemente os segmentos mais jovens da sociedade, como foi o caso, por exemplo, da Ditadura Militar. Foi a resistência dos movimentos sociais e das organizações políticas apoiadas pela sociedade civil, que exigiram mudanças no contexto social, político e econômico e que possibilitaram novos debates em torno da instauração da cidadania e democracia.

Os avanços legais podem ser considerados recentes, mas representam uma alteração significativa para uma parcela da população que não era contemplada, tendo a partir de então resguardados seus direitos fundamentais. Importante lembrar que, no dia 13 de julho de 2010, dia do aniversário de 20 anos do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), o Congresso Nacional promulgou a emenda 65, que insere os jovens no capítulo da Constituição Federal que trata dos interesses da família, da criança, do adolescente e do idoso.

Em 2004, com a criação de um grupo interministerial, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, iniciou-se um processo de análise sobre a situação em que se encontravam os jovens brasileiros, resultando, em 2005, na implementação da Política Nacional de Juventude (PNJ), com uma agenda que previa diminuição da miséria e pobreza, aumento do acesso ao Ensino Superior, estratégias para promoção da participação social, dentre muitas outras garantias de inserção dessa parcela da sociedade para pleno exercício da cidadania e direitos sociais e individuais. A criação da PNJ em 2005 foi de extrema relevância, porém também

é importante alertar para o longo caminho que ainda precisa ser percorrido. Não basta a existência de um órgão responsável pelo acompanhamento do desenvolvimento da PNJ e um aporte legal para dar conta de toda a demanda existente. Um dos principais desafios para a implementação de uma política pública asseguradora de direitos sociais para a juventude é obter a *mobilização permanente* da sociedade civil, conjugada à *vontade e à decisão política* para ampliar, aperfeiçoar, avaliar e monitorar, além de realizar o controle social democrático das atuais iniciativas (DA SILVA; DA SILVA, 2011, p. 8, grifo nosso).

A construção da Política Nacional de Juventude foi fruto de intensas mobilizações de um segmento social até então invisibilizado pelas políticas sociais brasileiras, e que sofre, profundamente com a dinâmica do capital nas últimas décadas. Ao longo dos últimos anos, os direitos das juventudes se consolidaram e fortaleceram, com a ampliação de uma série de programas e projetos voltados para eles no Brasil, bem como, de bases legais como a inserção desse termo no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Juventude – EJUVE no ano de 2013.

No mês de agosto de 2013, a partir da lei nº 12.852/2013, ficou instituído o Estatuto da Juventude, que dispõe dos direitos, dos princípios que devem nortear as políticas públicas e do Sistema Nacional da Juventude (SINAJUVE). Ele determina, dentre outras questões, as competências da União, Estados e Municípios na implementação da PNJ.

Com este Estatuto, o jovem, após os 18 anos, passa a ser reconhecido como sujeito de direito, que necessita de políticas públicas específicas em um momento de grandes transformações nas suas trajetórias. A noção de sujeito de direito é utilizada aqui como forma de indicar o reconhecimento legal, enquanto um segmento social que demanda ações específicas em função da sua condição particular.

As Conferências Nacionais sobre Juventudes, que ocorreram em 2008, 2011 e 2015, respectivamente, possibilitaram um canal de diálogo para reivindicação por novos direitos e políticas públicas. As juventudes na atualidade ampliaram sua capacidade de participação e engajamento em espaços públicos, criando novas formas de expressão cultural e participação política, sobretudo nas periferias urbanas (ABRAMO, 2005).

Entra em cena, portanto, sujeitos que exigem reconhecimento, falantes, que se pronunciam sobre questões que lhe dizem respeito, que exigem deliberações nas políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado ou fixado na ordem do não pertinente (RIBEIRO, MACEDO, 2018).

A partir destas conquistas de espaços, onde a pluralidade de demandas das juventudes podem ser debatidas e disputadas nas agendas públicas, observam-se questões que historicamente foram invisibilizadas sendo colocadas em pauta. Há também que se admitir, no entanto, que a falta de continuidade dos programas e projetos bem como entraves institucionais e poucos recursos limitam a efetividade das ações.

Só é possível romper com a imagem de juventude como “beneficiários e objetos da tutela do Estado” para “sujeitos de direitos” quando se pode satisfazer plenamente de maneira livre e autônoma das conquistas legais e não como pequenos expectadores.

Em julho de 2013, a Secretaria Nacional da Juventude lançou o “Participatório”, que constitui um Observatório Participativo da Juventude, uma plataforma virtual elaborada para fins de produção de conhecimento sobre a juventude brasileira. Essa plataforma tem por objetivo oportunizar que jovens, coletivos, movimentos sociais, gestores, redes, pesquisadores, membros do legislativo, e todos que queiram contribuir possam agregar-se às discussões propostas.

Evidentemente que todas essas conquistas históricas para as juventudes brasileiras se deram em um contexto de extrema adversidade, de



permanência de concepções neoliberais na realidade brasileira<sup>1</sup>, o que se torna mais desafiador a materialização desses direitos em uma ordem prática, diante de uma conjuntura repleta de desmontes de direitos e do discurso da redação da proteção social para todos os segmentos sociais. Torna-se fundamental compreender que é de responsabilidade do Estado cumprir suas metas e diretrizes em relação à política da juventude.

Não basta formular estratégias sem colocá-las em ação ou então romper com projetos em execução que já delineavam resultados positivos. O cenário político brasileiro nos últimos três anos passou por intensas contradições e reformulações que afetaram diretamente as concepções em torno da juventude. Diante de diversos avanços no campo dos direitos das juventudes, mostra-se fundamental a luta contínua pela sua consolidação, mesmo diante de retrocessos históricos provocados pela crise estrutural do capital e agudizados na realidade brasileira devido ao atual contexto político. Nesse sentido, torna-se necessário compreender como vem se constituindo o contexto das juventudes, a fim de analisar os desafios para a garantia de direitos desse segmento social.

### **2.3.2 As Trajetórias das Juventudes diante do agravamento da Violência Estrutural: as contradições das políticas sociais na materialização dos direitos juvenis**

O reconhecimento das juventudes como sujeitos de direitos na realidade brasileira se deu por meio de diversas lutas, em uma conjuntura nada favorável para tal reconhecimento, devido ao contínuo avanço do ideário neoliberal no Brasil. Desde 2010, com a alteração da Constituição

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que o período neodesenvolvimentista compreendido entre os anos de 2002 até 2016, não rompeu com a perspectiva neoliberal. Segundo Sampaio Jr. (2012) o desafio do neodesenvolvimentismo era conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo, calcados no compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional, com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo, caracterizado pelo comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado e sensibilidade social.

da Federal, por meio da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 65, conhecida como PEC da Juventude, o país reconhece a juventude como prioridade, ao inserir o termo “jovem” no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e *ao jovem*, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2013, grifo nosso).

O Brasil, por meio dessa alteração constitucional, assume um compromisso de construir padrões de proteção social efetivos para os jovens Brasileiros. Porém, para isso, não basta apenas o reconhecimento legal, uma vez que a mediação para concretização de tal parte da necessidade de ações efetivas mediadas por políticas públicas. Torna-se necessário analisar como vem se constituindo as políticas sociais para as juventudes no Brasil bem como a constatação das trajetórias juvenis no que diz respeito às principais violações de direitos vivenciadas em uma conjuntura onde se agrava a crise estrutural do Capital.

A análise das trajetórias das juventudes no contexto contemporâneo mostra-se como um grande desafio, uma vez que ela não pode se limitar por considerar esse segmento social “em si mesmo”, descolado da conjuntura sócio histórica que incide nas relações sociais que são estabelecidas entre os sujeitos na sociedade em seu atual estágio de desenvolvimento. A compreensão endógena das juventudes pode levar a sérios equívocos interpretativos, acarretando em uma avaliação, muitas vezes, com tons moralizantes e conservadores, sendo respostas históricas no que tange essa população na realidade brasileira. No entendimento dessas trajetórias,

exige-se analisar como vem se constituindo a realidade juvenil diante da agudização da crise estrutural do capital, especialmente em países de desenvolvimento capitalista tardio e periférico.

Mesmo com importantes conquistas do ponto de vista legal no Brasil nos últimos anos<sup>2</sup> a juventude, especialmente pobre e moradora das periferias dos centros urbanos, constitui-se enquanto um dos segmentos da população mais atingidos pela violência estrutural. Nesse sentido, mostra-se necessária a compreensão da violência como um elemento que possui dimensões estruturais.

A violência estrutural constitui o “pano de fundo” das demais formas e tem como principal característica sua discricção, envolvendo valores e normas necessárias ao desenvolvimento capitalista, sustentando assim a naturalização das desigualdades sociais e da pobreza. Entende-se, assim, que esse fenômeno, mesmo não sendo exclusivo do modo de produção capitalista, acentua-se com a dinâmica da atual ordem societária (SILVA, 2009). Assim, a banalização da vida humana torna-se uma das manifestações mais cruéis dessa realidade para os jovens pobres no Brasil.

Nesse sentido, de acordo com o Atlas da Violência de 2018, 33.590 jovens foram assassinados em 2016, sendo 94,6% do sexo masculino. Destaca-se, ainda, que o homicídio de jovens masculinos, entre 15 a 19 anos, corresponde a 56,5% do total dos óbitos no Brasil, com um total de 62.517 homicídios em 2016.

No estado do Rio Grande do Sul, houve aumento na quantidade de jovens assassinados, apontando o crescimento entre 15% e 17% no ano de 2016. Além do sexo masculino, ressalta-se o recorte étnico-racial no que diz respeito às mortes violentas, uma vez que os homicídios de sujeitos não-negros reduziu 6,8%, enquanto a taxa de homicídios da população negra aumentou 23,1% no Brasil.

---

<sup>2</sup> De maneira especial, destaca-se a aprovação Estatuto da Juventude - Lei Nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que compreende a juventude enquanto o segmento social que se encontra na faixa etária dos 15 aos 29 anos.

Somente no ano de 2016, 71,5% das pessoas assassinadas no país eram pretas ou pardas (IPEA/FBSP, 2018). Assim, quando um segmento em específico da população – jovens do sexo masculino e negros – são mais da metade dos óbitos no país, pode-se falar em uma política de extermínio desse segmento populacional, uma vez que tal realidade vem sendo vivenciada nos últimos anos de forma gradual, não sendo garantida nenhuma ação do ponto de vista efetiva para corroborar no enfrentamento a essa realidade.

Do mesmo modo, os dados da população carcerária apontam que, das 726.712 pessoas privadas de liberdade no país, 55% são jovens entre 18 e 29 anos, sendo que destes, 64% são pessoas negras (INFOPEN, 2017). Ou seja, a população jovem que, recorrentemente, aparece nos noticiários enquanto agente de violência constitui-se vítima de uma sociedade que, quando não extermina os jovens a partir de homicídios, encarcera esse segmento da população.

Destaca-se ainda que, assim como nos índices de homicídio, os jovens que se encontram em privação de liberdade são majoritariamente negros, além de serem pobres e moradores das periferias dos grandes centros urbanos no país.

Os dados de mortalidade juvenil se constituem como os mais assustadores, pois escancaram a violação do maior de todos os direitos: o direito à vida. Porém, torna-se fundamental analisar que a mortalidade juvenil se constitui no resultado mais trágico de uma trajetória repleta de violações de direitos que esses sujeitos vivenciam em seu cotidiano. A mortalidade juvenil se constitui de diversos fatores que incluem a precarização, pobreza, desigualdade, estigmatização, tendo como eixo central a estratificação social baseada em relações de subalternização (VALENZUELA, 2015).

Com relação à inserção no mercado de trabalho, os jovens também encontram um cenário bastante adverso: o total de pessoas desempregadas no Brasil cresceu, passando de 12,3 milhões, no último trimestre de 2017, para 13,7 milhões até o final do primeiro trimestre de 2018. Desse modo, houve um aumento de 11,2% nesse contingente, ou mais

1,4 milhões de desempregados no país<sup>3</sup> (IBGE, 2018). Ou seja, os jovens da classe trabalhadora deparam-se com uma taxa de desemprego que vem crescendo, o que dificulta sua inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, a garantia de sua autonomia na sociedade.

Dessa forma, o mercado de trabalho informal, sem garantia de direitos, segue sendo uma alternativa para os jovens que estão se inserido no mercado de trabalho cada vez mais novos e se submetem a ocupações precárias e com baixa remuneração. Isso implica, inclusive, em sua permanência na escola (SOARES *et al.*, 2010). Desse modo, a inserção da juventude pobre no mercado de trabalho parte de uma realidade marcada pela desigualdade social que se agrava com o abandono escolar, bem como em atividades laborais em condições precárias e sem proteção social.

Além disso, considera-se ainda o mercado informal ilegal, a partir da inserção da juventude pobre e moradora das periferias dos centros urbanos no tráfico de drogas. Desse modo, o tráfico de drogas, compreendido enquanto o mercado de drogas ilícitas se potencializa em uma conjuntura na qual é dificultado o acesso ao trabalho formal ou mesmo com baixas remunerações, tendo em vista os altos ganhos que viabiliza (SCHERER, 2017). Nesse sentido, mesmo que o tráfico de drogas estabeleça relações de forma violenta, esta é, na maioria das vezes, a única opção para a inserção no mercado de trabalho e garantia de renda para os jovens pobres.

Diante desse contexto, análises descoladas de uma totalidade social, sem mediação com uma racionalidade crítica, acabam acarretando em concepções moralizadoras e criminalizadoras das juventudes. O termo “violência” marca presença em diversos discursos na realidade contemporânea, contudo, muitas vezes, mostra-se esvaziados de sentido, não compreendendo com profundidade o complexo social que se relaciona esse termo.

---

<sup>3</sup> “Desemprego volta a crescer no primeiro trimestre de 2018”. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20995-desemprego-volta-a-crescer-no-primeiro-trimestre-de-2018.html>. Acesso em 08 jul. 2018.

Isso acarreta em processos que corroboram com perspectivas violadoras de direitos, uma vez que fomentam a construção social de determinados sujeitos como “violentos”. Nesse sentido, a violência, na maioria dos discursos, aparece como um fenômeno descolado de uma totalidade social, sendo, unicamente, interpretada como uma ação individual que gera dano à outra pessoa.

Assim, a sua concepção é compreendida como, unicamente, uma ação individual de um sujeito isolado e constitui na construção da ideia de um “sujeito perigoso” que necessita de repressão. Tal parecer é constantemente associado à juventude, concebido como uma fase de rebeldia e violência, sendo ampliado quando se refere aos mais pobres.

Conforme afirma Sales (2007), quase tudo que os jovens pobres questionam e produzem, assim como praticamente todas as formas de reação são interpretadas socialmente como violência. Tendo em vista que este é um dos recursos acionados pelos múltiplos poderes da ordem burguesa que associa a juventude pobre a transgressores, pertencentes a classes perigosas.

A compreensão da violência como ação de um indivíduo isolado ganha força na atualidade, impulsionada por diversos projetos societários que possuem como perspectiva a manutenção da ordem social vigente, sob o domínio das relações do capital. Acanda (2006) afirma que a valorização do individualismo se constitui como elemento essencial na constituição de uma concepção liberal, uma vez que proporciona embasamento necessário para a crítica de qualquer ordem social que pretenda apresentar-se como objetividade transcendente. Desta forma, para constituição da ideologia liberal, compreendida como pensamento hegemônico, mostra-se necessária a construção da visão fragmentada de indivíduo isolado, separado de qualquer dimensão estrutural. Portanto, a análise da violência, unicamente compreendida como ação de indivíduos “violentos” se constitui como uma construção ideológica necessária diante da sociabilidade capitalista.

Ao desconectar o tema de uma totalidade social, busca-se ocultar as diversas relações de exploração que são produzidas e reproduzidas pela dinâmica do capital em seu atual estágio. Nesse sentido, a análise fragmentada dessa realidade se constrói como um fetiche que, ao aparecer enquanto

fragmento, oculta uma série de processos sociais, que ampliam múltiplas manifestações. Para Harvey (2013), o fetiche constitui mera ilusão, uma construção artificial que disfarça as relações sociais constituídas por meio do processo de exploração intrínseca ao modo de produção capitalista.

Romper com essa concepção da violência, indo para além de dimensões individuais, mostra-se como uma necessidade diante do contexto contemporâneo, onde emergem discursos moralizantes que possuem como resultado a construção de uma dualidade acrítica que fragmenta os sujeitos entre “bons” e “maus”. Tal díade, de fundo, revela uma construção ideológica que busca ocultar as contradições do capital. Contradições essas cada vez mais presentes, mais intensas e, ao mesmo tempo, cada vez mais fetichizadas.

Na perspectiva de romper com isso como, unicamente, ação individual, há a necessidade de desenvolver uma mediação com uma racionalidade crítica, que visa ver além da aparência dos fenômenos, na busca da sua essência, uma vez que a realidade é construída em meio ao mundo das representações comuns, sendo projeções dos fenômenos externos na consciência dos homens (KOSIK, 2002). Torna-se fundamental a compreensão da violência enquanto um fenômeno que parte das relações sociais e que, na sociedade capitalista, assume formas nem sempre explícitas, sendo compreendida enquanto um fenômeno pluridimensional, que está presente de diversas maneiras na vida cotidiana, possuindo uma dimensão estrutural, comum em todas as suas formas.

Apesar de compreender que nem todas as formas de violência derivam da ordem do capital, torna-se importante ressaltar que o modo de produção capitalista oferece o terreno sócio histórico e condições objetivas para a materialização de todo e qualquer processo de violência. As condições atuais de reprodução do capital desencadeiam e alimentam muitos processos sociais violentos, bem como temperam as relações humano-mercadológicas entre os seres sociais, potencializando e enriquecendo as ações dos indivíduos sociais (SILVA, 2006).

A violência, nessa perspectiva, se constitui enquanto uma categoria sócio-histórica, que se manifesta de diversas maneiras e em diferentes

períodos e espaços, partindo de uma perspectiva de totalidade, além de uma mera ação individual. Para Marx (2008), as relações humanas são estabelecidas a partir das condições materiais de vida, determinadas e independentes de sua vontade. Assim, corresponde a um determinado grau do desenvolvimento das forças de produção sob as quais se estabelecem as relações jurídicas e políticas, bem como as formas de consciência.

Nesse sentido, Vázquez (1977) aponta que algumas expressões de violência são mais fáceis de serem percebidas, como por exemplo, a intervenção armada em guerras, a agressão física e verbal, entre outras. Contudo, como o autor nos lembra, é necessário compreender a violência enquanto constituidora do modo de produção capitalista.

Uma vez esquecida a raiz objetiva, econômico-social, de classe, da violência, o caminho fica livre para que a atenção se centralize na própria violência, e não no sistema que a engendra necessariamente. [...] Perde-se de vista que essa violência, que aparece claramente na superfície dos fatos e que é vivida diretamente, é a expressão de uma violência mais profunda: a exploração do homem pelo homem, a violência econômica a serviço da qual ela está (VAZQUEZ, 1977, p. 395).

Compreende-se a sociedade capitalista sob a ótica do conflito de classes, no qual há a exploração do trabalho humano para a geração de riqueza e sua apropriação por uma minoria detentora dos meios de produção, culminando em condições de vida bastante precárias para a maioria da população. Com isso, os trabalhadores submetem-se ao trabalho não mais como um meio para a realização de suas necessidades e emancipação, mas sim, exclusivamente para a produção de mercadorias, tornando-se eles próprios mercadorias ao receberem o mínimo suficiente para a reposição de sua força de trabalho (MARX, 2008).

Esse processo de valorização do capital, por meio da exploração da força do trabalho humano, que produz e reproduz diversas desigual-



dades sociais, dá materialidade à violência estrutural. Ela, por ser assim definida como o uso da força, não necessariamente física (ainda que não se abduca dela quando necessário), capaz de impor simultaneamente regras, valores e propostas, quase sempre consideradas naturais, normais e necessárias, que fazem parte da essência da ordem burguesa, que se materializa envolvendo, ao mesmo tempo, a base econômica por onde se organiza o modelo societário e sua sustentação ideológica (SILVA, 2009).

Nesse sentido, o racismo, enquanto um traço fundante da sociedade brasileira, pode ser identificado enquanto elemento constituidor da violência estrutural que atinge brutalmente a juventude pobre. Um país marcado por mais de três séculos de escravidão de mulheres e homens negros, ainda hoje criminaliza e castiga jovens pobres, moradores das periferias dos centros urbanos e, sobretudo, negros. O extermínio da juventude negra pelos altos índices de mortalidade juvenil juntamente aos dados da população carcerária demonstra o racismo institucionalizado pelo próprio Estado Brasileiro.

Assim, a violência estrutural se manifesta por meio de um conjunto de elementos que se relacionam com a forma de reprodução de valor na sociabilidade capitalista, representando o solo sócio-histórico no qual se reproduzem as mais diversas manifestações das violências. Ela impacta todos os segmentos sociais. No entanto, percebe-se que é a juventude – pobre, negra, periférica – que vem se constituindo em um dos segmentos sociais mais atingidos pela ordem do capital em seu atual estágio, sobretudo no Brasil, um dos países mais desiguais do mundo.

Diante do contexto de agravamento de uma intensa violência estrutural que vem vitimando as juventudes brasileiras, observa-se vários projetos em disputa para o enfrentamento a este fenômeno. Dentre esses, constata-se uma tensão entre uma concepção que reforçam a ideia que a juventude, especialmente a pobre, é “naturalmente violenta”, buscando pautar posturas repressivas do Estado, clamando pela dinâmica do estado penal.

Outra concepção se calca na compreensão que a estrutura desigual do país é que é violenta para os jovens, exigindo apoio a todas as formas de proteção social que deveria ser emanada pelo Estado. Nesta tensão, o primeiro

grupo apoia-se na ideia de que todos podem ter trajetórias bem-sucedidas, bastando ter boa vontade e disposição, enquanto o segundo acredita que, para que a juventude possa melhorar sua realidade, precisa-se antes de tudo, percebê-la cheia de singularidades e especificidades, tendo em vista a histórica disparidade existente no que se refere a oportunidades e direitos alcançados.

A primeira concepção, que se funda em uma ideia fetichizada de violência, ganha terreno, diante na vitória neoliberal no campo político e ideológico, fortalecendo a emergência de um Estado Penal no lugar de um Estado Social. Para Waccquant (2011) a retração de padrões de proteção estendeu-se para abranger o controle punitivo do crime numa chave pornográfica e gerencialista, pois a “mão invisível do mercado” suscita o “punho de ferro” do Estado Penal, tendo uma virada punitiva da política pública que se aplica tanto para os programas sociais para os pobres quanto à justiça criminal. Sendo essa concepção parte de um projeto político que responde à crescente insegurança social e seus efeitos desestabilizadores.

Somada a essa emergência do discurso penal, no lugar da materialização de direitos, evidencia a tendência presente nas políticas públicas para as juventudes, de reduzirem suas ações no âmbito da proteção social, para a “preparação” para o mercado de trabalho. Ressalta-se que essa perspectiva, seguida pelas políticas sociais voltadas para as juventudes, segue um direcionamento internacional, na perspectiva da “ativação da população para o mercado de trabalho”.

Nesse sentido, diante do agravamento da crise estrutural do capital, que traz como consequências a retração estatal no campo da proteção social, acompanhada do agravamento do desemprego de caráter estrutural, faz emergir discursos que tendem a responsabilizar os sujeitos pela sua situação de pobreza, ocultando, por meio de construções ideológicas, as dimensões estruturais geradores da pobreza e desigualdade. Diante de um mercado de trabalho em contração, deixando de fora grande parte dos que procuram emprego, tende a acentuar-se uma lógica político-discursiva que culmina por orientar políticas e ações e transfere do social para o individual a responsabi-

lidade pela inserção profissional dos desempregados, por meio de políticas de “ativação da pobreza para o mercado de trabalho” (MOSER, 2011).

A título de exemplo sobre estas mudanças na direção das políticas públicas, percebe-se a recente divulgação do “*Plano Nacional de Empreendedorismo e Startups para a Juventude*” e do “*Projeto Inova Jovem: Empreendedorismo para a moçada da comunidade*” que possuem estratégias distintas das ações até então mobilizadas pelo “*Plano Juventude Viva*”. Diante da publicação do Plano Nacional de Empreendedorismo (2018-2020) e do Projeto Inova Jovem (2017), pode-se inferir sobre a importância do diagnóstico social para uma atuação mais efetiva sobre demandas reais. Ainda hoje permanece um desafio à integração entre programas e projetos e a atuação fragmentada segue sendo operacionalizada.

O Projeto Inova Jovem, mesmo integrando o Plano Juventude Viva, possui enfoque distinto, na medida em que o debate não é mais a violência presente nas comunidades, mas sim sobre a possibilidade de conquistar espaço no mundo dos negócios. Assim, o Plano Nacional de Empreendedorismo, suscitando a concorrência, traz a ideia de lucros garantidos e do “empreendedor como principal responsável pela geração e desenvolvimento de novos negócios”. É, nesse sentido, contraditório porque o próprio plano reconhece que “o Brasil ainda se encontra em um estágio embrionário no que tange ao nível de maturidade de seu ecossistema empreendedor” (SNJ, 2018, p. 23).

Essa tendência, é apontada por Scherer (2017) ao analisar a Política Nacional de Juventude, constatando que a maioria das políticas públicas voltadas para as juventudes são ações direcionadas para a educação e o trabalho, no sentido da sua qualificação para o mercado, calcando no discurso de que a qualificação profissional é fator decisivo para evitar o desemprego juvenil e, conseqüentemente, diminuir a violência. Porém, ao analisar o contexto do mundo do trabalho em seu atual estágio, é necessário considerar a questão estrutural que transcende a falta de qualificação, em função da escassez de postos de trabalho, acelerada pela lógica da acumulação flexível.

A questão central da relação entre juventude e inserção do mundo do trabalho não ocorre somente em virtude da pouca ou baixa qualificação profissional, mas também pelos precarizados e flexíveis postos existentes no mercado de trabalho, na perspectiva da ampliação do acúmulo de capital, com base na máxima exploração da mão de obra (SCHERER, 2017). Diante do agravamento da crise estrutural do capital que vem ampliando a vitimização das juventudes brasileiras, o enfrentamento a dinâmica homicida dessa faixa etária vem sendo feita por meio de poucos e precários programas e projetos com o foco de qualificação profissional, voltando ao “atendimento das demandas do mercado”.

Sabe-se que com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016, a chamada “PEC do teto dos gastos públicos”, que prevê a redução do orçamento. O ajuste fiscal tem sido o rumo da burguesia brasileira, aprofundando-se as desigualdades sociais. Seis famílias concentram a riqueza da metade mais pobre da população, e que os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95% da população (OXFAM, 2017). Essa redução tem impactado gravemente nas condições de vida das juventudes, bem como, nas políticas sociais conduzidas pelo atual governo, que atinge, sobretudo, a população pobre.

O Plano Juventude Viva lançado como resposta à realidade mostrada pelo Mapa da Violência de 2016, que evidenciou o genocídio da população jovem pobre e negra, concentrou suas ações na prevenção à violência e nas campanhas de sensibilização sobre as diversas situações que acometem sujeitos moradores de diversos territórios brasileiros. Segundo Ribeiro e Macedo (2018), para os jovens, o trabalho é crucial quando se trata da elaboração de políticas públicas específicas para sua faixa etária, sendo condição para a dignidade humana, entretanto, de maneira geral, muitos experimentam a insegurança quanto suas possibilidades de inserção produtiva diante de um mundo do trabalho restrito e mutante, e onde paradoxalmente a ciência avança proporcionando maior expectativa de vida ao passo que cresce o medo da morte precoce e violenta.

Destaca-se que iniciativas que fomentam a qualificação profissional, autogestão e empreendedorismo não deve se apresentar dissociadas das demais áreas: educação, assistência, saúde, segurança, habitação, transporte, etc. que influenciam fortemente a qualidade de vida destes sujeitos. Segundo dados da Agenda Juventude Brasil de 2013, 43% dos jovens descrevem que entre os problemas que mais se preocupam, primeiramente é com a segurança/violência, em segundo lugar com trabalho/emprego (34%), em terceiro e quarto lugar, respectivamente, saúde (26%) e educação (23%) (SNJ, 2013). Torna-se necessário reafirmar que não basta apenas “intencionalidades” por parte dos governos, é preciso colocar em ação o que foi reconhecido no debate coletivo, pois

[...] a implementação de políticas não se faz apenas por decretos. É preciso conquistar espaços no interior dos diferentes ministérios, nas esferas estaduais e municipais e em amplos setores da sociedade. (RIBEIRO, MACEDO, 2018, p. 123).

Dessa forma, busca-se trabalhar na perspectiva da transversalidade entre as políticas públicas levando em conta as múltiplas e singulares trajetórias juvenis. Sendo assim, elas vivenciam com maior intensidade os processos de precarização do trabalho e das políticas públicas, ampliados em um contexto de acentuação de ideais neoliberais. Vivenciam a precarização existencial com uma ampla intensidade, ou seja, são degradadas suas condições de existência (ALVES, 2013). Tal precarização das condições de vida das populações se agrava diante de uma crise estrutural do capital, aumentado pelo avanço ultraneoliberal na realidade brasileira.

A luta pelos direitos humanos na perspectiva das juventudes tem ainda um longo caminho a ser trilhado, sendo necessário transcender a tendência da ativação de jovens para o mercado de trabalho, enquanto centro das políticas de juventude, uma vez que a garantia de Direitos Humanos passa por concepções universais e indivisíveis. A intersetorialidade das ações e educação, saúde, assistência social, cultura, dentre outras, são

fundamentais para a garantia de direitos e enfrentamento a dinâmica violenta que as juventudes vivenciam em seu cotidiano.

### **Considerações Finais**

Em uma sociedade onde impera os interesses do capital, a materialização dos Direitos Humanos se mostra um desafio constante. Isso porque, mesmo com limites possíveis para uma emancipação política dentro da atual ordem societária, a ótica neoliberal aprofunda as desigualdades e avança à ofensiva aos direitos sociais, culminando em diferentes violações de direitos, especialmente no que concerne às juventudes pobres e das periferias dos centros urbanos.

Nesse sentido, compreender a violência enquanto um fenômeno que advém da estrutura da sociedade de classe é fundamental para não recorrer em ações culpabilizadoras dos sujeitos, bem como, em visões unilaterais do fenômeno, a fim de garantir uma análise acerca da realidade com maior profundidade. A mortalidade juvenil constitui-se como a forma de violação de direitos mais extrema vivenciada pelas juventudes no Brasil, assim como o encarceramento em massa desse segmento social.

A vida da juventude da classe trabalhadora, pobre, moradora das periferias e, sobretudo, negra, é marcada por um sistema brutal de não garantia de direitos em toda a sua vida, desde o acesso à moradia digna, saneamento básico, acesso à educação, cultura e saúde. Assim, ao propor visibilidade a temática dos Direitos Humanos para elas busca-se não somente contrapor-se ao que está sendo vivenciado, mas, sobretudo, apontar para a necessidade de ações que visem transformar essa realidade injusta e desigual que é vivenciada por grande parcela da juventude brasileira.

No cenário recente brasileiro pode-se dizer que, em termos legais, houve um avanço no reconhecimento dos direitos das juventudes por parte do Estado Brasileiro. No entanto, apesar de reconhecer tais avanços, em relação às políticas públicas para as juventudes, essa noção passa a ser instituída em um período bastante conturbado, com o avanço de pers-

pectiva neoliberal, que acaba por dificultar a consolidação dos princípios do Estatuto da Juventude na sua trajetória.

O direcionamento neoliberal pode ser percebido desde o baixo investimento em políticas sociais – ampliando o contexto de precarização no âmbito da garantia de direitos – bem como por meio das diversas contrarreformas, que acarretam a destruição dos direitos que foram dificilmente conquistados ao longo da história do Brasil. Assim, as políticas públicas para as juventudes são bastante incipientes, de modo que a invisibilidade dos jovens pobres precisa ser superada, a fim de garantir que sejam reconhecidos como sujeitos de direitos no plano concreto. Afinal, é preciso desmistificar que esses jovens – a quem hegemonicamente é atribuída a culpa pela violência – são, na verdade, as maiores vítimas de um sistema para o qual suas vidas já não importam.

Por fim, mesmo com um cenário bastante adverso, com avanço do conservadorismo e de inúmeros ataques aos direitos da classe trabalhadora, vislumbra-se que o protagonismo da juventude é crucial para as lutas políticas no país. No Brasil, as mobilizações que ficaram conhecidas como Jornadas de Junho de 2013 foram massivamente protagonizadas pelas juventudes expressando anseios pela transformação da realidade do país, com a melhoria do transporte público, investimento público na saúde e educação, o respeito à diversidade sexual, entre outros. Do mesmo modo, as ocupações nas escolas estaduais de São Paulo em 2015 e no ano seguinte em diversos estados do país, expressaram uma ampla mobilização de jovens estudantes em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade. Portanto, acredita-se que, apesar das diversas realidades vivenciadas pelas juventudes, é fundamental apreender estas enquanto sujeitos capazes de resistência coletiva às múltiplas formas de desigualdades no solo do capital.

## Referências

ABRAMO, H. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS, M. V. (org.). *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

ALVES, Giovanni. *Dimensões da precarização do trabalho*: ensaio de sociologia do trabalho. Bauru/SP: Práxis, 2013.

BEHRING, Elaine. Fundamentos de política social. In: MOTA, Ana E; BRAVO Maria *et al.* (org.). *Serviço social e saúde*: trabalho e formação profissional. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/inicio.htm](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm). Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 jan. 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ, n. 1, p.145-165, 1995.

DA SILVA, Roselani Sodrê; DA SILVA, Vini Rabassa. POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: trajetória e desafios. In: *CADERNO CRH*, Salvador, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

HARVEY, David. *Para entender o capital*. São Paulo: Loyola, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Divulgação anual. *Agência IBGE notícias*. Mais de 25 milhões de jovens não estudavam em 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21256-mais-de-25-milhoes-de-jovens-nao-estudavam-em-2017>. Acesso em set. 2018.

INFOPEN. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*; Atualização Junho de 2016. Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, Brasília, 2017.

IPEA/FBSP. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da Violência 2018*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf). Acesso em: 05 jul. 2018.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LIMA JR, Jayme Benvenuto. O caráter expansivo dos direitos humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade. In: PIOVESAN, Flávia (org.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional*: desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002.



MARX, Karl. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. 2. ed. São Paulo, Expressão Popular, 2008.

MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOSER, Liliane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação In: R. Katál, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68-77, jan./jun. 2011, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a08.pdf>. Acesso em: set. 2018

OXFAM Brasil. *A Distância que nos Une: Um Retrato das Desigualdades Brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf). Acesso em: dez. 2017.

PINTO, Vicente Paulo dos Santos; ZACARIAS, Rachel. Crise ambiental: adaptar ou transformar? As diferentes concepções de educação ambiental diante deste dilema. *Educação em Foco*, Juiz de Fora, v. 14, n. 2, p. 39-54, set. 2009/ fev. 2010. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2011/10/Artigo-02-14.2.pdf>. Acesso em: out. 2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos, fundamento, proteção e implementação: perspectivas e desafios contemporâneos*. Curitiba: Juruá, 2008.

RIBEIRO, Eliane; MACEDO, Severine. Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios. *Revista de Ciências Sociais*, Montevideo, v. 31, n. 42, p. 107-126, jun. 2018. Disponível em [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0797-55382018000100107&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382018000100107&lng=es&nrm=iso). Acesso em 8 set. 2018.

SALES, Apolinario Mione. *(In)visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência*. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHERER, Giovane Antonio. *Juventudes, (In)Segurança e Políticas Públicas: A Proteção Social no Brasil*. Paraná: Juruá, 2017.

SILVA, José Fernando Siqueira. *O método em Marx e o Estudo da Violência Estrutural*. UNESP de Franca. 2009.

SILVA, José Fernando Siqueira. *Serviço Social e Violência Estrutural: notas introdutórias*. Serviço Social & Realidade, v. 15, p. 159-173, 2006.

SNJ, Secretaria Nacional de Juventude. BRASIL, Secretaria de Governo. *Plano Nacional de Desenvolvimento de Empreendedorismo e Startups para juventude*. Brasília: SNJ, 2018.

SNJ, Secretaria Nacional de Juventude. Participatório: Observatório Participativo da Juventude. *Agenda Juventude Brasil 2013*. Pesquisa Nacional sobre o perfil e Opinião dos jovens brasileiros. Disponível em: [http://bibjuventude.ibict.br/jspui/bitstream/192/91/1/SNJ\\_agenda\\_2013.pdf](http://bibjuventude.ibict.br/jspui/bitstream/192/91/1/SNJ_agenda_2013.pdf). Acesso em: 9 set. 2018.

SOARES, Alexandre B.; RIZZINI, Irene; BUSH, Malcom. *Juventude e Elos com o Mundo do Trabalho*. São Paulo, Cortez: 2010.

SPOSATI, Aldaíza. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura, Brasília, DF, 2009.

VALENZUELA, José Manuel (org.). *Juvenicidio: Ayotzinapa y las Vidas Precarias en América Latina y España*. Barcelona: NED Ediciones, 2015.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da Práxis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011.



---

**3**

**TRABALHO, CORPO E SAÚDE**

---



### **3.1 REFLEXOS DO MODELO NEOLIBERAL NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: É POSSÍVEL EFETIVAR A INTERSETORIALIDADE?**

LUÍZA RUTKOSKI HOFF  
MARIA ISABEL BARROS BELLINI

#### **Introdução**

A temática da intersectorialidade, em evidência nos últimos anos, tem ocupado um importante lugar na agenda das políticas sociais. Isto se deve, entre outros fatores, às dificuldades que as políticas se deparam no processo de garantir direitos pelo acirramento das expressões da questão social, como o agravamento da pobreza e da desigualdade social, que se choca com as debilidades do sistema de proteção social brasileiro, para responder às demandas por direitos sociais.

Na política de saúde, por exemplo, a intersectorialidade a partir da própria definição da Organização Mundial da Saúde (OMS) é compreendida como uma articulação de vários setores para que se alcance melhores resultados nos processos de saúde e doença. Na Política de Assistência Social, ela é requisito fundamental para garantia de direitos de cidadania e, para efeito da operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), está previsto que as ações no campo da assistência social devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas (MONNERAT e SOUZA, 2014).

Na Constituição Federal de 1988 as reformas institucionais direcionam as políticas públicas para paradigmas universalistas, com vistas à integralidade no atendimento e que embasam a necessária articulação entre os setores,

[...] com a Constituição de 1988, são colocadas novas bases para o atual sistema de proteção social brasileiro com o reconhecimento de direitos sociais das classes subalternizadas em nossa sociedade. Em seu artigo 194, a Seguridade Social define-se como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (YAZBEK, 2012, p. 301).

A construção da Seguridade Social, nesse sentido, é um marco importante pois as políticas de Assistência Social, Previdência e Saúde passam a compor o tripé desse sistema que é um grande avanço no processo de garantia de direitos, porém, sofre grandes ataques desde seu surgimento. As diretrizes previstas na Constituição Federal não foram totalmente materializadas e outras diretrizes orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado (BOSCHETTI, 2009, p. 9). Tornando assim, cada vez mais distante e utópico os processos intersetoriais entre as Políticas.

Essa não materialização das diretrizes da Seguridade Social deve-se ao fato de que, em pleno processo da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington<sup>1</sup> (COUTO, 2008, p. 145). Conforme Boschetti (2009) a onda neoliberal

---

<sup>1</sup> 50. Indicação para desestruturação dos Sistemas de Proteção Social, vinculados a estruturas estatais, e orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada (COUTO, 2008, p. 145).

que assolou o país a partir da década de 1990, foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade da economia em detrimento dos avanços sociais.

Nesse sentido, embora a intersectorialidade faça parte dos documentos legais que embasam o direcionamento das ações de cada política a partir da Constituição Federal, nota-se que, na contramão acontece um verdadeiro desmonte das políticas públicas que se desenham cada vez mais para ações focalizadas e fragmentadas. O que vem rompendo, de maneira sistemática, com processos intersectoriais.

O presente subcapítulo apresenta alguns pontos de discussão sobre os processos de *contrarreformas*<sup>2</sup>, com ênfase para a interferência do neoliberalismo nas Políticas Públicas no Brasil, nos últimos anos. Também problematiza estas novas formas que o Estado vem assumindo na condução das políticas públicas. Propõem-se pontos para reflexão sobre o caso da saúde pública no país, que vive um crescente processo de privatizações e do quanto isso impacta negativamente no desenvolvimento de ações intersectoriais e que, por vezes, tem tornado a intersectorialidade como algo utópico ou inviável.

### 3.1.1 Modelo neoliberal e os reflexos nas políticas públicas

Os reflexos do ideário neoliberal nas políticas públicas brasileiras aparecem de forma latente a partir da década de 90, principalmente pelas medidas de diminuição das funções estatais, pelo amplo processo de privatizações, terceirizações, configurando-se em um modelo de Estado que se torna mínimo para o trabalho e máximo para as questões relacionadas ao Capital financeiro. Alves (2014) auxilia nessa análise trazendo alguns elementos do modelo de governo deste período.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, compreendido entre os anos 1995 a 2002, foi identificado pelo autor pelo trinômio:

---

<sup>2</sup> Termo utilizado pela autora Elaine Rosseti Behring, no livro “Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos” (BEHRING, 2008).



“abertura econômica, privatizações e desregulamentação do Estado” (ALVES, 2014, p). Principalmente a década de 1990, com a privatização da riqueza, forjou-se um ambiente propício para o surgimento de uma burguesia beneficiada e fortalecida pela imensa transferência patrimonial das finanças. Neste modelo o mercado é o principal indutor da economia.

Anteriormente a este período, viveram-se no Brasil períodos de Desenvolvimentismo, com os governos Juscelino Kubitschek e a Ditadura Militar. Ou seja, caracterizava-se por uma política econômica baseada em metas de crescimento, de industrialização e da infraestrutura que possibilitasse o crescimento com intervenção ativa do Estado, caracterizado enquanto base da economia e com a manutenção de um padrão de consumo da população, que mantivesse os níveis de crescimento do país.

Para Alves (2014), nos anos 2000 vive-se no Brasil o neodesenvolvimentismo, considerado o período dos Governos Lula e Dilma Rousseff. Para o autor, o primeiro governo do presidente Lula manteve os pilares da macroeconomia neoliberal. Posteriormente, se desenhou um governo pautado em um Estado regulador e investidor, de disciplina fiscal e monetária e com vasto programa de transferência de renda, o que caracteriza o modelo desenvolvimentista renovado, o neodesenvolvimentismo.

Porém, não significa que haja uma mudança em relação ao modelo neoliberal. Sinteticamente as ideias principais do neoliberalismo sustentam que o essencial para crescimento do produto nacional bruto e desenvolvimento da economia é o controle feito pelo mercado e pelo setor privado, com privatização de setores fundamentais como saúde, educação, eletricidade, água entre outros. Também, com a abertura das fronteiras para fluxo de capital e recursos financeiros estrangeiros, ampliando a competição e a alta produtividade, com participação mínima do Estado. Ao final, os problemas sociais e econômicos seriam resolvidos.

Nesta perspectiva, o neodesenvolvimentismo integra o bloco histórico do capitalismo neoliberal, embora com diferenças significativas entre neoliberalismo da década de 90. Para Alves (2014) os limites do neodesenvolvimentismo se apresentam como os limites do próprio Estado

brasileiro como Estado neoliberal de feição oligárquico-financeira. Um Estado capturado pelo capital especulativo-parasitário, que determina a própria lógica da governabilidade no país (ALVES, 2014).

Tal lógica de governabilidade resgata a coisa pública, porém, em um novo formato, com uma nova roupagem. No neodesenvolvimentismo a coisa pública recuperada incorpora a lógica do mercado, surgindo como resultado as parcerias do Estado com instituições do terceiro setor, não governamentais, conforme assinala,

Por um lado, o neodesenvolvimentismo, na medida em que se contrapôs ao neoliberalismo, resgatou a coisa pública, procurando recuperar a capacidade estratégica de intervenção do Estado brasileiro, corroída na década neoliberal pelo primado do mercado. Entretanto, por outro lado, a coisa pública recuperada pelo neodesenvolvimentismo incorporou a sintaxe do mercado. Por exemplo, surgiram as parcerias público-privada (ALVES, 2014, p. 100).

As análises devem considerar o apontado por Simionatto e Luza (2011), quanto às requisições feitas à esfera pública, *não estatal*, para que ela assuma o lugar do Estado em funções que não lhe são exclusivas:

Ao lado das esferas estatal e privada, ganhou destaque a esfera pública não estatal, composta pelas organizações sem fins lucrativos e de interesse público, as empresas privadas em suas ações de responsabilidade social e a propriedade corporativa, formando em seu conjunto, o terceiro setor, que, além de complementar o Estado, também foi chamado para substituí-lo em funções e atribuições consideradas como não exclusivas (SIMIONATTO, LUZA, 2011, p. 215).

Com o surgimento das parcerias público-privada, nota-se que a lógica e os processos de trabalho do mercado, acabam por se inserir na coisa pú-

blica. Há um aumento crescente destas parcerias, que estão cada vez mais presentes no cenário das políticas públicas. Nesse sentido, se mantém um Estado, mas é um que, para garantir direitos e acesso às políticas públicas, conta com parcerias, quais sejam: parcerias com Instituições Filantrópicas, convênios público-privado, Fundações, etc. Nesse sentido há um processo de mercadorização dessas políticas, que deixam de se tornar processos de garantia de direitos para se tornarem acesso a uma mercadoria.

### **3.1.2 Novas “roupagens” assumidas pelo estado e seus reflexos na gestão das políticas públicas**

No Brasil, é a partir da década de 1990 que se dá início a um amplo processo de privatizações e desregulamentação do Estado. Novos segmentos passam a assumir a cena das Políticas Sociais no país. Entram em cena as diversas Organizações do Terceiro Setor, como por exemplo: as Organizações Não-Governamentais, Entidades/Organizações sem fins lucrativos, Filantropias, Organizações de Caridade, entre outras.

O chamado “terceiro setor”, *na interpretação governamental*, é tido como distinto do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor). O chamado “terceiro setor” é considerado como um setor “não-governamental”, “não-lucrativo” e voltado ao desenvolvimento social, e daria origem a uma “esfera pública não-estatal”, constituída por organizações da sociedade civil de interesse público (IAMAMOTO, 2009, p. 190).

A relação entre o Estado e o Terceiro Setor desperta desde posições que se antagonizam até as que estabelecem uma relação ambígua entre este e a Sociedade Civil. A questão é que o papel do dele nas políticas sociais interfere e obscurece os processos de participação e de construção da esfera pública. Conforme lamamoto,

[...] chama atenção a tendência de estabelecer uma identidade entre terceiro setor e sociedade civil. Esta passa a ser reduzida a um conjunto de organizações – as chamadas entidades sem fins lucrativos-, *sendo delas excluídos os órgãos de representação política, como sindicatos e partidos, dentro de um amplo processo de despolitização*. A sociedade civil tende a ser interpretada como um conjunto de organizações distintas e “complementares”, destituída dos conflitos e tensões de classe, na qual prevalecem os laços de solidariedade (IAMAMOTO, 2009, p. 190).

Sobre isso, o conceito ampliado de Estado em Gramsci fala de uma Sociedade Civil que é formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela difusão da ideologia, não limita a certo modelo de Organização e distingue duas esferas no interior das superestruturas (COUTINHO, 2006).

Temos assim que o Estado em sentido amplo, enriquecido com novas determinações, comporta duas esferas principais: 1) a sociedade política (que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado coerção”, [...] com o governo em sentido estrito; e 2) a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias (COUTINHO, 2006, p. 35).

Para Coutinho (2006) o conceito ampliado de Estado em Gramsci se apresenta como conservação/superação da teoria Marxiana “clássica”, pois se apoia nessa descoberta dos “aparelhos privados de hegemonia”. E, nesta perspectiva, identifica-se que o Segmento Filantrópico fincou seu espaço no artigo 199 da Constituição Federal de 1988, o qual preconiza que “a assistência à saúde é livre à iniciativa privada”, § 1º – As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Além da garantia do campo legal, diante de um sistema que prioriza o capital financeiro, a discussão sobre o modelo neoliberal também alcança o campo ideológico. Conforme afirma Boron, que fala da “vitória ideológico – cultural do neoliberalismo” (BORON, 1999, p.8). O autor aponta que tal vitória “assenta-se sobre uma derrota epocal das forças populares e das tendências mais profundas da reestruturação capitalista e se manifesta em quatro dimensões”. Sendo uma das dimensões a que vincula o Estado como instituição incapaz, ineficiente, conforme Boron (1999).

O deslocamento do equilíbrio entre mercados e estado, um fenômeno objetivo que foi reforçado por uma impressionante ofensiva no terreno ideológico que “satanizou” o estado ao passo que as virtudes dos mercados eram exaltadas. Qualquer tentativa de reverter esta situação não só deverá enfrentar os fatores estruturais, mas também, ao mesmo tempo, se houver com potentes definições culturais solidamente arraigadas na população que associam o estatal com o mau e o ineficiente e os mercados como o bom e o eficiente (BORON, 1999, p. 8).

Esses posicionamentos, que relacionam o Estado ao “mau e ineficiente” ao mesmo passo que exaltam as virtudes dos mercados não dão visibilidade à discussão central que precisa ser feita que é a relação entre os processos de trabalho estabelecidos nos serviços conveniados e a universalidade do acesso. Iamamoto nos convoca a refletir que tais Organizações “não se movem pelo interesse público e sim pelo interesse privado de certos grupos e segmentos sociais” (IAMAMOTO, 2009, p. 191).

Com isso, reforça a seletividade no atendimento, segundo critérios estabelecidos pelos mantenedores, fragilizando a universalidade que depende de políticas sociais articuladas com ações intersetoriais concretas que deem conta das necessidades e dos interesses coletivos. Nesse sentido, a universalidade no acesso só é possível no âmbito do Estado e é imprescindível que ele se expanda para a sociedade de modo a fazer

prevalecer interesses mais coletivos e compartilhados, o que depende da luta entre as forças sociais (IAMAMOTO, 2009, p. 190).

### **3.1.3 Os desafios para o desenvolvimento de ações intersetoriais: uma análise tendo a política de saúde e as instituições privadas sem fins lucrativos como pano de fundo**

Política constituinte do tripé da Seguridade Social, a Política de Saúde sofre grandes perdas desde a sua vitória no campo legal. Na Constituição Federal de 1988, a Saúde é garantida legalmente como Direito de todos e dever do Estado “[...] a ser garantida através de políticas sociais e econômicas que primam pela redução do risco de doença, e pelo acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação do paciente” (BRASIL, 1988, art. 196). No entanto, os aparatos legais – as garantias inscritas na Constituição Federal de 1988 e nas Legislações do Sistema Único de Saúde (8080/90 e 8142/90) – não foram efetivados na sua totalidade,

[...] o processo de legislação do setor não foi acompanhado pela efetivação da política, criando-se uma situação *sui generis* como a de se ter apenas conseguido contemplar na Constituição o modelo de saúde a ser aplicado no País, *sem as condições políticas necessárias para efetivá-lo*. Desse modo a Reforma Sanitária foi definida no plano legal sem que isso revertesse em melhor atendimento, prevenção ou condições de saúde da população (GERSCHMAN, 2004, p. 181).

As condições políticas mencionadas por Gerschman (2004) introduzem a discussão de que o processo de garantia do direito à saúde em fins da década de 1980 e início da década de 1990, se dá em cenário contraditório. Ao mesmo tempo em que se tem o movimento pela Redemocratização do país (iniciado na década de 1970) com ampla mobilização pela ampliação dos direitos sociais, acontece no contrafluxo o alastramento da política neoliberal, com todo processo de desmontagem do Estado, em direção a

um Estado mínimo, com retrocesso do investimento público nas políticas sociais em detrimento à Política Econômica de Ajuste Fiscal.

Bravo (2013) sinaliza que, nos anos 2000, também entra em cena o discurso de uma “Política de Saúde possível” – “*Reforma Sanitária flexibilizada*”, que tem resultado em desmobilização da sociedade para enfrentar a questão central, que é o distanciamento da saúde como direito de todos e dever do Estado. E, assim, de uma aproximação e caracterização da saúde como mercadoria. Conforme o autor,

Neste período, também se identifica a formulação de um outro projeto para a saúde, que é o da Reforma Sanitária flexibilizada. Consiste em defender a Política de Saúde possível, face a conjuntura. Constata-se que diversos sujeitos sociais do Movimento Sanitário não têm enfrentado a questão central do governo que é a subordinação da Política Social à Política Macroeconômica (BRAVO, 2013, p. 178).

Sobre a subordinação da Política de Saúde à Política Financeira do país, lamamoto sinaliza que “as conquistas sociais acumuladas são transformadas em problemas ou dificuldades, causa de gastos sociais excedentes, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos Estados” (2009, p. 163). E Gerschman (2004) avalia que a implementação da Política de Saúde é processo de grande complexidade e de relações de forças resultantes do embate de um conjunto de forças políticas.

Sendo que, somente a partir deste embate que se conquistou as garantias legais que temos hoje, e, ele precisa continuar em prol da efetivação e legitimação do atendimento em saúde de qualidade e estatal. Gerschman cita como exemplo de forças políticas: os movimentos sociais em saúde, sindicatos, partidos políticos progressistas, intelectuais e acadêmicos da saúde, entidades médicas, técnicos pró-governamentais, setor hospitalar privado, seguros de saúde, entre outros (GERSCHMAN, 2004, p. 183).

Bravo (2013) dialoga com Gerschman ressaltando que a discussão precisa ser retomada, pois as políticas de saúde não correspondem unicamente aos interesses dominantes, mas é produto da luta de classes:

Elas expressam a relação de forças sociais ao nível das sociedades concretas. Esta leitura tem seu fundamento na concepção do Estado capitalista como um produto da luta de classes e, por conseguinte, como um Estado que incorpora, necessariamente, as demandas das classes subalternas. O Estado, ao excluir do poder as classes trabalhadoras, não pode desconsiderar totalmente suas necessidades, como condição de sua legitimação (BRAVO, 2013, p. 27).

Ainda salienta que, atualmente, algumas questões que são imprescindíveis para o atendimento não estão sendo enfrentadas e discutidas. Um dos possíveis motivos dessa ausência está no Projeto Neoliberal que apresenta, em contrapartida, a ideia liberal de que o bem-estar social pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. Conforme Iamamoto. “A intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, transferida ao mercado e à filantropia, como alternativas aos direitos sociais” (IAMAMOTO, 2009, p. 163). A filantropia despertou indagações a Donzelot, que afirmou:

Não é uma fórmula ingenuamente apolítica de intervenção privada, na esfera dos problemas chamados políticos, mas sim uma estratégia deliberadamente despolitizante direcionada ao estabelecimento de serviços coletivos, na medida em que ocupa uma posição intermediária, entre a iniciativa privada e o Estado (DONZELOT, 1990, p. 58).

A mudança proposta pelos filantropos propunha superar a caridade por práticas de conservação e de formação da população através do



controle, vigilância e processos seletivos, o que se observa especialmente na parceria da Política de Saúde com Entidades Filantrópicas na gestão de inúmeros hospitais. Expandindo-se atualmente para as Políticas de Atenção Básica e Média Complexidade, mobilizadas pelo próprio reordenamento da Política de Saúde, que busca sair da lógica “hospitalocêntrica”, priorizando agora o cuidado em território.

É importante destacar que, embora com a participação e suposto acompanhamento do Estado, há indícios de que tais segmentos não têm garantido efetivo atendimento ao que está previsto na legislação, como o acesso universal à saúde. O não seguimento do que está preconizado acaba sendo secundarizado também nos espaços de controle social – que tem como uma das principais atribuições à fiscalização do planejamento e da execução de tais políticas – pois eles têm sido tomados por representantes desses “novos segmentos”, ao mesmo tempo em que carecem de representação/participação de usuários.

Além disso, é importante considerar o quanto o perfil destas instituições têm influenciado na garantia do atendimento em saúde, conforme os princípios e diretrizes do SUS. Pois, os interesses delas podem direcionar os processos de trabalho para um atendimento voltado à garantia dos princípios do SUS ou para dar conta dos seus próprios interesses.

Conforme Cabral (2007), a diferença entre os programas das Organizações do Terceiro Setor e às políticas públicas está na direção das suas ações a beneficiários bem determinados.

As OTS reportam-se às suas missões para instituir critérios de elegibilidade, que garantem, por sua vez, a operacionalidade dos programas dirigidos a beneficiários bem determinados. E a valorização da cidadania reside no benefício social do programa, e não na sua extensividade ou abrangência populacional. Nesse particular reside a diferença entre os programas das OTS em relação às políticas públicas do setor governamental (CABRAL, 2007, p. 147).

Outro aspecto importante é a relação que essas instituições privadas, sem fins lucrativos, estabelecem com outras instituições e serviços, se caracterizando por relações sem organicidade, compartimentalizadas, utilitaristas, em que as redes de atenção são truncadas, fragmentando as necessidades e demandas de saúde da população. Essas ações intersetoriais, se assim podem ser denominadas, se caracterizam por movimentos de repasse, encaminhamentos sem consistência, continuidade, profundidade. A intersectorialidade deve estabelecer uma relação visceral com a interdisciplinaridade e com a integralidade.

Esses princípios fundamentais na Política de Saúde remetem às Redes de Atenção à Saúde, as quais são estruturas que fazem parte do Sistema de Saúde e que intervirão para o bem-estar e qualidade de vida da população. A concepção orgânica de rede está implícita na Norma Operacional Básica de 1996, que refere a atenção à saúde como: todo o conjunto de ações, em todos os níveis de governos, para o atendimento das demandas pessoais e das exigências ambientais, compreendendo grandes campos: 1) da assistência; 2) das intervenções ambientais, no seu sentido mais amplo e 3) das políticas externas no setor saúde (BRASIL, 1996).

De acordo com o dicionário de Saúde da Fiocruz (2012) “atenção à saúde” designa a organização estratégica do sistema e de práticas de saúde em resposta às necessidades da população. É expressa em políticas, programas e serviços de saúde, consoante os princípios e as diretrizes que estruturam o Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, em um “conjunto único de múltiplos” pois, um sistema de várias políticas e que deverá funcionar de forma orgânica, intersetorial, em rede, com continuidade e abrangência. O termo remete a processos históricos e as disputas que consolidam em relação à concepção de saúde, conforme segue,

A compreensão do termo ‘atenção à saúde’ remete-se tanto a processos históricos, políticos e culturais que expressam disputas por projetos no campo da saúde quanto à própria concepção de saúde sobre o objeto e os objetivos de suas ações e serviços,

isto é, o que e como devem ser as ações e os serviços de saúde, assim como a quem se dirigem, sobre o que incidem e como se organizam para atingir seus objetivos (FIOCRUZ, 2012, p. 2).

A citação acima impõe que cada vez mais se pense, atue, conceba as ações na perspectiva da intersetorialidade a qual

Deve contemplar a construção de interfaces e diálogos entre setores e instituições governamentais e não governamentais, as quais, em suas intenções/ações, devem visar ao enfrentamento de problemas sociais complexos e que superem a capacidade das políticas públicas enfrentarem de forma solitária (BELLINI E FALER, 2014, p. 30).

No entanto, a intersetorialidade, no contexto adensado no início deste subcapítulo, por ser um movimento de oposição à fragmentação instituída pelo modelo neoliberal, vem sendo carimbada enquanto processo utópico.

Apesar da sua importância estratégica, conceber e agir intersetorialmente ainda não faz parte do conjunto das práticas em saúde. Na realidade, observa-se que a necessidade de ações e práticas de natureza intersetorial, mesmo constituindo demandas ao conjunto dos trabalhadores no contexto do SUS, tende a ser praticamente ignorada pela maioria dos profissionais de saúde (COSTA, 2010, p. 26).

Há de se considerar que a tarefa de *intersetorializar*<sup>3</sup>, diante do processo de desmonte do Estado, é um desafio permanente e a sua ausência impede a superação de iniquidades e a efetivação da equidade. Por outro lado, observa-se que cresce o número de equipes que acreditam na efe-

---

<sup>3</sup> Intersetorializar pode ser compreendido enquanto o ato de realizar esta relação ou responsabilização entre os setores.

tividade do atendimento de qualidade, quando há a articulação entre os diversos serviços de diversas políticas. Isso garante o atendimento contínuo e que haja o “fazer junto” em detrimento dos meros encaminhamentos que sempre fizeram parte do cenário da assistência aos usuários.

Embora ainda constituída de maneira frágil, existem avanços em relação à intersectorialidade entre as políticas sociais, principalmente nos últimos anos, impulsionada pela existência de programas sociais que priorizam nos seus critérios de execução, necessária articulação. Como é o caso do Programa Bolsa Família, que vincula, obrigatoriamente, a Política de Assistência Social à Saúde, no atendimento aos beneficiários.

Por outro lado, há de se considerar que ela, assim como mencionado no início do texto – sobre a mudança de terminologia de “atenção à saúde” para “redes de atenção à saúde” – pode estar vinculada à criação de um novo termo, uma roupagem diferente que pressupõe uma transformação nas formas de atendimento em saúde, mas que não é necessariamente a solução. Ou seja, se muda o foco, se “apostam fichas” neste “novo” modelo, e perde-se o foco para a discussão central que é o modelo de Estado brasileiro, e a forma residual como vem conduzindo as políticas sociais. Que resulta, e não poderia ser diferente, em uma rede curativa.

Após algumas reflexões em relação às dificuldades encontradas quanto à articulação entre os dispositivos da rede de atenção, que perpassa tanto a ausência de dispositivos, a falta de investimento, a dificuldade de comunicação, entre outros, avalia-se que, aparentemente, esta adversidade na articulação não é privilégio do serviço público ou privado sem fins lucrativos. Neste sentido, infere-se que a articulação com a Rede de Atenção em Saúde, é repleta de obstáculos, que nos lembra o quanto é necessário avançar para alcançar a integralidade no atendimento.

Se por este viés de análise não se encontram grandes diferenças ou dificuldades que possam estar colocadas para um serviço público ou privado, avalia-se que, por outro, ainda em relação a articulação em rede, há alguns avanços das instituições privadas sem fins lucrativos, quando inseridas no SUS. Avalia-se que existem avanços em relação às Redes de

Atenção, afinal, se antes tais instituições prestavam atendimento a alguns segmentos da sociedade, a partir da integração ao Sistema Único de Saúde, a universalidade passa a ser uma exigência do próprio convênio, impondo articulação com a rede e fluxos de atendimento específicos.

É uma tarefa complexa inferir que há avanços em se tratando de instituições privadas, quando se entende que o ideal seria uma rede formada por serviços públicos e estatais. O fato é que a complementariedade de serviços, de preferência sem fins lucrativos, faz parte da composição do Sistema Único de Saúde, estando previsto nos textos legais. Se é certo que esta realidade “casa” com o modelo de Estado ao qual nós estamos assistindo de maneira mais proeminente desde a década de 1990, então é necessário assumir o papel de protagonista, reunindo aportes teóricos institucionais, a fim de subsidiar a realização de mudanças mais radicais, na própria constituição da Política de Saúde, no sentido de garantia do direito à saúde.

Romper com a lógica privatizante que está no cerne da constituição da Política de Saúde brasileira não é tarefa fácil. Nesse sentido, não se pode perder de vista a busca pela transformação do SUS, ao mesmo tempo em que se faz necessário um acompanhamento quanto à atuação das instituições privadas sem fins lucrativos, para que se constituam subsídios em prol de uma efetiva transformação em relação a esse direito.

## **Considerações Finais**

Através do direcionamento neoliberal assumido pelo Estado, as estratégias do grande capital nos anos 1990 e também nos anos 2000 não se limitaram às reformas de natureza econômica, mas também a uma reforma do modelo de Estado e de sua relação com a sociedade e, principalmente, com o mercado. A palavra reforma, que historicamente esteve vinculada às lutas das classes em uma perspectiva de ampliação de direitos, foi capitaneada pela ideologia neoliberal para justificar o combate à presença e às dimensões democráticas, o que vêm resultando em um processo de contrarreformas, cujo objetivo central tem sido

a redução e eliminação dos direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora (SIOMIONATO; LUZA, 2011).

Tais contrarreformas repercutem diretamente nos direitos preconizados na Constituição Federal de 1988. As políticas que formam o tripé da seguridade social estão, pouco a pouco, sendo inseridas na lógica do mercado, ou seja, na constituição de serviços públicos com parcerias com entes privados que se apropriam das realidades vivenciadas pela população e tentam responder através de ações descontinuadas, fragmentadas com respostas parciais, focais e descoladas das necessidades.

Em um movimento de contrarritância, a intersectorialidade – em que pese as contradições – se torna, aparentemente, um grande empecilho, pois deve invadir espaços de poder e de conhecimento para criar novos paradigmas, rompendo relações de poder e saber já sedimentadas, que se mantêm através de práticas fragmentadas e que se perpetuam em processo de retroalimentação e não promovem mudanças (BELLINI, FALER, 2014).

Em prol de interesses da burguesia, é que aparecem as organizações do terceiro setor e que o próprio Estado apresenta para a sociedade enquanto instituições que vão dar conta, minimamente, de “espaços vazios” de assistência. Espaços que o Estado se diz sem condições de prestar atendimento, e onde fica evidente o discurso de um “atendimento possível”, diante do orçamento restrito, a partir de uma crise financeira. Discurso recorrente no atual modelo de Estado e que precisa ser problematizado, analisado cientificamente e desconstruído. Pois, se o Estado se percebe como insuficiente, *é possível afirmar que as OTS também não atendem*, e os serviços prestados pouco se pautam pelas diretrizes da política, e sustentam práticas assistencialistas e moralistas.

Processo contraditório, pois além dos serviços funcionarem com recursos do Estado, nota-se que há uma autonomia em relação à execução e que aparentemente não contam com fiscalização do poder público. Há de salientar que, concomitante a esse processo, ocorre o enfraquecimento da esfera pública, enquanto espaço de embate político de ideias, de promoção de novos movimentos em prol da efetivação do direito à saúde pública e

estatal. Neste caldeirão de inconsistências, oposições e contradições a intersetorialidade pretende ser uma estratégia, visto que é um processo eminentemente político e, portanto, vivo e conflituoso e não mera estratégia técnica administrativa, ou boa prática gerencial, mas sim possibilidade de construir coletivos e romper com individualidades e castas. Por isso, “a tarefa de intersetorializar as políticas sociais não é fácil, mas também não é impossível, desde que a maioria esteja consciente de que vale a pena persegui-la em prol do interesse público” (PEREIRA, 2014, p. 37).

## Referências

ALVES, Giovanni. Trabalho e Neodesenvolvimentismo. *Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil*. Bauru: Canal 6, 2014.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra – Reforma: desestruturação do estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camília Susana. Intersectorialidade & fragmentação: partículas a respeito. In: BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camília Susana (org.). *Intersectorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

BELLINI, Maria Isabel B.; JESUS, Tiana B.; FERREIRA, Guilherme G., SCHERER, Patrícia T., FALER, Camília. A pesquisa sobre intersectorialidade no contexto brasileiro: notas sobre o núcleo de estudos e pesquisas em trabalho, saúde e intersectorialidade. In: BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camília Susana (org.). *Intersectorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da Democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?* Petrópolis – RJ: Vozes, 1999. p. 7-62.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*, Brasília/DF, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 jan. 2019.

BRAVO, Maria Inês de Souza. *Saúde e Serviço Social no Capitalismo: fundamentos sócio-históricos*. São Paulo: Cortez, 2013.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. *Terceiro Setor: gestão e controle social*. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, M. D. H. *Serviço social e intersetorialidade: a contribuição dos assistentes sociais para a construção da intersetorialidade no cotidiano do sistema único de saúde*. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: O Marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo. Cortez, 2008.

DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*. São Paulo: Editora Graal, 1990.

FONSECA, Ana; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Política Social, Intersetorialidade e Desenvolvimento. In: MONERRAT, Giselle Lavinias (org.). *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014.

GERSCHMAN, Silvia. *A Democracia Inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. As dimensões Ético-políticas e Teórico-Metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. In: MOTA, Ana Elizabete [et al.] *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho profissional*. São Paulo; Cortez; Brasília – DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009. p. 161-196.

PEREIRA, Potyara A. A intersetorialidade das Políticas Sociais na Perspectiva Dialética. In: MONERRAT, Giselle Lavinias (org.). *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014.



SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. *In: Revista Textos e Contextos* (Porto Alegre), volume 10, nº 2, p.215-226. ago/dez 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

## 3.2 DISCURSO, CORPO E TRABALHO: DIÁLOGO COM MARX E PÊCHEUX

GLENY TEREZINHA DURO GUIMARÃES

### Introdução

A concepção de discurso<sup>1</sup>, corpo e trabalho é compreendida numa perspectiva do materialismo histórico. O discurso e o trabalho são considerados o ponto de partida e, ao mesmo tempo, de chegada das relações sociais, não de uma forma circular, mas sob a forma processual que compõe o direito e o avesso, o uno e o múltiplo, a exemplo do formato da fita de Moebius, em que sua superfície bidimensional é percorrida pela materialidade significativa do corpo-trabalho. Isso significa conceber a relação entre corpo e trabalho numa concepção dialética.

Na perspectiva marxista, a dialética é compreendida a partir da contradição, pois considera o centro da história a luta de classes, fruto das relações sociais, culturais e econômicas estabelecidas pelo modo de produção da sociedade. Concebe o sujeito como protagonista *da* história, a partir das forças produtivas que estabelece na relação entre infraestrutura e superestrutura da sociedade.

---

<sup>1</sup> Capítulo escrito sob orientação da profa. Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira, docente titular do Instituto de Letras da UFRGS.

O lugar do “corpo é atravessado pela história” (FERRARI; NECKEL, 2017, p. 59), ou seja, o corpo é a materialidade discursiva da própria história. Esta compreensão da realidade opõe-se ao idealismo filosófico em que o sujeito se insere *na* história, ou seja, não protagonista da luta de classes e o lugar do corpo é redimensionado pelo espírito, ideia, absoluto, alma, consciência, transcendência.

O sujeito da formação ideológica é o indivíduo assujeitado, interpelado pela ideologia. Lembrando que, para Pêcheux (1997, p. 144), as “ideologias não são feitas de ideias, mas de práticas”. Se elas fossem compreendidas como ideias, estar-se-ia compartilhando de uma concepção idealista, por isso, na visão materialista, é compreendida como prática social a possibilitar a ação na dupla contradição – reprodução ou transformação – das relações de produção da formação social, cultural e econômica capitalista.

Isso permite estabelecer outra associação com Marx (1987, p. 128), que diz: “os filósofos se preocuparam em *interpretar* o mundo de diferentes maneiras; mas o que importa é transformá-lo”. Isso dá a dimensão da oposição de compreensão da realidade entre idealistas (pensam o mundo) para os materialistas (práxis, transformam o mundo).

Para compreender a relação entre ideologia e sujeito, Pêcheux (1997, p. 149) destaca duas proposições: “só há prática através de e sob uma ideologia; só há ideologia pelo sujeito e para sujeitos”. Na perspectiva materialista, a sua existência significa que ela não existe no plural, não pode ser classificada em ideologias por classes, ou a existência de várias ideologias, mas que todo o discurso é permeado por uma. Ainda para Pêcheux (1997, p. 149), a ideologia não tem um sentido. Para isso, o autor distingue entre formação ideológica, ideologia dominante e Ideologia (com letra maiúscula e no singular).

Coerente com sua percepção materialista, o pensador francês considera a ideologia uma prática social que se operacionaliza através de mecanismos constituintes dos aparelhos ideológicos do Estado (AIE), concepção baseada em Louis Althusser. Os AIE, que são a escola, o partido, o sindicato, a religião, as leis, a moral, a família, os partidos políticos, etc., formam o

conjunto complexo de instituições que operam na superestrutura do sistema capitalista em que as práticas sociais se materializam. Cada AIE tem um funcionamento de acordo com suas características determinadas historicamente no tempo e espaço, bem como se relaciona de forma desigual entre si. Daí que a tríade “contradição-desigualdade-subordinação” (PÊCHEUX, 1997, p. 145) perpassa a sua composição. Quando a ideologia opera a partir dos AIE, Pêcheux (1997, p. 146) chama de formações ideológicas:

Compreende-se [...] por que em sua materialidade concreta a instância ideológica existe sob a forma de *formações ideológicas* (referidas aos aparelhos ideológicos do Estado), que, ao mesmo tempo, possuem um caráter “regional” e comportam posições de classe: os “objetos” ideológicos são sempre fornecidos ao mesmo tempo que a “maneira de se servir deles” – seu “sentido”, isto é, sua orientação, ou seja, os interesses de classe aos quais eles servem –, o que se pode comentar dizendo que as ideologias práticas são práticas de classes (de luta de classes) na Ideologia.

O filósofo francês distingue entre Ideologia (com inicial maiúscula) e ideologias (com inicial minúscula). A Ideologia se configura como uma prática social presente no sistema capitalista. Já as ideologias manifestam-se por meio dos AIE, e a estas ele chama de formações ideológicas (FI). As FI materializam as ideologias que refletem a contradição da luta de classes. Assim, identificar uma formação ideológica é dar visibilidade a uma prática social que reflete interesses antagônicos na luta de classes.

Falaremos de *formação ideológica* para caracterizar um elemento (este aspecto da luta nos aparelhos) suscetível de intervir como uma força em confronto com outras forças na conjuntura ideológica característica de uma formação social em dado momento. Cada formação ideológica constitui um conjunto complexo de atitudes e de representações que não

são nem “individuais” nem “universais” mas se relacionam mais ou menos diretamente a *posições de classes* em conflito umas com as outras. (PÊCHEUX, 1993, p. 166).

Enquanto prática social, a ideologia só se realiza por meio da existência do sujeito. Se não existe sujeito, não existe ideologia. Pode-se fazer a mesma relação com o corpo: só há corpo se existe sujeito. Logo ideologia, sujeito e corpo se tornam uma tríade indissociável, atravessada pelo discurso. O discurso é interdependente a essa trilogia, pois também não existiria sem ela.

Na perspectiva pechetiana, o sujeito tem uma dupla determinação constitutiva: uma objetiva sob a evidência da ideologia, e outra subjetiva, constituída pelo sujeito da psicanálise.<sup>2</sup> Numa visão materialista, o sujeito da análise de discurso constitui-se pela história, um processo cujas determinações estão na relação entre infraestrutura e superestrutura da formação social e cultural capitalista.

Um sujeito que tem um traço de determinação dupla, uma determinação constitutiva, que é revestido de uma existência histórica e interpelado em um ritual que o captura num processo sem início e sem fim. Assim, movido por essa instância de determinação o sujeito segue seu processo de discursivização com a ilusão de que é livre para criar, para dizer, para atribuir seus sentidos (FERREIRA, 2013, p. 128).

Indivíduo que se tornou assujeitado pensa ter a ilusão de ser livre em sua discursividade, pois o sentido de seu discurso já está interpelado pela ideologia e pela formação social, cultural e econômica capitalista. Na perspectiva do materialismo histórico, ele é constituído de matéria e, por isso, o corpo é a sua materialidade significante, por meio do qual o discurso acontece. Ao mesmo tempo, o próprio corpo discursiviza, logo,

---

<sup>2</sup> Este subcapítulo aborda apenas o sujeito ideológico, da análise do discurso.

corpo também é discurso, corpo tem sentidos. Assim, pode-se dizer que corpo e discurso são a materialidade do sujeito, indissociáveis entre si.

O corpo materializa o discurso, pois “todo conteúdo do pensamento existe na linguagem, sob a forma de discurso” (PECHEUX, 1997, p. 99). Tanto o corpo quanto o discurso possuem uma dupla refração a partir da formação ideológica e da formação cultural, pois podem estar a serviço da reprodução das relações de desigualdade social, como podem ser a materialização da resistência enquanto práticas de contraidentificação com a ideologia dominante. Se a ideologia interpela o sujeito, a formação cultural também o interpela de uma forma paradoxal, pois, ao mesmo tempo em que homogeneiza, domestica, padroniza os costumes e valores, também pode ser a expressão da resistência enquanto liberdade de expressão do diferente, da negação da dominação, do espaço em que o discurso é falha, é falta, é furo, e permite mostrar outras vozes dissidentes.

### 3.2.1 A materialidade significativa do corpo

Corpo é a materialização do sujeito assim como o discurso é a materialização da ideologia. Corpo é o lugar mais vulnerável, aquilo que afeta o corpo afeta o sujeito. Na formação social capitalista, o corpo, enquanto materialidade significativa do sujeito, é crivado pelo trabalho. É na relação com o trabalho que seu corpo é moldado, ressignificado. Na perspectiva da análise de discurso, o corpo não é só matéria biológica como também matéria de sentidos, que está em constante processo afetado pelas determinações históricas, sociais, culturais e econômicas.

Pensando que o corpo é forma material no-do discurso, tomo-o, tal qual a língua, como um todo de dimensões interconstitutivas no jogo de significações: uma dimensão real ou biofísica – da estrutura físico-motora [...], uma dimensão simbólica – que diz respeito à atribuição de seus sentidos por gestos de interpretação na história e à sua constituição pela memória discursiva que possibilita suas formulações (gestos) –, e uma dimensão

imaginária – que possibilita o surgimento de uma unidade de identidade do sujeito na relação imaginária estabelecida com outros sujeitos no discurso (HASHIGUTI, s/d., p. 2).

Para compreender o corpo como objeto discursivo, Ferreira (2013) propõe considerar duas noções fundamentais: real e memória. A noção de real provém da psicanálise e significa aquilo que é impossível de atingir. O real do corpo seria aquilo que falta ao corpo e que nunca poderá ser satisfeito. Existe, aqui, uma concepção de eterno devir, onde não é possível se chegar à completude, à plenitude, pois sempre algo na constituição do corpo faltará.

Nessa compreensão está implicada a noção de processo de movimento que não cessa, pois está sempre perseguindo algo. Isso recorda a concepção de Heráclito, segundo a qual tudo está em constante movimento, em oposição ao que Parmênides acreditava, no imutável, imóvel.

Na visão materialista, a dialética é constante entre os opostos. Então, sempre que houver o movimento haverá a possibilidade da inércia. O real do corpo implica a noção de movimento constante, pois se chegar à inércia significaria que a plenitude seria atingida e, portanto, o corpo teria seu fim último, mas nada mais lhe faltaria, não necessitando mais do movimento que lhe impulsionasse a eterna busca. Neste sentido, seria o real do corpo: “comparece no simbólico sob a forma da falta de um significante” (FERREIRA, 2013, p. 131).

A segunda noção proposta por Ferreira (2013) é a memória discursiva. “Tal noção diz respeito à ‘existência histórica do enunciado’ no interior de práticas discursivas que são reguladas por aparelhos ideológicos” (FERREIRA, 2013, p. 132). Esta é constituída na dimensão histórica de uma dada formação social, ideológica e discursiva. Não se trata, portanto, da memória individual do sujeito.

Como essa memória discursiva se relaciona com a noção de trabalho? Historicamente, o trabalho vem associado não a qualquer atividade prazerosa em considerar qualquer ação humana como trabalho, desde que ideada anteriormente. Ele vem sendo associado ao seu significado, que

provém de um instrumento de tortura, *tripalium*. Logo, no imaginário social, trabalho atualmente, numa perspectiva materialista, está associado a emprego ou falta deste; está associado a um vínculo trabalhista, à exploração da força de trabalho, à produção do mais-valor, à aposentadoria. Se considerar outra concepção da realidade, o trabalho, na perspectiva do liberalismo, especificamente o atual neoliberalismo, está associado ao empreendedorismo, à meritocracia, que remete a uma relação individual de ajuste das condições de produção da sociedade. Estas condições evidenciam, nas relações de trabalho, uma lógica reprodutivista do capitalismo.

Os discursos sobre as relações de trabalho, dependendo da posição em que são produzidos, constituem também um modo de reescrever o capitalismo para que ele continue (re) significando. Eles ecoam (nos) e constituem os discursos de redefinição das relações de trabalho. (NOGUEIRA, 2017, p. 355).

Enquanto objeto discursivo, o corpo dá sentido porque aciona a memória discursiva. Sem esta, o corpo seria sempre uma materialização do presente. “Há uma memória inerente à linguagem e os processos discursivos são responsáveis por fazer emergir o que é característico de um determinado processo histórico” (FERREIRA, 2013, p. 133).

Lembrando que a ilusão de controle do discurso é constitutiva das formações discursivas (o que pode e deve ser dito) através dos enunciados parafrásticos. Porém os sentidos “não se controlam, não se estratificam, nem se individualizam; ao contrário, eles se esquivam, se escondem, se deslocam e estão sempre prontos a nos surpreender” (FERREIRA, 2013, p. 135). A memória discursiva possibilita os vários sentidos em diferentes tempos e espaços; não é o mesmo produzido em séculos diferentes ou lugares diversos, bem como é influenciado pelos determinantes históricos que permeiam a constituição da memória discursiva. Ela está relacionada com o processo de produção de sentidos e com a historicidade.



Ou seja, há um *processo de produção* de sentidos que está se movimentando na *rede de constituição* de sentidos (interdiscurso). E aí está investida a historicidade tanto pensada em termos de condições de produção (imediate e em sentido lato), projetando-se em suas formas imaginárias, como a memória discursiva em suas filiações (ORLANDI, 2012, p. 13-14).

A memória discursiva irá impactar na produção de sentido quando se analisa o corpo enquanto materialidade significativa do trabalho. Por que o corpo é atravessado e se constitui no e pelo trabalho? Para responder a esta questão, é necessário refletir sobre o sentido de trabalho na formação social capitalista.

### 3.2.2 Corpo-trabalho

Segundo Pêcheux (1993, p. 77), “um discurso é sempre pronunciado a partir de *condições de produção dadas*”. Estas condições estão relacionadas com a historicidade do modo de produção capitalista, cuja categoria central é o trabalho. De forma geral, pode-se dizer que ele, para Marx (2002), significa processo, um conceito que assume sentidos diferentes de acordo com aquilo à que se refere, no momento e fase em que é objetivado. É uma categoria ontológica polissêmica extremamente dinâmica e em permanente processo dialético.

O pressuposto fundante sobre o trabalho diz respeito à relação com a natureza, fonte primeira de tudo aquilo que será transformado pela ação humana, pelo corpo, ou seja, é tudo aquilo que é objetivado pelo homem, e o corpo medeia este processo, tanto de forma subjetiva como objetiva. A natureza é a sua fonte primeira, e ela sofrerá uma transformação, de seu estado *in natura* até a etapa final, quando se torna mercadoria.

O trabalho não é o objeto em si, *in natura*, nem a mercadoria enquanto objeto final do processo de transformação. Ele está contido durante todo o processo de passagem do *in natura* a qualquer forma que tenha alguma

utilidade ao homem. Portanto, pressupõe uma constante transformação, e o corpo, direta ou indiretamente, estará implicado.

Dos seres vivos, o homem se destaca por sua capacidade de planejar, de idealizar intencionalmente, antes mesmo do processo de fato se concretizar. Ele é capaz de transformar uma ideia em matéria, em realidade. Por isso, a lendária frase citada em *O Capital*, que assim diz: “mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade” (MARX, 2002, p. 211). Nesse sentido, a categoria trabalho sempre implica uma teleologia em seu processo e é o corpo-trabalho que procede a transformação da realidade.

A produção de sentidos para corpo-trabalho é determinada pelas condições de produção. “Considerando a materialidade do sujeito, o corpo significa” (ORLANDI, 2017, p. 83). O corpo é o significante do trabalho; dá-lhe materialidade. O corpo-trabalho é constituído por uma dupla dimensão: o corpo-força de trabalho e o corpo-processos de trabalho, temas abordados a seguir.

### 3.2.3 Corpo-força de trabalho

Na formação social capitalista, a categoria trabalho tem uma implicação direta com a reprodução do modo de produção. Ela é constitutiva das relações sociais, econômicas e culturais da sociedade. O trabalho aparece sob duas formas: a primeira como força de trabalho e a segunda embutida em toda mercadoria que produza valor de uso e que sirva para satisfazer qualquer tipo de necessidade humana (valor de uso, quando a necessidade é própria; valor de troca, quando irá gerar mais valor). Nessa segunda forma, o trabalho é visível, pois se materializa por meio de um salário ou pagamento em troca da venda da força de trabalho. Ela também se torna uma mercadoria, ou seja, é vendido como força de trabalho e também se torna uma mercadoria. Ele requer o dispêndio de energia corporal, seja manual ou intelectual, para que o processo de trabalho se realize.

Ao produzir o valor de uso de uma mercadoria, o trabalho é um processo embutido na mercadoria, ou seja, não é perceptível, não se traduz por si mesmo.

Quando o sujeito usa um objeto, não pensa de onde vem aquela mercadoria, por qual processo passou, quem empregou sua força de trabalho, qual o valor pago pela matéria-prima, qual o valor pago para a sua produção, etc.

O homem vê a mercadoria enquanto objeto que irá satisfazer uma determinada necessidade, e não sobre o trabalho que representa no processo de transformação de uma matéria-prima até o seu consumo final, enquanto mercadoria. Esta é vista simplificada como um objeto de uso, e Marx (2002) demonstra de que forma o trabalho está contido nela. Portanto, nenhuma mercadoria existe ou é produzida sem o trabalho, sem passar por um processo ou, em outras palavras: “todas as mercadorias são produto do trabalho humano” (HARVEY, 2013, p. 28).

Pode-se, pois, dizer que o trabalho está contido em tudo que existe na sociedade, embora nem sempre este processo esteja perceptível ou que se perceba o seu sentido. É através destas formas de trabalho que se enfoca o corpo que discursiviza e que se apresenta nos três elementos constitutivos do processo de trabalho: objeto, meios e instrumento. Segue-se a reflexão a partir de um questionamento norteador: Existe processo de trabalho sem um corpo que discursiviza?

### **3.2.4 Corpo-processo de trabalho (objeto, meios, instrumento)**

O processo de trabalho está implicado de alguma forma na teoria do discurso porque se situa nas relações de produção e no modo de produção capitalista. Ao se referir à produção do conhecimento, Pêcheux (1997, p. 190) demonstra que estas relações estão “[...] ligadas às novas formas de organização do processo de trabalho impostas pela instauração do modo de produção capitalista bem como às novas condições da reprodução da força de trabalho correspondente a essas formas de organização”. Não só a produção do conhecimento, mas em qualquer aspecto, o processo de trabalho poderá estar em evidência na medida em que a base epistemológica é o materialismo histórico.

Para Marx (2002, p. 211), o processo de trabalho constitui-se de três elementos fundamentais: “atividade adequada a um fim, isto é o próprio trabalho; a matéria a que se aplica o trabalho, o objeto de trabalho; os meios de trabalho, o instrumental de trabalho”. Ou seja, ele é composto por uma ação humana que prevê um objetivo a ser atingido, uma teleologia, uma finalidade que se deseja atingir; para que o trabalho se efetive, é necessária a existência de um processo de objetivação sob a matéria que se deseja processar uma transformação; é o trabalho que se realiza a partir de instrumentos ou meios que irão auxiliar na transformação.

A teleologia do trabalho pressupõe um corpo discurso que, ao idear algo que, será transformado, insere-se na dinâmica dos interesses do modo de produção capitalista, num processo de subjetivação, ou interpelação pela ideologia.

Se tomarmos amplamente o processo de subjetivação (ou de constituição do sujeito), na interpelação do indivíduo em sujeito pela ideologia, que tem a forma sujeito histórica capitalista, também o corpo é interpelado: o corpo de que estou falando é o corpo produzido pela ideologia capitalista. Essa é a forma histórica do corpo que temos. O corpo do sujeito atado ao corpo social (ORLANDI, 2017, p. 95).

O primeiro elemento que compreende o processo de trabalho, a finalidade, já se encontra sob a forma de subjetivação do sujeito, na medida em que sua interpelação ideológica irá influenciar as escolhas teleológicas.

Os componentes do processo de trabalho são facilmente identificados quando se está diante de um trabalho manual, cuja mercadoria é concreta. Por exemplo, a madeira que se transforma na canoa utilizando para isso tais e tais instrumentos. No trabalho intelectual, o processo de trabalho é abstrato.

Outro aspecto destacado por Marx (2002) são os meios empregados no processo. Diz ele: “O meio de trabalho é uma coisa ou um complexo

de coisas que o trabalho insere entre si mesmo e objeto de trabalho e lhe serve para distinguir sua atividade sobre esse objeto” (MARX, 2002, p. 213).

O meio é um instrumental ou o conjunto destes. É algo que tem a função de mediação entre o objeto e o trabalho, fazendo com que determinado fim seja atingido. São consideradas “todas as condições materiais, seja como for, necessárias à realização do processo de trabalho” (MARX, 2002, p. 214).

É interessante perceber que os elementos constitutivos do processo de trabalho estão em permanente deslocamento. Nada é definitivo, imutável. Uma coisa num momento pode ser matéria-prima e, em outro momento pode ser um instrumento. O autor exemplifica com o homem que pega uma maçã no pé da árvore: seu próprio corpo servirá como um meio de trabalho. Mas, caso a macieira seja muito alta, terá que utilizar uma escada como instrumento de trabalho, ou seja, o corpo pode servir como meio, instrumento no processo.

Assim, o processo de trabalho se caracteriza como uma “atividade do homem que opera uma transformação, subordinada a um determinado fim, no objeto sobre que atua por meio do instrumental de trabalho” (MARX, 2002, p. 214). Tudo depende das condições de produção em que o processo está se objetivando e das condições sociais, tecnológicas, históricas.

O que distingue as diferentes épocas econômicas não é o que se faz, mas como, com que meios de trabalho se faz. Os meios de trabalho servem para medir o desenvolvimento da força humana de trabalho e, além disso, indicam as condições sociais em que se realiza o trabalho (MARX, 2002, p. 214).

Sendo assim, o trabalho “está incorporado ao objeto sobre que atuou” (MARX, 2002, p. 214). Volta-se à ideia da segunda forma, em que o trabalho aparece, estando incorporado ao produto, ou seja, o processo de trabalho se torna invisibilizado, principalmente em se tratando de produtos com valores de uso abstratos e complexos (porque se perde a noção do seu processo produtivo), evidenciando-se como resultado final o produto e não o trabalho.

Assim como o processo de trabalho é invisibilizado, o corpo que o realiza também sofre um processo de opacização, no sentido em que o corpo nem sempre é considerado. É como, ao se referir a ele, houvesse uma dissociação do corpo: “o corpo se apresenta em sua não transparência. O corpo é opaco” (ORLANDI, 2017, p. 103). Por isso, muitas vezes o corpo trabalho é opacizado: “o postulado de que o furo, a opacidade e a incompletude fundam a (im)possibilidade de o sujeito dizer” (ROMÃO, 2011, p. 155).

Ao mesmo tempo é necessário frisar que a concepção de trabalho é justamente todo o processo que está embutido até que a mercadoria assuma forma final e sirva para satisfazer alguma necessidade, seja de que ordem for. Ela é “um produto do próprio trabalho” (MARX, 2002, p. 215).

Também é importante destacar que é um processo contínuo, encadeado e cíclico, ou seja, quando um produto chega ao estágio final, ele se torna matéria-prima ou meio de trabalho para outros tantos, que, por sua vez, desencadearão novos processos de trabalho.

Quando um valor-de-uso sai do processo de trabalho como produto, participaram de sua feitura, como meios de produção, outros valores-de-uso, produtos de anteriores processos de trabalho. Valor-de-uso que é produto de um trabalho torna-se, assim, meio de produção de outro. Os produtos destinados a servir de meio de produção não são apenas resultado, mas também condição do processo de trabalho (MARX, 2002, p. 215).

Todo produto atende a uma finalidade, dependendo da função e utilidade a que irá se destinar, sendo o trabalho vivo que possibilita a realização desse processo. O trabalho vivo implica necessariamente um corpo significante, que discursiviza, interpelado. Porém, cada etapa do processo se renova de acordo com a finalidade que lhe é destinada.

Dessa forma, o produto ora pode ser matéria-prima, ora meios de produção, ora mercadoria. Ou seja, “um valor-de-uso pode ser considerado matéria-prima, meio de trabalho ou produto, dependendo inteiramente

da sua função no processo de trabalho, da posição que nele ocupa, variando com essa posição a natureza do valor-de-uso” (MARX, 2002, p. 216).

Não existe apenas um processo de trabalho, mas vários processos de trabalho, cada um encerrando em si mesmo um ciclo completo do processo de trabalho (fins, objeto e meios). Ao mesmo tempo, estes processos estão interligados: um processo de trabalho finalizado pode ser o início de outro processo de trabalho a ser realizado.

Do mesmo modo que o capital é construído como um processo de circulação, o trabalho é construído como um processo de fabricação. Mas é um processo de fabricação de valores de uso, e sob o capitalismo, isso significa fabricar valores de uso para outros na forma de mercadoria (HARVEY, 2013, p. 119).

Não se trata de um novo processo, mas de um mesmo processo de trabalho. A diferença é que onde termina um começa o outro. Isso acaba sendo determinado pelo tempo na produção, ou seja, a produção tem uma duração de tempo que corresponde aos custos da produção com matéria-prima, meios de trabalho, força de trabalho. O tempo utilizado que excede os custos pagos irá gerar mais-valor.

O processo de produzir valor simplesmente dura até o ponto em que o valor da força de trabalho pago pelo capital é substituído por um equivalente. Ultrapassando esse ponto, o processo de produzir valor torna-se processo de produzir mais-valor (valor excedente) (MARX, 2002, p. 228).

Não é o processo enquanto objetivação em si que caracteriza o desenvolvimento do sistema capitalista, pois, enquanto ação, não se diferencia entre capitalista ou trabalhador, enquanto atividade processual de transformar algo em outro objeto, por meio dos instrumentos necessários. É inegável, todavia, que o processo está atrelado ao sistema capitalista sob duas carac-

terísticas: enquanto o trabalhador estiver numa relação de subordinação ao vender sua força de trabalho e o produto final não lhe pertencer, mas ser propriedade do capitalista. “O capitalista compra a força de trabalho e incorpora o trabalho, fermento vivo, aos elementos mortos constitutivos do produto, os quais também lhe pertencem” (MARX, 2002, p. 219).

O corpo está presente nas três dimensões constitutivas dos processos de trabalho: na finalidade, no objeto e no meio (ou como instrumento). Ele, concreta ou abstratamente, se faz presente. O que Dias (2017, p. 93) chama de corpo-presença, cujo corpo “é constituído pelo discurso [...] como uma presença que afeta”, no nosso caso, é o corpo afetado pelo trabalho em suas diferentes formas, o corpo-presença do trabalho.

Neste caso “seria, também, aquele que, consoante a um funcionamento, corporifica a presença. Presença de teorias de convergência. Presença de um sujeito com outro, atravessados por uma memória discursiva. Presença para significar a ausência, o político, a memória etc.” (DIAS, 2017, p. 93).

Retomando ao questionamento acima: Existe processo de trabalho sem um corpo que o discursiviza? Claramente pode-se afirmar que todo processo de trabalho, seja através do objeto, ou através dos meios ou dos instrumentos, poderá ter um corpo que discursiviza e que, na sociedade do capital, materializar-se-á na forma corpo-mercadoria.

### **3.2.5 Forma corpo-mercadoria**

Para que o processo de trabalho é utilizado pelo capitalista? Para gerar mais-valor. É utilizado com duas finalidades: primeiramente para que o produto com valor de uso se transforme numa mercadoria, com valor de troca para que possa ser vendido, comercializado. Em segundo lugar, objetivo é obter um valor excedente em relação ao custo para realizar o processo de trabalho como a matéria-prima, salário pago pela força de trabalho, os meios de trabalho, etc. A mercadoria final deverá gerar mais-valor, ou seja, lucro ao capitalista. De que forma isso ocorre? Para que o valor de uma mercadoria seja determinado, é necessário considerar



a “quantidade de trabalho materializado em seu valor-de-uso, pelo tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção” (MARX, 2002, p. 220).

O trabalho é uma fonte de valor, por isso valiosa, porém se relaciona diferentemente ao produzir valores diversos, que pode ser o de uso ou o de troca. “O valor da força de trabalho e o valor que ela cria no processo de trabalho são, portanto, duas magnitudes distintas” (MARX, 2002, p. 227). Apesar de grandezas diferentes, estão intimamente relacionadas.

O valor de uso e o valor de troca fazem parte da mesma engrenagem, mas depende do ângulo do qual se analisa. Quando o trabalhador vende a sua força de trabalho, ocorre valor de troca, porque ele é uma mercadoria, corpo-mercadoria e vende sua força física em troca de um salário. Ao mesmo tempo em que se trata de um valor de uso da força de trabalho, pois o produto que será gerado com sua força de trabalho não lhe pertence. “O vendedor da força de trabalho, como o de qualquer outra mercadoria, realiza seu valor-de-troca e aliena seu valor-de-uso. Não pode receber um sem transferir o outro” (MARX, 2002, p. 227).

No entanto, importa salientar que o trabalho corresponde ao ser autônomo quando adentra o circuito do trabalho, pois precisa vender a força do trabalho. No circuito, a posição que ocupa é estrutural, assim como o é a posição do proprietário (o capitalista, na definição de Marx). Hoje, capitalista é aquele que possui o capital financeiro.

O que interessa ao capitalista não é a simples troca de mercadoria ou gerar algum valor equivalente a outro valor. O mais importante é o processo que gera mais-valor, que gera o excedente, possibilitando que, de fato, ocorra a mudança de dinheiro em capital.

Essa metamorfose, a transformação de seu dinheiro em capital, sucede na esfera da circulação e não se sucede nela. Por intermédio da circulação, por depender da compra da força de trabalho no mercado. Fora da circulação, por esta servir apenas para se chegar à produção da mais-valia, que ocorre na esfera da produção (MARX, 2002, p. 228).

Vale lembrar que o processo de trabalho “consiste no trabalho útil que produz valor-de-uso” (MARX, 2002, p. 228) e, se se considerar apenas no aspecto quantitativo, o foco é a duração do trabalho. Se se avaliar o aspecto qualitativo, o foco é determinado a partir do conteúdo e objetivo a que se destina o processo de trabalho.

Daí decorrem dois aspectos distintos: um relacionado ao trabalho no processo de produção e de gerar valor a uma mercadoria; o outro relacionado ao modo de produção capitalista, isto é, “quando unidade do processo de trabalho e do processo de produzir mais valor, é processo capitalista de produção, forma capitalista da produção de mercadorias” (MARX, 2002, p. 230). Com isso, o que está sendo dito é que trabalhar e gerar valor são processos pertencentes a qualquer modo de produção e esta não é a questão central de reflexão.

O aspecto central é a produção capitalista que se baseia na produção de mais-valor, permitindo ao capitalista a acumulação do capital em decorrência da exploração da força de trabalho comprada: é a exploração do corpo-mercadoria. Nas palavras de Marx (2002, p. 231), o “mais-valor se origina de um excedente quantitativo de trabalho, da duração prolongada do mesmo processo de trabalho”. Está relacionado ao tempo de produção.

O tempo é um aspecto importante a ser considerado no processo de trabalho, pois está presente na determinação do valor da mercadoria. “Um corpo-memória, corpo história que atravessou o tempo” (FERRARI; NECKEL, 2017, p. 59). Para determinar este valor, Marx (2002, p. 61) destaca o “tempo de trabalho em média necessário ou socialmente necessário para a produção de uma mercadoria”.

Não se trata do tempo individual em que o trabalhador produz determinada mercadoria, mas é o resultado de uma relação social, denominada de “tempo socialmente necessário” e que se traduz na forma-dinheiro. “A relação material entre o dinheiro e a alface expressa uma relação social, porque o preço – o ‘quanto’ – é socialmente determinado, é uma representação monetária do valor” (HARVEY, 2013, p. 47).

É importante lembrar que o trabalho está relacionado com a satisfação das necessidades geradas pelo próprio homem. As mercadorias que têm valor de uso e de troca são importantes porque, de uma forma ou de outra, irão satisfazer uma necessidade. Aquelas de valor de uso atendem às necessidades básicas para consumo próprio, porém as de valor de troca, que são produzidas para venda, muitas vezes lhes é atribuído um valor fetichizado, para que seja criada a necessidade (o desejo) de compra da mercadoria, levando ao consumo desnecessário. É uma necessidade simbólica e que cumpre um papel social. Então tudo acaba se tornando uma necessidade de consumo das mercadorias produzidas no capitalismo.

Em sua aparência, a mercadoria é uma coisa, um fato, um dado empírico, uma positividade, um corpo, uma imediatez. Ultrapassando essa imediatez, pode-se descobrir que esse corpo visível, esse dado exposto à nossa senso-percepção, possui uma alma, um não-ser: o *valor*, o tempo de trabalho necessário à produção da mercadoria. [...] A mercadoria não é um dado explicável em si mesmo: ela, ao contrário, só se explica com a passagem da positividade (o dado visível) para a negatividade oculta (o valor) (FREDERICO, 1997, p. 33).

A forma corpo-mercadoria é resultante do processo de trabalho e inerente à formação social capitalista. “A condição de ser corpo-sujeito enquanto ‘mercadoria’, determinado pela forma histórica do capitalismo, o sujeito produção é substituído pelo sujeito-produto” (FERRARI; NECKEL, 2017, p. 64). Isso significa dizer que o próprio corpo, assujeitado e interpelado pela ideologia, pode se tornar a própria mercadoria, explorada como um objeto que produz valor de troca, um corpo-objeto, um corpo-mercadoria.

## Considerações Finais

Concluir é sempre um ato provisório, inacabado que está sujeito a contínuas reformulações e ponderações. Neste momento, é possível fazer uma síntese das reflexões desenvolvidas no subcapítulo.

Procurou-se fazer a relação entre discurso, corpo e trabalho de forma interdependente e, no mesmo movimento da fita de Moebius. Não existe um lado interno ou externo seu, assim como inexistem início ou fim. Trata-se de um processo contínuo em que discurso, corpo e trabalho são atravessados entre si, estão interligados e suas fronteiras são tênues, pois estão em constante devir.

Aqui, buscou-se refletir o sentido conceitual de trabalho, que pode significar o dispêndio da força física ou mental do homem, caracterizada como força de trabalho, implicando necessariamente o corpo. Também se enfocou nos processos de trabalho a partir de seus elementos constitutivos: a atividade com finalidade, o objeto do trabalho referente à matéria-prima e os instrumentos (ou meios) necessários à produção do valor de uso do produto.

Em todos os processos de trabalho, é possível evidenciar a materialidade significativa que compõe o conceito, chamado de corpo-trabalho. Considerou-se que o esse significado abrange os sentidos de corpo-força de trabalho e corpo-processo de trabalho (finalidade, objeto, meios).

O sentido destes se materializam na forma corpo-mercadoria, característica fundante da formação social capitalista. A forma corpo-mercadoria caracteriza-se pela exploração da força de trabalho na produção de mais-valor, inclusive o próprio corpo se transforma em objeto mercadoria, historicamente determinado nas relações de produção.

Dessa forma, retomam-se as duas questões levantadas no decorrer do subcapítulo, ao se concluir que o corpo é atravessado e se constitui no e pelo trabalho, e que o processo de trabalho existe sempre implicado ao corpo que o discursiviza. Pode-se afirmar, ao final, que corpo, discurso e trabalho se inter-relacionam no processo de materialização dos sentidos.

## Referências

- DIAS, C; GRACIELY, C. Corpo-presença: um outro discurso. *In: Revista do Lume –ILINX*, n. 12, Campinas, UNICAMP, 2017.
- FERREIRA, M. C. Leandro. Discurso, arte e sujeito e a tessitura da linguagem. *In: INDURSKY, Freda; FERREIRA, M. C. Leandro; MITTMANN, Solange. O acontecimento do discurso no Brasil*. Mercado das Letras: Campinas, 2013. p. 127-140.
- FERRARI, Ana J.; NECKEL, Nádía R. M. Corpos atravessados: opacidades histórico-midiáticas. *In: FLORES, Giovanna G. B. et al. (org.). Análise de discurso em rede: cultura e mídia*, v. 3, Campinas, São Paulo: Pontes Editores, 2017.
- FREDERICO, C. *Lukács: um clássico do século XX*. São Paulo: Moderna, 1997.
- HARVEY, D. *Para entender o capital*. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HASHIGUTI, S. O corpo como materialidade do/no discurso. *In: Anais do SEAD*. Porto Alegre: UFRGS, s/d. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/analisedodiscurso/anaisdosead/3SEAD/Simposios/SimoneHashiguti.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.
- LUKÁCS, G. *Para uma ontologia do ser social II*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARIANI, Bethania. Significantes e sentidos, inconsciente e ideologia. *In: SARGENTINI, V; GREGOLIN, M.R. (org.). Análise de discurso: heranças, métodos e objetos*. São Carlos, São Paulo: Claraluz, 2008.
- MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. 20. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- MARX, K. Teses sobre Feuerbach. *In: MARX, K.; ENGELS, F. A ideologia alemã (Feuerbach)*. 6. ed. São Paulo: HUCITEC, 1987.
- NOGUEIRA, L. *Discurso, sujeito e relações de trabalho na contemporaneidade*. Campinas: Pontes, 2017.
- ORLANDI, E. P. Sentidos em fuga: efeitos da polissemia e do silêncio. *In: CARROZZA, G; SANTOS, M.; SILVA, T. D. Sujeito, sociedade, sentidos*. Campinas: Editora RG, 2012.
- ORLANDI, E. P. *Discurso em análise: sujeito, sentido e ideologia*. 3. ed. Campinas: Pontes, 2017.
- PECHÊUX, Michel. Análise automática do discurso. *In: GADET, F; HAK, T. (org.). Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. 2. Ed. Campinas: UNICAMP, 1993.

PECHÊUX, Michel. *Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*. 3. ed. Campinas: UNICAMP, 1997.

ROMÃO, L.M.S. Opacidade e incompletude: essa estranha tessitura do sujeito no discurso. In: ZANDWAIS, A.; ROMÃO, L.M.S. *Leituras do Político*. Porto Alegre: UFRGS, Ensaios, 2011.



---

4

**EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E ENSINO  
EM SERVIÇO SOCIAL**

---





## **4.1 FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL: PROBLEMATIZANDO OS DESAFIOS DO TEMPO PRESENTE**

ANA LÚCIA SUÁREZ MACIEL

### **Introdução**

Em 2019, o Serviço Social brasileiro rumo para os seus oitenta e três anos de existência. Além disso, se encaminha para o final de mais uma década deste complexo século XXI cercado por uma conjuntura que vem lhe impondo renovados desafios que lhe exigem apreensão, reflexão e capacidade de análise no âmbito da formação e do exercício profissional.

Na condição de docente e pesquisadora desta área de conhecimento, há vinte e quatro anos, e liderando um grupo de pesquisa que, há onze anos se debruça sobre a temática da formação, viemos constatando a rapidez com que as mudanças que se processam na dinâmica da sociedade capitalista, nas políticas de educação superior. Bem como essas transformações na gestão das Instituições de Ensino Superior (IES) vêm determinando uma reconfiguração da formação em Serviço Social de modo que se torna instigante e desafiador problematizá-la, com vistas a compartilhar dados, reflexões e indagações que viemos fazendo do lugar que ocupamos.

Parte destes dados, reflexões e indagações, decorre dos resultados da nossa pesquisa de doutoramento (MACIEL, 2006), e os demais de pesquisas desenvolvidas nos anos que se seguiram. O ponto comum que

articula o conjunto dos mesmos aponta para as repercussões da crise da sociedade capitalista na política de educação superior e, logo, nos projetos de formação das profissões em geral.

Desde a década de 1990, um conjunto de processos liderados pelo Estado e que podem, em parte, ser condensados com as mudanças que se processaram no pós-aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação impuseram, ao ensino superior brasileiro, significativas transformações que alteraram a sua identidade, finalidade e modos de ofertar esse ensino, logo, incidiram na radiografia de muitas formações.

O Serviço Social, mais do que ser a nossa profissão, se torna um exemplo a ser estudado. Isso porque vivenciou, em uma década e meia, uma radical transformação na natureza dos seus cursos, bem como demandou da categoria profissional a apreensão crítica e a capacidade organizativa para empreender o diagnóstico dessa transformação, aliado com a construção de estratégias para enfrentá-la.

A respeito dessa trajetória histórica, em dois artigos tratamos de compartilhar nossa compreensão acerca desse período (LEWGOY e MACIEL, 2016; MACIEL, 2016) de modo a convergir para a mesma constatação: a formação em Serviço Social transmutou-se, da sua gênese para o tempo presente, de modo que se encontra expandida em todo território nacional contando com quase 500 cursos (no início da década de 1990, este número não atingia uma centena), em IES privadas do tipo empresarial (até então as privadas, na área, eram predominantemente confessionais ou comunitárias; logo, sem fins lucrativos) e com a consolidação de uma nova modalidade de ensino (à distância).

Com este escopo, este capítulo se debruça na indicação e problematização dessas transformações no âmbito da formação em Serviço Social, se estruturando da seguinte forma: num primeiro item, nos propomos a contextualizar o solo onde se insere a referida formação, a saber: na política de educação superior; num segundo item, indicamos um conjunto de elementos que conforma a formação em Serviço Social na contemporaneidade; a conclusão e as referências que alicerçaram a produção do mesmo.

### 4.1.1 A educação superior no Brasil: solo da formação em Serviço Social

O ano de 2019 foi marcado no Brasil pela chegada à presidência de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal, consolidando o fim do ciclo “lulista” (SINGER e LOUREIRO, 2016) que se assentou numa tentativa de conciliação das classes no Brasil.

No seu plano de governo intitulado “O caminho da prosperidade”<sup>1</sup> fica explícita a proposta liberal democrata assumida e, na área da educação, a indicação de uma linha de ação assentada na eficiência e no processo de gestão. O diagnóstico que é apresentado nesse documento (ainda que sucinto), no que se refere à educação, parte da relação gasto público/desempenho dos estudantes, sendo indicado que os valores despendidos pelo Estado já são suficientes e que o problema reside no conteúdo e qualidade do ensino, com duras críticas ao que é denominado de “doutrinação ideológica”.

Sobre esta última, desde o início do atual governo vem sendo propagadas posições que restringem o debate acerca do projeto vigente de educação para o plano ideológico, com declarações dos seus representantes centradas, inclusive, no questionamento de se a universidade “deve ser para todos”, ferindo claramente o direito garantido à mesma, bem como uma tentativa de reduzir princípio da autonomia universitária, ao afirmar-se recentemente (abril de 2019) que vem sendo estudada a possibilidade de reduzir os recursos de áreas como Filosofia e Sociologia. Mudanças na gestão do Ministério da Educação, já no quarto mês do início deste governo, expressam as dificuldades objetivas que se dão no plano da implementação de tais diretrizes e convergem com reações da opinião pública.

Além disso, o plano de governo indica a necessidade de inverter os investimentos em educação, de modo a gerar mais recursos para a educação básica e técnica, em detrimento da superior. Isto já se evidenciou

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta\\_PSC.pdf](https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf)

com os cortes de quase 6% do orçamento da União para a área. Diga-se de passagem, foi na educação que se efetivou o maior corte em 2019.

Localizamos, ainda, no documento supracitado, algumas prioridades para a educação superior para esse governo: empreendedorismo e ensino à distância. Sobre o empreendedorismo, destacamos os seguintes extratos do documento:

As universidades precisam gerar avanços técnicos para o Brasil, buscando formas de elevar a produtividade, a riqueza e o bem-estar da população. Devem desenvolver novos produtos, através de parcerias e pesquisas com a iniciativa privada. Fomentar o empreendedorismo para que o jovem saia da faculdade pensando em abrir uma empresa. Enfim, trazer mais ideias que mudaram países como Japão e Coréia do Sul.

As universidades, em todos os cursos, devem estimular e ensinar o empreendedorismo. O jovem precisa sair da faculdade pensando em como transformar o conhecimento obtido em enfermagem, engenharia, nutrição, odontologia, agronomia, etc, em produtos, negócios, riqueza e oportunidades. Deixar de ter uma visão passiva sobre seu futuro (BOLSONARO, 2018, p. 48).

E sobre o ensino à distância, recortamos o seguinte extrato do documento:

Educação à distância: deveria ser vista como um importante instrumento e não vetada de forma dogmática. Deve ser considerada como alternativa para as áreas rurais onde as grandes distâncias dificultam ou impedem aulas presenciais (BOLSONARO, 2018, p. 47).

Fica evidente a compreensão desse governo, com relação aos temas que vem sendo mais polemizados no debate sobre o ensino superior no país nos últimos anos. Com relação ao primeiro, o empreendedorismo, sabe-se que pode ser considerado como uma oportunidade diante de um mercado de trabalho incapaz de incorporar o contingente disponível, mas, também, como uma forma perversa de responsabilizar o indivíduo na criação de oportunidades de gerar trabalho e renda.

Em relação ao ensino à distância, a referência ao veto dogmático da mesma em nenhuma medida expressa o amplo movimento que as profissões vêm fazendo, desde o início da sua implantação no país, para denunciar o modo como ela foi incorporada neste nível de ensino. Sabe-se que a incorporação das tecnologias no ensino é uma tendência crescente e irreversível, mas o questionamento que se faz tem relação com a forma e conteúdo desse processo na realidade brasileira, aliada à frágil regulamentação. Igualmente se esclarece que a afirmação feita de que poderia ser uma alternativa para a população de zonas rurais ou de difícil acesso tampouco explica o fenômeno brasileiro, pois as vagas para o ensino à distância se concentram nas zonas urbanas.

Em recentes manifestações (março de 2019) dos Conselhos de Arquitetura, Farmácia, Medicina Veterinária e Odontologia, que se posicionaram contrários ao registro de profissionais egressos dessa modalidade de ensino, verificam uma atualização da necessidade do debate sobre a oferta, qualidade e impactos deles na sociedade. No entanto, pelas indicações do plano do atual governo, a tendência é de que isto não seja pautado e que a expansão siga na velocidade dos governos anteriores.

Tal proposta se vincula, diretamente, a forma de governo da qual se espera que o Estado se abstenha de interferir na esfera de direitos dos cidadãos e na economia. Tendo em vista que esta seria dotada de mecanismos de autorregulação. Logo, uma direção oposta à perspectiva do Estado Social, que ancora a carta constitucional brasileira de 1988, e garante que todo indivíduo tenha direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços, que devem ter seu fornecimento

garantido através do Estado ou, indiretamente, mediante a regulamentação do mesmo sobre a sociedade civil.

Diante da conjuntura vivida no Brasil, em que os indicadores sociais e econômicos se agravaram nos últimos anos, fazendo ampliar o contingente de desempregados e, logo, a pobreza, propostas como as do atual governo se tornam preocupantes. O país segue apresentando profundas desigualdades sociais que não podem ser reduzidas à renda, embora ela se constitua numa das mais significativas contradições da nossa sociedade. Ainda que se expressem em igual proporção na desigualdade vivida pelo lugar de classe, raça e gênero que os seus cidadãos ocupam.

Contraditoriamente, a “nossa” riqueza que prevalece concentrada numa minoria, pode ser ainda mais questionável quando verificamos onde se localiza. Dados a respeito dos maiores lucros obtidos pelas empresas de capital aberto no país indicam a sua identidade, setor e lucro obtido no último trimestre de 2018, como se constata no Quadro 1.

**Quadro 1.** Empresas mais lucrativas do Brasil (Segundo Trimestre de 2018).

Empresa	Setor	Lucro (em reais)
Petrobrás	Petróleo e Gás	10 bilhões e 72 milhões
Itaú/Unibanco	Bancos	6 bilhões e 244 milhões
Bradesco	Bancos	4 bilhões e 527 milhões
Telef Brasil	Telecomunicações	3 bilhões e 166 milhões
Brasil	Bancos	3 bilhões e 135 milhões
Santander	Bancos	2 bilhões e 972 milhões

Eletróbrás	Energia Elétrica	2 bilhões e 819 milhões
Ambev	Alimentos e bebidas	2 bilhões e 317 milhões
Sid. Nacional	Siderurgia e Metalurgia	1 bilhão e 160 milhões
BB Seguridade	Seguradora e Corretora de Seguros	1 bilhão e 62 milhões
Cielo	Software e dados	817 milhões
B3	Serviços financeiros e seguros	724 milhões
Gerdau	Siderurgia e Metalurgia	694 milhões
Engie Brasil	Energia elétrica	588 milhões
Braskem	Química	547 milhões
Pão de Açúcar	Comércio	478 milhões
Kroton	Educação	467 milhões

**Fonte:** <https://exame.abril.com.br/negocios/as-20-empresas-brasileiras-que-mais-lucraram-no-20-tri>.

O Quadro 1 evidencia a concentração dos lucros no setor bancário, com a indicação de cinco empresas, além das que exploram os setores de mineração, siderurgia, petróleo, celulose, comunicação, energia, transportes, alimentação e sinaliza, na 17ª posição, a Kroton<sup>2</sup> cujo setor explora o serviço educativo.

<sup>2</sup> Trata-se da maior empresa do ramo da educação no mundo, tendo sido criada no Brasil na década de 1960 para atuar na área dos cursos de preparação para o vestibular. De lá para cá, atua



A inclusão de uma empresa dessa natureza, no rol das mais lucrativas no Brasil, requer algumas problematizações, considerando-se que a educação se constitui em um direito social. Na prática, o que este dado evidencia é a assunção dela como serviço, algo que já vinha sendo defendido por outros países e organizações que, desde 2000, defendiam a inclusão do setor no rol de serviços a serem ofertados pelos países signatários da Organização Mundial do Comércio. E, na mesma proporção, como mercado a ser explorado.

Nessa direção, a transformação do direito à educação em serviço a ser comercializado pelas empresas deste ramo, ancoradas no consentimento do Estado e da sociedade, tem uma série de elementos que convergem para o ideário vigente, mas, igualmente, ao retrato social e ao nível educacional do país. Dentre eles, podemos sinalizar:

1) *Alta demanda por formação*, tendo em vista que o Brasil, ainda é um país com déficit educacional significativo, o que gera as condições para que empresas (e outras organizações de natureza privada) ocupem o lugar que o Estado deixa a desejar e/ou não atende de modo suficiente à demanda existente. Segundo o IBGE:

[...] a proporção de pessoas de 25 a 64 anos, com pelo menos o ensino superior de graduação, em 2017, era de 17,0%, enquanto esse mesmo indicador, para países membros da OCDE, era de 30,3% em média (IBGE, 2018, p. 95).

2) *Seletividade do acesso* a este nível de ensino, pois:

Historicamente, o acesso ao ensino superior esteve limitado pela enorme seletividade de seus estudantes, fruto, entre

---

em todos os níveis de ensino, possuindo mais de 2 milhões de alunos e 11 marcas educacionais que foram sendo adquiridas pela mesma que, no ano de 2017, quase efetivou a aquisição do seu maior concorrente, tendo sido impedida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão antitruste brasileiro, por julgar que a operação geraria vários níveis de concentração, inclusive com a formação de monopólios.

outros motivos, tanto dos custos financeiros demandados pela rede privada quanto da elevada concorrência dos exames de ingresso à rede pública. Apesar do avanço observado no aumento da população com ensino superior completo, esse nível permanece restrito a 15,3% da população brasileira de 25 anos de idade ou mais (IBGE, 2018, p. 93).

- 3) *Abrangência territorial* do país, o que tem impedido que IES públicas consigam estar presentes na totalidade dele, abrindo espaço para que as empresas privadas explorem o amplo e descoberto território educativo existente;
- 4) *A elevação do nível de escolaridade da população*, aumenta a taxa de empregabilidade e de renda.

De acordo com o *Education at a glance 2018/OECD indicators*, o Brasil é o país que apresenta as maiores taxas de empregabilidade e o maior retorno salarial para a população que possui ensino superior completo em relação a todos os 36 países da OCDE e 10 países parceiros da organização. Uma pessoa com o diploma de graduação no Brasil ganhava, de acordo com a publicação, 2,5 vezes mais do que alguém com diploma de ensino médio, sendo que a média na OCDE era de 1,6 vezes mais. Essa diferença acentuada de prêmio salarial no mercado de trabalho entre níveis de instrução é uma característica comum de sociedades extremamente desiguais e a principal maneira pela qual as pessoas dos estratos mais elevados mantêm seus filhos em posições no topo da hierarquia ocupacional (IBGE, 2018, p. 93).

O Banco Mundial, em documento de 2017, que causou polêmicas no país, também vem contribuindo para o enfraquecimento da credibilidade do Estado e dos seus respectivos investimentos em educação superior, como se constata no extrato a seguir:

As despesas com ensino superior aumentaram rapidamente ao longo da última década. As matrículas no ensino superior triplicaram no Brasil nos últimos 15 anos, e as instituições privadas tiveram um papel fundamental nesse processo. As universidades públicas representam 25% das matrículas, sendo que as universidades federais equivalem a 15% do total. Em 2015, o Governo Federal gastou aproximadamente 0,7% do PIB com o ensino superior, principalmente por meio de transferências a Universidades Federais e empréstimos estudantis (por meio do programa FIES, em particular). Os recursos públicos alocados às 63 Universidades Federais brasileiras correspondiam a cerca de 0,5% do PIB em 2015. Desde 2010, o orçamento federal alocado às universidades federais tem observado um crescimento anual médio de 12% em termos nominais, ou 7% em termos reais. Considerando o crescimento anual de 2% nas matrículas, isso representa um aumento anual real de 5% no gasto por aluno das Universidades Federais (BANCO MUNDIAL, 2017:127).

A partir desse diagnóstico, o Banco Mundial também sinalizou a necessidade de duas reformas neste nível de ensino, a saber:

- (i) Limitar os gastos por aluno aos níveis das universidades mais eficientes geraria uma economia imediata de 0,26% do PIB. As universidades que receberem menos recursos, como resultado desta medida, teriam de reconsiderar sua estrutura de custos e/ou buscar recursos em outras fontes, como já é a norma nos sistemas acadêmicos com os melhores níveis de desempenho.
- (ii) Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a introdução de tarifas escolares. Isso é justificável, pois o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes

de famílias mais ricas. Paralelamente, é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades. Felizmente, o Brasil já possui o programa FIES, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais. A ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do programa PROUNI. Juntas, essas medidas melhorariam a equidade do sistema e gerariam uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 137-138).

Ao associarmos os dados da conjuntura brasileira na educação, com as determinações internacionais e as diretrizes do atual governo, se prospecta um cenário de preocupação para a formação em Serviço Social, considerando a sua trajetória nos últimos dez anos, bem como o seu projeto de formação vigente e a sua posição no grupo de ciências sociais aplicadas.

#### **4.1.2 A formação em Serviço Social no Brasil: cenário atual**

Como se tratou de explicitar no item anterior, a direção do atual projeto de governo, seguida da presença de organizações empresariais que vem explorando a alta demanda por ensino superior associada ao insuficiente investimento do Estado em ampliar a rede pública que o oferta, permanece garantindo as condições que a formação em Serviço Social siga se expandindo de modo privado e à distância.

No entanto, a sua conformação atual não pode ser compreendida apenas à luz dos elementos conjunturais mais recentes, mas da necessidade de retomarmos quatro aspectos que, do nosso ponto de vista, determinaram e, logo, incidem no tempo/desafio presente, a saber: 1) a ampliação dos números das Unidades de Formação de Assistentes Sociais

(UFAS); 2) a oferta do curso na modalidade à distância, 3) a mudança no perfil do aluno e dos docentes e 4) a garantia do projeto de formação vigente na área (ABEPSS, 1996).

No que se refere aos *números das UFAS*, atualizamos as informações que apresentam a geografia dessa formação, a partir dos dados quantitativos da área que são disponibilizados pelo órgão oficial (INEP, 2017), por meio do Censo da Educação Superior, e que indicam um universo de 451 cursos em funcionamento, sendo 379 privados e 72 públicos (importante destacar que 24 destes cursos foram criados entre 1995 e 2009). Destes, 418 ofertam o mesmo na modalidade presencial (189 faculdades, 151 universidades, 77 centros universitários e 1 Instituto Federal), e 33 na modalidade à distância (1 universidade pública estadual e 32 em IES privadas, cuja natureza é a seguinte: 18 universidades; 13 centros universitários e 1 faculdade).

Ao compararmos este número com períodos anteriores, salta aos olhos o quanto a área foi impactada pelo processo de expansão de vagas no ensino superior brasileiro, considerando que “entre 1995 e 2002 foram criados mais de 50 cursos, sendo 90% através da iniciativa privada” e, ainda, no governo de Luís Inácio Lula da Silva “entre os anos de 2003 a 2009 – 210 cursos de Serviço Social foram criados, dentre os 334 cursos atualmente cadastrados no banco de dados do INEP/MEC e em funcionamento” (LIMA; DAHMER, 2009, p. 43).

Num rápido resgate de décadas anteriores, conforme Lima e Dahmer (2009), é importante lembrar que a área possuía 74 cursos em 1994; sendo que 50 novos cursos foram criados entre 1995 e 2002 (quase o mesmo número dos cursos que existiram por cerca de 60 anos, considerando a criação do primeiro foi nos anos de 1930); 210 cursos surgiram entre 2003 e 2009 (3 vezes mais) e, em 2017, chegamos aos 451 cursos, ou seja, crescimento de 6 vezes mais do que os números de 1994.

Considerando o tempo histórico que nos propomos a problematizar neste capítulo, é possível afirmar, com base nos dados, que a formação em Serviço Social permanece em processo de expansão que, a cada Censo, apresenta um número maior de cursos e, logo, alunos em formação.

Ainda de acordo com essa fonte, o número de vagas ofertadas para o curso, no ano de 2017, atingiu a marca de 181.974 (177.057 privadas e 4.917 públicas), tendo tido 153.548 alunos matriculados (135.801 em UFAS privadas e 17.747 em UFAS públicas) e 27.971 alunos concluintes (25.218 em UFAS privadas e 2.753 em UFAS públicas). Duas pesquisadoras da área já sinalizavam, no final da década passada, que:

[...] a criação de cursos na área de Humanidades, como o curso de Serviço Social – além de proporcionar novos campos de expansão ao capital, fundamentais na fase atual do capitalismo – responde à necessidade de formação de intelectuais difusores de uma sociabilidade conformista e colaboracionista (LIMA, DAHMER, 2009, p. 41).

A assunção da *oferta da modalidade de ensino à distância* tem relação direta com esse processo de expansão do capital que passou a explorar o mercado educativo, com autorização legal e política do órgão estatal. “No governo Lula, outra novidade emergiu para a profissão: a criação dos cursos de Serviço Social na modalidade de Educação à Distância (EAD) com 11 IES ofertando 46.620 vagas” (LIMA; DAHMER, 2009, p. 45).

Esta modalidade foi a principal responsável pela ampliação do número de alunos na área, sendo significativos os dados que passaram a ser divulgados, a partir de 2009 (seis anos após o início dessa oferta) quando o curso de Serviço Social chegou a ser um dos dez cursos com maior número de matrículas em todo o país, ficando na sexta posição com 130.179 matrículas e, em 2015, este número chegou a 180.379, colocando o curso na sétima posição.

No Censo de 2017, o curso é indicado como o sétimo com maior número de matrículas, quando os dados são apresentados pelo gênero, indicando 138.394 mulheres matriculadas de um total de 153.548 matrículas no curso. Logo, o tempo presente mantém um traço comum ao da gênese da formação na área: as mulheres ainda são a maioria no alunado.

Tais dados impactaram, não somente no exercício profissional, considerando a rápida expansão do contingente profissional que, atualmente, chega perto dos 200 mil profissionais, como movimentaram os debates, as pesquisas, a organização das entidades representativas da profissão e, especialmente, a manutenção do curso no interior das IES privadas que ofertam o mesmo na modalidade presencial.

Outro elemento significativo se refere à *mudança no perfil do aluno e dos docentes* no curso. Para o levantamento do perfil dos alunos, lançamos mão dos dados obtidos no último relatório disponível do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE, 2017), que teve um universo constituído por 27.609 alunos que compareceram à referida prova e que responderam ao “Questionário do Estudante”.

Desse relatório, extraímos os seguintes dados acerca do perfil dos estudantes de Serviço Social:

- Em ambas as modalidades de ensino, verificou-se a prevalência do sexo feminino (90%);
- No que se refere à idade dos estudantes, chama a atenção para o início do curso em idade superior à desejada (18 a 24 anos de idade), pois se verificou que, apenas, 36,1% dos alunos do ensino presencial e 13% do ensino à distância estão nessa faixa etária. A maioria se encontra em faixas superiores, sendo a média da faixa etária entre 30 e 39 anos, com 25,5% no ensino presencial e 38,7% no ensino à distância. E, ainda, os estudantes acima de 40 anos de idade representam, respectivamente, 32% dos alunos do ensino à distância e 18% dos alunos do ensino presencial. Em outras palavras: os alunos atuais do curso de Serviço Social possuem idades superiores às desejadas para esta etapa de ensino evidenciando o seu ingresso tardio nos bancos universitários e, também, se constituindo em um aluno adulto maduro que requer estratégias de ensino diferenciadas;
- Com relação à renda, em ambas as modalidades, mais de 70% dos estudantes possui renda mensal entre 1,5 a 3 salários míni-

mos. É importante informar que, em março de 2019, o salário mínimo no país é de R\$998,00. Acerca da fonte dessa renda, 36,7% dos estudantes do ensino presencial não têm renda e seus gastos são financiados pela família ou por outras pessoas e 20,5% têm renda, mas recebem ajuda da família ou de outras pessoas para financiar seus gastos. Na modalidade à distância, o dado mais expressivo é o de que 43,6% informa ter renda/contribuir com o sustento da família e 12% deles são o principal responsável pelo sustento da família. No ensino presencial esse dado é, respectivamente, de 19,8% e 7,8%;

- Quanto à escolaridade dos pais desses alunos, chama a atenção o fato de que a maioria, em ambas as modalidades, não possui educação fundamental completa, o que indica que estes alunos são a primeira geração da família a acessar ensino superior e, logo, indica que são filhos da classe trabalhadora;
- Sobre a formação anterior desses alunos, o percentual de estudantes que cursaram todo o Ensino Médio em escolas públicas foi de 83,8% e 24,8% em escolas públicas, sendo que 64,4% deles cursaram o mesmo no ensino tradicional e os demais concluíram em cursos de educação de jovens adultos, curso normal e/ou cursos profissionalizantes técnicos (eletrônica, contabilidade, agrícola, outro). Este dado indica que, boa parte dos estudantes de Serviço Social, poderia seguir seus estudos em IES públicas, posto que o fizeram no nível de ensino anterior; no entanto, diante da baixa oferta de vagas para o curso nessas IES, eles são levados a cursar o ensino superior nas IES privadas. Considerando a sua renda, é fácil compreender porque acessam o curso na modalidade privada à distância, considerando-se o baixo custo e isto explica, também, o esvaziamento dos alunos nos cursos presenciais desta mesma natureza.

Acerca do *perfil dos docentes*, carecemos de estudos sobre os mesmos, mas não gostaríamos de deixar de referir que emergem novos sujeitos com atribuições distintas daquelas que conformam a identidade deste



sujeito. Emerge nesse cenário docentes do tipo formador, realizador de cursos, pesquisador, tutor, tecnólogo educacional, recurso, monitor, entre outros. Isso nos indica a existência de uma complexidade de funções que eles passaram a ter, inclusive, com novas relações e formas de trabalho. O estudo aprofundado dos diferentes papéis, relações e formas de trabalho dos docentes vinculado ao ensino à distância, bem como do presencial nos cursos de Serviço Social poderá nos oferecer insumos para avançarmos na compreensão desta dimensão essencial da formação.

No seu conjunto, esses dados permitem afirmar que a formação em Serviço Social no Brasil, neste século XXI, passou por radicais alterações e que os sinais estão claros neste ano de 2019, a saber: a progressiva extinção dos cursos presenciais no interior das IES privadas e/ou incorporação da modalidade do ensino à distância como estratégia de sobrevivência dos mesmos; a prevalência do ensino na área na modalidade à distância, com persistente escassez de dados sobre a realidade dos mesmos; a predominância de alunos trabalhadores no curso; a baixa filiação de UFAS no órgão de representação da profissão na área do ensino e da pesquisa (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS) e a falta de dados atualizados sobre a empregabilidade/mercado de trabalho dos egressos do curso.

Logo, problematizar o último elemento elencado no início desta seção – o *projeto de formação vigente na área* se revela como um dos elementos centrais da agenda profissional na atualidade. Tal afirmação se explica pelo fato de que foi pensado na conjuntura dos anos de 1990, ocasião em que não se considerava a possibilidade de incorporação da modalidade do ensino à distância, ainda que ela já se anunciasse numa série de documentos nacionais e internacionais do ensino superior (MACIEL, 2016).

Outro fato é a crise mundial, deflagrada em 2008 que, nesse mesmo âmbito do ensino, desencadeou o surgimento de um mercado educacional que passou a explorar a oferta do ensino superior num país que possuía enorme demanda em todo o seu território. O resultado dessa conjuntura impacta e compromete o referido projeto de formação, indicando a necessidade de revisitá-lo de modo a enfrentar esse conjunto de impactos

postos pela conjuntura do ensino superior brasileiro e que conformam uma nova realidade para o ensino em Serviço Social.

## Conclusão

O tempo presente para a formação em Serviço Social pode ser considerado como um marco histórico importante (e desafiante) na trajetória da profissão no Brasil, pois condensa um conjunto de impactos que decorreram das determinações das políticas de educação superior. Ela teve início no final do século passado e atingiu seu ápice na década atual, quando se verificou a expansão acelerada de vagas, a proliferação na criação de novos cursos, a institucionalização da modalidade de ensino à distância e a mudança no perfil do alunado da área.

No seu conjunto, os diversos cursos foram sendo enfrentados pelas organizações da categoria profissional, de modo articulado com movimentos coletivos da sociedade que convergiam com as mesmas, mas não foram suficientes para impedir ou frear o que tratamos de compartilhar neste capítulo. Assim, urge que novas estratégias sejam construídas de modo a acompanhar o tempo presente, permeado por contradições e mediações, e prospectar o futuro de uma profissão tão necessária para a sociedade em que vivemos.

Algumas delas indicamos a seguir, colocando-as para a discussão da categoria profissional e declarando, de antemão, a nossa intenção que se alinha ao projeto ético-político do Serviço Social brasileiro, mas considera, igualmente, o tempo presente. Dentre essas indicações, destacamos:

- *a necessidade de repensar o ensino na área, seja na modalidade presencial e/ou à distância, considerando a mudança no perfil dos alunos, a natureza dos cursos (diversos), o perfil dos docentes (pouco conhecido) e as condições objetivas que as IES oferecem para o mesmo, bem como as metodologias para esse ensino que parecem pouco sintonizadas com as mudanças*

que se processam nas IES que passam a adotar processos mais ativos e inovadores neste nível de educação;

- *a indicação da concepção de educação e ensino superior que defendemos*, considerando-se todos os documentos que foram produzidos pela profissão que sinalizam para uma rejeição às concepções vigentes;
- *a urgência em reconhecer a mediação das Tecnologias de Informação e Comunicação* nas formações em geral, em todos os níveis de ensino, e o seu uso na formação e no trabalho profissional. Com isto, alertamos aos leitores que não interpretem esta indicação como uma concordância com a modalidade de ensino à distância na área, mas reconhecendo que a educação *on line* é uma realidade irremediável, bem como a incorporação de ferramentas mediadas por tecnologia no trabalho do assistente social. Igualmente, a vida em sociedade amplia de modo veloz o uso da tecnologia, logo, incorpora-la na formação se torna fundamental. Mas, as perguntas que devemos fazer são: como devem ser absorvidas; com qual forma, conteúdo e intenção precisam ser incorporadas no ensino?
- *o desafio de articularmos a formação na área no âmbito da graduação e da pós-graduação stricto sensu*, pois a ampliação dos cursos de graduação vem acompanhada da demanda por docentes e, também, pelos próprios cursos de pós-graduação, tornando-se um espaço fecundo para incorporar disciplinas que fundamentem o ensino e a formação na área, bem como possibilidade de qualificar egressos de processos formativos que possam ter sido mais fragilizados;
- *o fortalecimento das organizações de representação da categoria profissional em estreita relação com a nova conformação das UFAS*, ou seja, é preciso que se reconheça a diversidade e a particularidade dos cursos que oferecem Serviço Social, de modo a dar suporte mais intenso às suas necessidades, consolidando parcerias para atender às demandas que se colocam na

formação, de modo a construir sinergias e não convergências, especialmente, com os cursos que apresentam maiores fragilidades no processo de formação e que, evidentemente, não se restringem aos cursos vinculados à modalidade à distância;

- *a importância de monitorarmos o mercado de trabalho dos profissionais*, de modo a captar o impacto que a ampliação do contingente de alunos e formados, na última década, passa a ter nas condições objetivas para o exercício profissional que, incipientemente, podemos afirmar já sinalizar para altos índices de desemprego, trabalho precário e baixos salários;
- *a ampliação do nosso olhar para novas iniciativas que vem sendo construídas na área social*, o que inclui um conjunto de organizações, projetos, empreendimentos, dentre outros, que vem incidindo no objeto da profissão de modo convergente com o projeto ético-político da profissão, o que nos possibilitaria a construção de novas alianças e, possivelmente, aproximação com os usuários do nosso trabalho.

Por fim, concluímos este capítulo com a mesma lógica da sua introdução, mas nos voltando para o passado quando, há 40 anos, o Serviço Social brasileiro liderou um movimento único na sua história, tendo se *reconceituado*. Nas lições aprendidas naquela época, estão as mediações para os nossos rumos futuros: sintonia da profissão com a realidade da sociedade brasileira, capacidade de organização/representação coletiva e clareza do projeto profissional que, aliada à maturidade intelectual e política da profissão, potencializam a nossa capacidade de enfrentar os complexos desafios que o tempo presente impõe para a formação na área.

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). *Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social*. Rio de Janeiro: 1996.

BANCO MUNDIAL. *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/88487151196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BOLSONARO, Jair. *Plano de Governo*. Disponível em: [https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta\\_PSC.pdf](https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf). Acesso em: 07 jan. 2019.

GOMES, Válter *et al.* O ensino superior no Brasil: breve histórico e caracterização. In: *Revista Ciência Trópico*. v. 42, n. 1, p. 106-129, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2018.

IBGE. *Estatísticas, dados populacionais e indicadores*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

INEP. *Relatórios Sínteses ENADE*. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/relatorio\\_sintese/2016/servico\\_social.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/relatorio_sintese/2016/servico_social.pdf). 2017. Acesso em: 04 nov. 2018.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. 2018. Acesso em: 09 out. 2018.

LIMA, Kátia; DAHMER, Larissa. Contrarreforma na educação superior brasileira: impactos a formação em Serviço Social. In: *Revista Sociedade em Debate* 15, jan.-jun/2009. Pelotas.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez. *Universidade em crise: uma travessia necessária para formação em Serviço Social*. Tese (Doutorado) – PUCRS, Porto Alegre, 2006.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez. *A formação em Serviço Social no contexto da política de educação superior brasileira: configurações, tendências e desafios*. Relatório da pesquisa de produtividade em pesquisa. Porto Alegre, 2018.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez. 80 anos do Serviço Social no Brasil: revisitando a sua trajetória histórica e a conformação da formação atual. In: *Anais do XV Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*. Olinda, 2016.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez e LEWGOY, Alzira Maria Baptista. O projeto de formação em Serviço Social: análise da sua trajetória histórica no período 1996 a 2016. In: *Revista Temporalis*, v. 1, p. 20-30, 2016.

MANCEDO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. In: *Revista Educação & Sociedade*, v.38, n.141, out-dez, 2017.

REVISTA EXAME. *As vinte empresas que mais lucraram*. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/as-20-empresas-brasileiras-que-mais-lucram-no-20-tri/>, 2018. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (org.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016.



## 4.2 GESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS AO ENSINO NA GRADUAÇÃO

INÊS AMARO DA SILVA

### Introdução

A complexidade das demandas sociais atuais gesta-se no contexto econômico, político e social, global e local, onde se acirram a desigualdade social e os processos de precarização do trabalho e se revelam antigas e novas manifestações da questão social, na dinâmica das crises estruturais do capitalismo contemporâneo (ANTUNES, 2001; NETTO; BRÁZ, 2006; ALVES, 2014).

Na composição deste caráter complexo no qual se constitui a questão social hoje, a pobreza (YASBECK, 2012) e as vulnerabilidades e riscos sociais de diferentes ordens (CASTEL, 1998; PASTORINI, 2007; IAMAMOTO, 2008) desafiam a formulação de respostas no campo da cidadania e da justiça social. Como aponta Silva (2013), “o desafio segue sendo o combate às diversas manifestações da desigualdade social: de renda, de gênero, étnico-raciais e sócio-territoriais”, e gerir o social, nesta segunda década do novo milênio “equivale a ocupar-se das estratégias para combater o desemprego e das questões relacionadas à imigração e à proteção social” (SILVA, 2013, p. 219).

A gestão social contemporânea se constitui nessa dialética onde se articulam movimentos de recuo histórico no campo da garantia dos di-



reitos sociais pelo Estado e de precarização das políticas sociais públicas (BEHRING, 2003), ao lado da emergência de novos movimentos sociais e coletivos e de avanços na garantia de acesso aos direitos sociais e de lutas por uma cidadania que inclua o respeito a diversidade com equidade. Novas expressões de participação social e popular, de enfrentamentos e resistências, são protagonizadas por diferentes agentes sociais.

No ambiente onde se constituem as demandas sociais hoje, sinalizam-se, assim, duas considerações importantes sobre o campo da gestão social. A primeira é que tal campo, nos arranjos que na atualidade o conformam, emerge nessa totalidade sócio-histórica, que o constitui e na qual se constrói, expressando as contradições sociais geradas pelo atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações entre a esfera pública governamental e não governamental e a esfera privada com fins de lucro, como formas históricas contemporâneas de responder às expressões da questão social. A segunda é que este campo, em seu caráter híbrido (GARCIA, 2004), requer mediações de diferentes níveis para que possa ser capturado e para que se instaurem competências para intervir profissionalmente junto à diversidade de iniciativas de diferentes segmentos e agentes que o compõem, buscando responder às demandas sociais, mais especificamente, às expressões da questão social.

Diante destas considerações, colocam-se os desafios ao ensino da gestão social na graduação em Serviço Social, em especial no diálogo com o projeto ético-político da profissão. Entende-se que tais desafios incluem a concepção de gestão social e a interface com temas que se relacionam a este campo. Sobretudo, os desafios se revelam na tensão decorrente do estudo destes temas com o necessário e produtivo diálogo com o projeto ético-político da profissão, reconhecendo este projeto profissional como um “dos mais importantes legados dos últimos vinte anos do Serviço Social no Brasil” (LEWGOY; MACIEL, 2016).

A partir de reflexões teórico-práticas da autora, sustentadas em conhecimentos e experiências sistematizadas ao longo do trabalho docente em disciplinas que tratam da gestão social, busca-se neste subcapítulo

elucidar e discutir os desafios, mencionados, construindo mediações entre o ensino da gestão social, que compõe o projeto de formação, e o projeto ético-político do Serviço Social, buscando o fortalecimento da direção social da profissão.

O desenvolvimento destes desafios será desdobrado a seguir.

#### **4.2.1 O diálogo da gestão social com as competências e atribuições profissionais e com o projeto ético-político do Serviço Social**

A gestão social entra com mais força para a agenda dos mais amplos setores da sociedade, e inclusive das universidades e entre os intelectuais, na conjuntura de implantação da estratégia neoliberal no Brasil, momento histórico em que passam a compor o campo da gestão social as estratégias do chamado terceiro setor, do voluntariado e da responsabilidade social das empresas. Entretanto, como coloca Silva (2013), embora a partir da década de 1990 se observe uma disseminação e generalização no uso desta expressão, de forma multidisciplinar, a gestão social é objeto da intervenção profissional do Serviço Social no país desde a gênese da profissão na década de 1930.

O autor destaca que diferentes abordagens do tema se relacionam a influência de projetos societários oponentes:

- a) o conservadorismo católico sob a pretensa equidistância entre o liberalismo e o socialismo;
- b) a consolidação da socialidade burguesa em diferentes estágios (o “espírito social” do empresariado das primeiras décadas do século XX, o controle social estadonovista, o desenvolvimentismo, a modernização conservadora da ditadura militar, a reforma e a contra-reforma da década de 1980, o projeto neoliberal);
- c) e a perspectiva de questionamento e ruptura com os modos dominantes de pensar a sociedade e suas influências na área profissional, buscando alternativas no âmbito de um projeto

societário ancorado em valores democráticos de horizonte socialista (SILVA, 2010, p. 33 e 34).

Tais abordagens também se refletem no ensino da gestão social, que compõe os projetos pedagógicos de formação profissional historicamente, assumindo novos formatos frente à atualização das demandas para este campo, as quais se traduzem e também se gestam no debate e na produção de conhecimento na academia (MACIEL; BORDIN, 2015). E revelam um campo de tensões e contradições, associado a diferentes projetos societários. Na experiência docente mais recente da autora, a partir de meados do século XXI a temática é abordada em disciplinas da formação profissional que tratam: da gestão do trabalho do assistente social, da gestão e do planejamento social; da elaboração de projetos sociais e de intervenção; da gestão no terceiro setor e da gestão da responsabilidade social, da inovação e do empreendedorismo social. Enfoca-se aqui a gestão social como campo de atuação profissional e não especificamente a perspectiva da gestão do trabalho do Assistente Social.

A gestão social se consolida como conteúdo necessário e relevante no desenvolvimento das competências e habilidades profissionais na perspectiva de compreender, formular e operacionalizar estratégias de enfrentamento da questão social, conforme já previsto no artigo quatro da Lei de Regulamentação da Profissão (BRASIL, 1993). O citado artigo contempla a gestão social como parte das competências profissionais em diferentes incisos.

Além disso, abarca tanto dimensões mais amplas que envolvem a elaboração, implementação, execução, assessoramento e avaliação de pesquisas, políticas, serviços, benefícios, programas e projetos sociais e de Serviço Social, na esfera pública direta e indireta, em empresas, entidades sociais, organizações populares e movimentos sociais, com participação da sociedade civil e relacionados ao exercício e defesa de direitos, quanto contempla a perspectiva da gestão cotidiana do trabalho profissional, nos processos de orientação social a indivíduos, grupos e população para a identificação e uso de recursos

no atendimento e na defesa de seus direitos e na realização de estudos sócio econômicos, tendo em vista o acesso a benefícios e serviços sociais.

Compreende-se, assim, que há uma transversalidade no campo da gestão social, capturada tanto na dimensão operativa do trabalho profissional cotidiano, em sua inserção em processos de trabalho, quanto na perspectiva do gerenciamento estratégico e tático de políticas, serviços, programas e projetos sociais/de serviço social. Em qualquer dimensão, a gestão social está articulada ao desenvolvimento de competências ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas do exercício profissional e, como coloca Silva (2013), diz respeito ao acesso à riqueza social por meio da fruição de bens, serviços e recursos, envolvendo um conjunto de estratégias de reprodução da vida social, na esfera dos serviços e do consumo social.

Considerando que os assistentes sociais participam da reprodução da vida social ao se inserirem em processos de trabalho em diferentes espaços de atuação, seja intervindo no atendimento direto à população na operacionalização de políticas, serviços, programas e projetos sociais, ou na formulação, elaboração, implementação, direção, coordenação, assessoramento e/ou avaliação da (os) mesmas (os), identifica-se na atuação docente a necessidade de trabalhar a concepção da gestão do trabalho profissional, abarcando essa transversalidade que compõe a intervenção nos níveis estratégico, tático e operacional das organizações sociais em geral. Para tanto, a utilização de diferentes recursos teórico-metodológicos e didáticos se faz necessária, objetivando que o (a) acadêmico (a) em Serviço Social identifique o campo da gestão, perceba seus impactos no cotidiano de trabalho e perceba-se neste campo, de modo a ampliar a consciência sobre o poder social que exerce enquanto incide, decide e influencia modos de pensar e de vida dos sujeitos com os quais e para os quais trabalha. Trata-se, assim, de um *despertar para a gestão social e para o pensar e pensar-se como gestor(a)* em diferentes dimensões e nesse espaço contraditório onde a gestão social é campo de luta pela promoção de direitos universalistas, de caráter emancipatório.

Aqui identifica-se um primeiro desafio do diálogo da gestão social, em suas diferentes concepções e desdobramentos, com o projeto profissional. Discutindo a construção do projeto ético político do Serviço Social, Netto (2006) chama a atenção para a característica dinâmica dos projetos profissionais e o caráter político dos mesmos, fruto da teleologia que norteia toda a ação humana. Salienta o autor que cada projeto é uma unidade não homogênea, pois “todo corpo profissional é um campo de tensões e de lutas” (NETTO, 2006, p. 5) constitutivas do pluralismo presente na vida social e na profissão, o que é diferente de uma postura eclética.

Desse modo, a hegemonia de um dado projeto profissional requer tanto uma articulação entre componentes que expressam “uma imagem ideal da profissão, os valores que a legitimam, sua função social e seus objetivos, conhecimentos teóricos, saberes interventivos, normas, práticas etc”, quanto supõe um “pacto entre seus membros: uma espécie de acordo sobre aqueles aspectos que, no projeto, são imperativos e aqueles que são indicativos” (NETTO, 2006, p. 7) onde debates, discrepâncias e contestações (e não violações) são reveladores de disputas e tensões no interior de cada corpo profissional.

Na experiência docente da autora, o campo da gestão social contemporânea tem sido um disparador deste debate. O projeto profissional do Serviço Social na contemporaneidade tem uma clara dimensão política que se expressa, conforme sinaliza Netto (2006) na equidade e na justiça social, na universalização do acesso a bens, a serviços sociais e na ampliação e consolidação da cidadania como garantia dos direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras. Um projeto democrático e que defende a democratização, como destaca o autor, abrindo as decisões institucionais para a participação dos usuários, defendendo a socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida. Os elementos acima, adicionados ao direcionamento na construção de uma nova relação com os usuários, democrática e fundada no compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população (NETTO, 2006), claramente revela, na percepção da autora, a importância estratégica da gestão social na concretização deste projeto.

Entende-se, assim, que o ensino da gestão social incide de modo direto sobre estas tensões, pois se coloca, inclusive, no centro de contradições decorrentes do necessário diálogo com diferentes e consistentes perspectivas teóricas que emergem no atual contexto do capitalismo neoliberal e da emergência do pensamento pós-moderno, como parte da lógica de sustentação cultural-ideológica deste estágio do capitalismo. Quer-se explicitar, aqui, que o estudo da gestão social contemporânea exige e desafia o conhecimento de outras concepções de gestão social presentes nas práticas organizacionais e na produção científica de disciplinas do campo das ciências sociais, da economia e da administração, as quais traduzem diferentes tendências e revelam distintas visões de mundo a serem compreendidas e tensionadas no debate com o projeto ético-político profissional. Exige, ainda, conhecer, analisar criticamente e apropriar-se de diferentes práticas de gestão social que se utilizam de metodologias e ferramentas de intervenção apropriadas por diferentes disciplinas, que não somente as específicas do Serviço Social.

Defende-se na formação profissional e mais especificamente no ensino da gestão social a necessidade de conhecer e dialogar com tais perspectivas enquanto potencialidades explicativas para a realidade social e colocá-las em debate com princípios e valores preconizados pelo projeto profissional. Isso porque, o modelo de gestão social emergente (CARVALHO, 1999) apresenta-se como uma opção híbrida, complexa e plural, que condensa as contradições de uma totalidade que se constitui no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas e do desenvolvimento científico e tecnológico e que tem seus impactos na diversidade de processos econômicos, sociais, políticos e culturais que compõe a realidade brasileira, imersa que está nos macromovimentos do capitalismo mundial.

A gestão social, assim, pode responder tanto a movimentos conservadores e neoconservadores, quanto a movimentos com potência para promover rupturas e processos transformadores, tendo em vista a consolidação e ampliação da cidadania, no horizonte de projetos de novas ordens societárias em disputa. Dessa forma, a gestão social, que

tem sido objeto de estudo, pesquisa e produção de conhecimentos à luz de diferentes tendências e matizes ideológicas e teórico-metodológicas, desafia à construção de mediações no diálogo necessariamente renovado com o projeto ético-político da profissão, considerando a diversidade de iniciativas que se materializam na realidade social concreta.

A tensão/desafio do ensino da gestão social no contexto do projeto ético político profissional se coloca, então, desde a perspectiva da crítica e da autocrítica no processo de produção do conhecimento científico que, em sua dimensão formal, deve responder a critérios de objetivação e de discutibilidade e, em sua dimensão política, explicita a intersubjetividade e a perspectiva ideológica que o sustenta (DEMO, 2009). A perda desta condição transforma o conhecimento em dogma, de modo que, em defesa dos valores democráticos que sustentam o projeto ético-político, busca-se uma apropriação consistente e crítica das diferentes manifestações contemporâneas das estratégias de enfrentamento do capital e do Estado às expressões da questão social.

Como dito, tais iniciativas se traduzem em um amplo, contraditório e diverso leque de respostas por meio de políticas, programas, projetos e ações sociais de caráter público governamental e não governamental e de caráter privado, que recebem diferentes denominações e revelam concepções e práticas sociais renovadas e/ou inovadoras dentro do campo da gestão social, da gestão socioambiental e da gestão da responsabilidade social e da sustentabilidade, por exemplo: cidadania corporativa, investimento social privado, marketing social, setor dois e meio, comércio justo, negócios sociais, negócios inclusivos, capital social, inovação social, empreendedorismo social, economia social, entre outras.

Ainda que o conjunto destas iniciativas se produza no bojo dos processos de reprodução do próprio capital, a perspectiva do materialismo histórico dialético convida a investigação de tais movimentos de modo a capturar a dinâmica dos processos internos que trazem em si a negação do próprio sistema e as possibilidades de sua superação histórica, diante do estágio de desenvolvimento das forças produtivas. É nessa perspec-

tiva que tem se conduzido o ensino da gestão social, no diálogo com diferentes vertentes teóricas e no estudo, análise e entendimento de diferentes práticas sociais e experiências que se dão na concretude do real sócio histórico, que se constituem nas contradições sociais e traduzem as tensões entre forças conservadoras e transformadoras em direção ao avanço da democracia e da emancipação social.

A necessidade de conhecer com consistência tais iniciativas, em especial aquelas que emanam do chamado terceiro setor, da responsabilidade social corporativa e do empreendedorismo social se dá, inclusive, pela qualidade social de que muitas efetivamente se revestem no tocante a proposições e objetivações na realidade social que veiculam e operam valores, princípios e formas de atuação frequentemente alinhadas com elementos do projeto ético-político do Serviço Social, anteriormente apontados, ainda que, contraditoriamente, possam não necessariamente se colocar alinhadas ao projeto societário hegemonicamente assumido pela profissão.

Nessa perspectiva se constitui o desafio de construir com os (as) acadêmicos (as) processos críticos e autocríticos que permitam estudar com profundidade tais práticas, dialogar dialeticamente e especialmente, para além da posição crítica, conhecer e saber operar com as mesmas. Entende-se a importância de que a formação profissional promova condições para uma crítica consistente, promovendo rupturas com quaisquer reducionismos ou maniqueísmos em relação às possibilidades históricas, pois, no contexto do capitalismo neoliberal, a totalidade de movimentos que emergem da diversidade e pluralidade presentes nas ações de organizações sociais de caráter público ou sem fins de lucro e nas iniciativas de responsabilidade social empresarial, requer um melhor conhecimento e domínio de suas formas de materialização.

Conhecer tais iniciativas permite perceber as possibilidades históricas de avanços ou não no campo dos direitos sociais, da cidadania e da democracia, como formas de resistência que nascem dentro da própria contradição do modo de produção econômica, política e social dominante, das fissuras e paradoxos decorrentes da sua própria necessidade dinâmica



de reprodução. Entende-se que conhecer criticamente e apropriar-se da gestão social em sua complexidade, abarcando o vasto campo onde se faz presente, é uma forma de trabalhar, no projeto de formação profissional, o desenvolvimento da competência ético-político, teórico-metodológica e técnico-operativa tanto para ocupar de modo crítico, criativo e propositivo os espaços sócios ocupacionais na esfera pública e privada quanto para reconhecer, mobilizar e potencializar tais movimentos na direção social dos valores e princípios da profissão.

A formação no campo da gestão social responde às competências e atribuições e ao projeto ético político do Serviço Social, em suas contradições e suas exigências para a profissão. Identifica-se a seguir outros desafios que emergem no ensino, referentes ao trato das concepções e de temas afins à gestão social contemporânea.

#### **4.2.2 Considerações sobre o ensino da gestão social: concepções e temas afins**

O ensino da gestão social no diálogo com o projeto ético político se revela, na experiência da autora, em diferentes momentos de abordagem do tema na formação profissional, desde o estudo da gestão e do planejamento social e da gestão do trabalho do assistente social, à pesquisa das formas de gestão social no âmbito das organizações privadas de fins públicos, da gestão da responsabilidade social corporativa, da inovação social e do empreendedorismo social.

Um aspecto relevante nesse sentido é a compressão do que se constitui afinal este campo, que começa por adotar um conceito simples que permite compreender a perspectiva da gestão enquanto uma ação de estabelecer ou interpretar objetivos institucionais ou organizacionais e de alocar os devidos recursos e estratégias para atingir uma dada finalidade. E, para isso, tendo em vista atingir um resultado social eficiente, eficaz e efetivo (TENÓRIO, 1999), no caso aqui, em relação ao acesso a bens e serviços sociais, como direitos de cidadania. Buscam-se também estratégias para que

os(as) acadêmicos(as) reconheçam as funções gerenciais de planejamento, direção, organização e controle, nos níveis estratégico, tático e operacional de uma organização, seja pública ou privada.

Neste momento se dá a primeira ruptura: o pensar e pensar-se a partir da gestão, identificando com os(as) acadêmicos(as) os impactos e a presença da gestão no cotidiano do trabalho profissional e as relações com a formulação, planejamento, implantação, operação e avaliação de políticas, serviços, programas e projetos sociais. Trata-se, ainda, dos(as) mesmos(as) perceberem a gestão como processo social e político que se expressa em modelos de hetero-gestão, co-gestão e auto-gestão (PRATES, 2006) e suas relações com a materialização dos princípios e valores do projeto ético-político do Serviço Social.

Em geral, este é um momento de grandes descobertas e contato com temas e perspectivas absolutamente novos na formação. O que se tem percebido como um recorte importante para trabalhar questões como a autonomia relativa e a ruptura com processos de subalternização profissional, associados ao enfoque restrito da operação terminal das políticas sociais.

A compreensão do trabalho, desde a perspectiva da gestão, amplia a visão crítica e propositiva a respeito dos processos sociais na realidade social e organizacional e a identificação de condicionantes e possibilidades a serem articuladas, tendo em vista a construção ou consolidação de estratégias democráticas e participativas, que conduzam ao acesso aos direitos sociais e ampliação da cidadania. Mais ainda, compreender o campo da gestão na dimensão do gerenciamento estratégico e tático de políticas, serviços, programas e projetos sociais e identificar as possibilidades de trabalho profissional nestes espaços de gestão, permite ao futuro profissional incluir esta possibilidade em seu projeto de formação, ampliando as alternativas de influência coletiva, por meio de sua participação em diferentes em espaços de poder e tomada de decisão. Neste sentido, este também é um momento onde se provocam reflexões sobre a racionalidade instrumental e substantiva (GUERREIRO RAMOS, 1989)

provocando reflexões sobre os modelos de gestão nestas diferentes racionalidades e as relações com a gestão social.

O aprofundamento da concepção de gestão social se dá a partir do estudo do modelo de gestão social emergente, conforme Carvalho (1999), e complementada por referenciais trazidos por Beghin (2005) e Garcia (2004). A gestão social é investigada como a gestão das ações sociais públicas, um campo que se consolida no século XX diante do reconhecimento das necessidades e demandas dos cidadãos como legítimas e que traduz a permanente disputa entre Estado e sociedade civil nas prioridades das políticas públicas (CARVALHO, 1999). Ainda segundo Carvalho (1999), a gestão social emergente diferencia-se da gestão social centralizada, com políticas sociais universalistas e primazia do Estado regulador, típica do Welfare State europeu das décadas de 60 a 80. Constitui-se na crise neoliberal, no contexto do trato residual das demandas dos cidadãos e revela uma articulação entre o Estado, Sociedade Civil e Mercado que coloca duas importantes ordens de tensão, as quais são problematizadas no ensino de graduação posto que possuem forte expressão institucional: a tensão entre eficiência e equidade, sob o risco da publicização e privatização das atividades sociais; e a tensão entre a lógica da tutela ou compaixão e a lógica dos direitos, sob o risco da filantropização dos serviços sociais e de negação dos direitos sociais universais (CARVALHO, 1999).

A gestão social emergente expressa as contradições já sinalizadas neste subcapítulo, pois traduz em si elementos que compõe os novos modos de ser, viver e organizar a atividade produtiva e a vida social no contexto do capitalismo contemporâneo, bem como veicula valores e princípios que representam avanços em uma concepção democrática de cidadania, tais como: a gestão compartilhada, descentralizada, com ênfase à participação, ao fortalecimento da sociedade civil e a pressão por decisões negociadas, pelo controle social, pela parceria e pela publicização; a ênfase na ação local e a articulação entre esferas de governo, mercado e sociedade civil; a gestão em redes intersetoriais e a flexibilização de programas e serviços sociais participativos e comunitários (CARVALHO, 1999).

A análise crítica das lutas políticas pelo Estado Democrático de Direito e do modelo de gestão social emergente, que no caso brasileiro se acirram na década de 90 com a Reforma Gerencial do Estado, busca dar visibilidade ao risco de manter-se um pacto social conservador, onde o velho é travestido e recolocado como novo e a cidadania social passa a ser pensada fora da esfera jurídica e política (BEGHIN, 2005). Essa tensão é trabalhada com os(as) acadêmicos(as), problematizando a contradição representada pela entrada mais intensiva das instituições da sociedade civil num terreno controlado pelo Estado ou por instituições filantrópicas como possibilidade/ potencialidade de recuperar o conceito de cidadania e sua efetivação política e social. Como pondera Garcia (2004), muitas destas organizações contrastam com as formas tradicionais de ação seja governamental ou não-governamental, de modo que as parcerias entre ONGs e Estado representam, por um lado uma conquista para a democratização das esferas de gestão e controle social e, por outro, o risco da desresponsabilização do Estado na garantia das políticas públicas.

Nesse aspecto, concorda-se com Silva (2013) em relação a utilizar uma concepção mais abrangente do espaço público para além da esfera estatal *stricto sensu*, sem que se utilize de tal perspectiva como pretexto para desobrigar o Estado quanto às políticas sociais. A discussão sobre a sociedade civil, suas concepções e relações com o Estado (WANDERLEY, 2012) torna-se então outro aspecto importante no ensino da gestão social.

O projeto pedagógico inclui o estudo de políticas públicas estatais e a sua operação nos equipamentos sociais públicos, bem como as articulações entre governo, sociedade civil e empresas por meio de iniciativas e parcerias que se estabelecem neste campo, analisando criticamente experiências locais no âmbito estadual e municipal. E, inclui o estudo de iniciativas do chamado terceiro setor e da responsabilidade social empresarial, as quais carregam em si de modo mais acirrado as contradições sociais e, por este motivo, são sempre mais desafiadoras do ponto de vista de mobilização dos(as) acadêmicos(as) para conhecer a materialidade de experiências nestes campos e compreender os resultados sociais que

contraditoriamente podem gerar, indo além da análise crítica de seus significados no contexto neoliberal.

Em relação especificamente à participação do empresariado no campo da gestão social, se por um lado o ativismo social empresarial busca diluir os conflitos resultantes da relação capital/trabalho e se constituir em nova estratégia de negócios, por outro, as grandes empresas necessitam criar novas formas de enfrentar a questão social e se legitimarem nos territórios onde atuam, lidando com os impactos sociais e ambientais de suas atividades. Este o modelo de negócios no atual estágio de desenvolvimento do capital e que desafia ao diálogo com o projeto ético político do Serviço Social.

Assim, incluem-se no estudo do modelo de gestão social emergente as iniciativas empresariais que emergem na denominada responsabilidade social corporativa e que revelam distintos padrões de interação entre o Estado e o mercado, buscando abrandar o aparente antagonismo entre interesses privados e compromissos públicos. Como coloca Garcia (2004, p. 16) o empresário aparece no campo social como quem tem “competência técnica para gerir problemas”, como ator qualificado a instituir a lógica da eficiência e do jeito novo de “fazer o bem”.

Assim, se constitui no Brasil o campo social, onde é produto de uma história de alianças entre instituições públicas e privadas, valores laicos e religiosos, projetos de mudança e de continuidade que resultam em combinações híbridas: Estado reproduzindo lógicas de interesses privados e segmentos privados com iniciativas na perspectiva da cidadania (GARCIA, 2004).

Como já apontado em outro artigo (SILVA, 2003), entende-se a responsabilidade social como uma categoria que se gesta no movimento de profundas mudanças globais e condensa múltiplas e complexas determinações econômicas, políticas, sociais e culturais do capitalismo mundial. Expressa uma realidade em processo e em permanente construção, que se constitui na trama de relações e disputas entre ideias e práticas que representam diferentes interesses. Pode assim, tanto ganhar contornos mais conservadores, dentro de uma lógica prioritariamente econômica, quanto

revestir-se criticamente como alternativa para o modelo de desenvolvimento excludente e concentrador, na construção de uma sociedade sustentável.

Busca-se, dessa forma, no ensino da gestão social perceber criticamente esta teia de relações entre as esferas, pública e privada, e tencionar este debate com o projeto ético político profissional. Como bem colocam Barbieri e Cajazeira (2009), debates em torno da responsabilidade social das empresas existem desde seu surgimento no início da era moderna. Entretanto, em termos gerais, o recrudescimento da responsabilidade social nas décadas de 60-70 nos Estados Unidos está associado a movimentos ambientalistas e de defesa dos direitos dos consumidores e a pressões para prestação de contas das atividades e dos investimentos empresariais na sociedade (ALESSIO, 2008; ASHLEY, 2005).

Trata-se no ensino da gestão social de compreender contemporaneamente os modelos de gestão da responsabilidade social da sustentabilidade no ambiente da reestruturação produtiva, como estratégias que emergem em resposta a um conjunto de forças e pressões de diferentes ordens: o estágio do desenvolvimento científico e tecnológico; o aumento da consciência sobre o consumo, estilo de vida e seus impactos; o crescimento dos movimentos ambientais e sociais e de luta pela cidadania; a necessidade de resposta a partir de indispensabilidade crescentes de diferenciais competitivos; a pressão do comércio internacional globalizado por práticas de trabalho decente e preservação/proteção ambiental; a necessidade de criação e manutenção de mercados e sociedade saudável para o consumo; a busca por ganhos de imagem e fidelização das marcas e a busca por obter valor agregado no mercado de capitais, diante de práticas reconhecidas como social e ambientalmente responsáveis, entre outros elementos.

Este entendimento crítico não suprime a obrigação de estudar e conhecer a materialidade de metodologias, ferramentas e experiências de gestão da responsabilidade social que permitam intervir com competência neste campo, desde a perspectiva do objeto de intervenção do Serviço Social (a questão social e suas expressões) e do projeto ético-político da profissão.

Trabalha-se assim com a responsabilidade social como um modelo de gestão nas organizações que veicula contraditoriamente possibilidades de enfrentamento de expressões da questão social e da questão ambiental (SILVA, 2010), com potência para instaurar rupturas e mudanças na esfera institucional e organizacional, Considerando que a sustentabilidade do desenvolvimento requer múltiplos conjuntos de forças sociais econômicas e políticas articulados de forma a obter melhorias simultâneas no equilíbrio da distribuição de renda, no padrão de qualidade de vida, no acesso aos direitos civis e serviços públicos e na garantia de preservação de efetivas condições de reprodução dos recursos naturais, dentro de condicionantes econômicos e sociais (FISCHER, 2001; 2008), é somente através de um compromisso coletivo e constantemente negociado entre diferentes sujeitos e grupos sociais que se poderá avançar, o que se considera relevante para o debate no campo da formação profissional e do amadurecimento do projeto ético político do Serviço Social.

A responsabilidade social é estudada no contexto brasileiro, como movimento que ganha força a partir do final da década de 1990, marcado pela constituição de um novo pacto social (CESAR, 2008). A principal referência institucional brasileira no assunto apresenta a responsabilidade social como a qualidade ética das relações da empresa/organização com todos os segmentos vinculados direta ou indiretamente ao processo produtivo (governo, comunidade, ambiente, funcionários, acionistas, clientes e fornecedores) abordando, neste amplo espectro, o combate às formas de exclusão social, as manifestações de desigualdades sociais e as questões ambientais (INSTITUTO ETHOS, 2012).

Observa-se que, ao longo de sua trajetória, o movimento da responsabilidade social vai superando o enfoque simplista e reducionista inicial da função social da empresa e da filantropia empresarial tradicional, já que a crescente complexidade do sistema econômico, político e social e seus impactos vão estabelecendo novas sinergias entre a responsabilidade social e a gestão da qualidade, as reivindicações laborais e dos direitos humanos, a ecologia e o comércio justo, entre outros temas. Um

conjunto cada vez maior de princípios, pactos e normas começam a ser incorporados à gestão das organizações, conforme sistematizados, por exemplo, em Zarpelon (2006) e em Barbieri e Cajazeira (2009).

Entre eles, a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Global, diretrizes da OCDE, uma diversidade de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os padrões normativos SA8000, NBR 16001 e a norma internacional de responsabilidade social, ISO 26000, a qual foi coletivamente construída através do consenso entre diferentes agentes do campo econômico, político, social e acadêmico internacional, publicada no final do ano de 2010.

O movimento da responsabilidade social se amplia para as organizações em geral, contemplando a esfera pública e privada com e sem fins lucrativos e se impõe como uma realidade no século XXI que expressa as contradições do padrão de produção e desenvolvimento e implica enfrentar dilemas e desafios de mudança institucional. Entende-se que tais dilemas e desafios necessitam ser compreendidos bem como problematizados no ensino, a partir da tensão com as racionalidades e paradigmas emergentes.

Associados a estes temas surgem outros como o empreendedorismo social (NETO; FROES, 2002; BORNSTEIN, 2005; DORNELLAS; TIMMONS; SPINELLI, 2010) e a inovação social (PHILLS; MILLER, 2008; BIGNETTI, 2011), os quais são campos de investigação, análise e experimentação que mobilizam os(as) acadêmicos(as) de diferentes formas. Considera-se exigente, do ponto de vista da formação profissional em Serviço Social, o desafio de dialogar com estas concepções e práticas e de desenvolver competências para intervir de modo crítico e propositivo nos diferentes espaços sócio-ocupacionais onde tem materialidade a gestão social e estas manifestações, que transbordam a esfera pública estatal.

Tal desafio também convida ao já comentado diálogo com o campo da administração, em especial com instituições e autores que produzem sobre gestão social. Tenório (1998) defende que a gestão social implica na substituição da gestão tecnoburocrática e monológica para um gerenciamento participativo, dialógico, a partir de um processo decisório,



exercidos pelos diferentes sujeitos sociais. Ao contrário da gestão pautada pela lógica do mercado, que se constitui como ação racional voltada para o êxito, com caráter instrumental e utilitarista fundado no cálculo de meios e fins e de um agir sobre o outro, a gestão social propõe outra lógica, numa perspectiva de ação comunicativa, como ação racional voltada para o entendimento – bem comum (TENÓRIO, 1998).

Para tanto, busca incorporar as modernas tecnologias gerenciais para reconstruir criticamente a racionalidade instrumental e política do mercado, em prol de uma racionalidade que promova politicamente a solidariedade e a cidadania (TENÓRIO, 1998).

Enfocando a perspectiva da gestão pública, Tenório (2005) aponta que a gestão social, no contexto da onda neoliberal, implica o repensar do conceito de gestão pública, salientando que, neste caso, o “adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito a fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2005, p. 102). Em última análise, para o autor, a esfera pública é o espaço social onde se dá a interação dialógica entre a sociedade civil e o Estado decidindo sobre políticas públicas incluindo o mercado (parcerias), e que compõe o campo da administração pública.

Aborda-se assim a gestão social como gestão do interesse público, da coisa pública, e que seus fins são o acesso a direitos sociais e a conquista da cidadania (SILVA, 2013), porém entende-se que a primazia da responsabilidade do Estado não prescinde de efetiva participação das organizações da sociedade civil e das empresas privadas na construção destes fins.

Os debates sobre os temas da democracia, da cidadania e da participação em diferentes tendências são abordados no diálogo com o projeto ético-político do Serviço Social. Nesse sentido, utiliza-se também o estudo da práxis da gestão social como mediação para cidadania com base em Maia (2005).

A autora contrapõe a gestão “contra o social” (gestão social como estratégia tecnológica e instrumental de qualificação e eficiência do trabalho em organizações do campo social voltada ao desenvolvimento

do capital e introduzida pelo terceiro setor e pela a responsabilidade social) à gestão social voltada ao desenvolvimento do cidadão, como “um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador”, com base nos valores da democracia e da cidadania, em vista “da garantia de direitos humanos universais e da afirmação de interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade” (MAIA, 2005, p. 15-16).

O ensino da gestão social convida a uma visão crítica que busca a ruptura com os modos dominantes de pensar a sociedade, construída a partir do estudo reflexivo sobre diferentes abordagens, tendências e perspectivas teóricas e do conhecimento da materialidade nos espaços sócio ocupacionais onde se gesta e acontece, sendo que tal estudo e conhecimento têm como fio condutor o projeto ético-político da profissão a ser construído democraticamente com os cidadãos. O exame responsável de seus diferentes desdobramentos, os quais alguns foram apontados nesta produção, tem por finalidade destacar a amplitude e profundidade que requer tratar da gestão social no projeto de formação, tendo em vista instrumentalizar o(a) acadêmico para uma participação crítica e proativa no mundo do trabalho, com conhecimento e domínio das diferentes formas concretas em que se manifestam as práticas de gestão.

## **Reflexões Finais**

O conjunto das considerações sobre o ensino da gestão social e os desafios deste ensino no diálogo com o projeto ético-político e seu fortalecimento na formação profissional, destacam o caráter contraditório que se revela em uma pluralidade e diversidade de iniciativas e práticas protagonizadas por diferentes segmentos e agentes sociais e em discursos que compõe o campo da gestão social, onde muitas vezes sobre as mesmas expressões (cidadania, participação, democracia), veiculam diferentes significados e tendências políticas e ideológicas.

Defende-se a necessidade não somente de conhecer de modo consistente a materialidade destas iniciativas e práticas e de como se constituem na totalidade sócio-histórica, como também de apreender suas contradições, identificar limites e possibilidades nos espaços onde se produzem e reproduzem. Isso porque, tendo em vista, no exercício da autonomia relativa (IAMAMOTO, 2011) contribuir competentemente na elaboração de respostas críticas e criativas, alinhadas com os valores e princípios da profissão e mobilizadas com a participação e o protagonismo dos sujeitos sociais que são os “destinatários” das políticas sociais.

Compreende-se, assim, a responsabilidade de formar tendo em vista garantir, ampliar e fortalecer a presença do assistente social nas esferas pública governamental e não governamental e na esfera privada com e sem fins de lucro, lócus onde se elaboram, gerenciam e operacionalizam políticas públicas, serviços, programas e projetos sociais e de serviço social.

A pluralidade de setores e agentes sociais hoje presentes no campo social, onde se manifestam esta diversidade de ações e intervenções, convoca a participação vigilante e propositiva do assistente social, na condição de um profissional habilitado e reconhecido para construir coletivamente respostas que atendam aos clamores pela garantia dos direitos humanos sociais e pela ampliação da cidadania. Entende-se que a qualidade da presença profissional nestes espaços pode e deve contribuir na construção da direção social que expresse de modo digno e legítimo os interesses da maioria da população que luta pelo acesso aos bens e serviços e por uma participação justa na riqueza social.

Não ficar fora desta arena requer reconhecer, como coloca Silva (2013), que a gestão social é lugar de política, para além das lógicas administrativas; é lugar de luta na perspectiva dos direitos sociais e sempre envolve conflitos e disputas que respondem, direta ou indiretamente, à esfera econômica, já que a política não se separa da economia. Busca-se, assim, zelar pela unidade do que muitas vezes pode se dissociar no ensino da gestão social.

A unidade teoria e prática, enquanto aspectos diferenciados, porém inseparáveis, de uma totalidade em movimento, se constitui a partir das mediações e das sínteses provisórias que emergem ao analisarmos o real em sua totalidade, historicidade e contradição (PRATES; CARRARO, 2017). A contínua tensão nos processos de produção e reprodução social, resultado da dialética entre o concreto, o abstrato e o concreto pensado, como próprio movimento do método, é o que fundamenta, nesse sentido, a formação e o ensino em gestão social.

Os limites e possibilidades são históricos e se inscrevem a cada tempo e espaço. Do exposto, se pode depreender que, diante da complexidade do real, as respostas para o enfrentamento das contradições e para produção de mudanças na realidade social em suas formas de exclusão e desigualdades, necessitam uma competência que implica trabalhar as próprias concepções do profissional em formação sobre essa realidade, seus valores e crenças, seus preconceitos e pré-noções. Trabalhar na elaboração, implantação, execução e/ou avaliação de políticas, programas e projetos sociais e de serviço social requer o acesso a informações, a produção de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades e habilidades que envolvem essa base ética e política, fundamentada em uma visão de homem e de sociedade coletiva e dinamicamente constituídas, a qual será a sustentação das estratégias teórico-metodológicas e dos instrumentos técnico-operativos que se revelam nas práticas profissionais / gerenciais.

O discurso e a produção de conhecimento sobre o tema da gestão social encontram, assim, outro grande desafio na concretização de seus propósitos, na superação das tensões e contradições que se revelam no seu próprio interior e que, uma vez superadas, coloquem a todos diante de novas questões e desafios de desenvolvimento humano-social. Os caminhos dessa construção estão sendo desenhados a cada momento e são tarefa de todos e todas aqueles e aquelas que se sentem comprometidos (as) e compromissados (as), como cidadãos, cidadãs e profissionais, com uma participação efetiva nos espaços de decisão que incidam sobre processos de transformação social.

## Referências

- ALESSIO, R. *Responsabilidade social das empresas no Brasil: reprodução de postura ou novos rumos?* Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.
- ALVES, G. *Trabalho e o neodesenvolvimentismo: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil*. Bauru: Canal 6, 2014.
- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 4. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.
- ASHLEY, P. A. (coord.) *Ética e Responsabilidade social nos negócios*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BARBIERI, J. C.; CAJAZEIRA, J. E. R. *Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BEGHIN, N. *A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito*. São Paulo: Cortez, 2005.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BIGNETTI, L.P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais*. São Leopoldo: Unisinos. v. 47, n. 1, janeiro/abril 2011.
- BORNSTEIN, D. *Como mudar o mundo – Empreendedorismo Social e o Poder de Novas Idéias*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- BRASIL. *Lei n. 8662, de 7 de junho de 1993*. Dispões sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm). Acesso em: 15 maio 2013.
- CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CARVALHO, M.C.B. Gestão Social: apontamentos para o debate *In: RICO, Elizabeth de Melo e RAICHELIS, Raquel (org.). Gestão Social, uma questão em debate*. São Paulo: EDUC/IEE, 1999.
- CESAR, M. de Jesus. *Empresa cidadã: uma estratégia de hegemonia*. São Paulo: Cortez, 2008.
- DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DORNELAS, J.C.A.; TIMMONS, J.A.; SPINELLI, S. *Criação de novos negócios: empreendedorismo para o século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

FISCHER, R. M. Networks, Terceiro setor e desenvolvimento social: a construção de um banco interativo de projetos sociais na Amazônia Legal. *Revista de Administração*, São Paulo: FEA/USP, v. 36, n. 3, jul/set. 2001.

FISCHER, R.M. Empreendedorismo Social e Desenvolvimento Sustentável. In: CANÇADO, Airton C. *et al. Formação em Gestão Social*. Palmas: Provisão, 2008. Documento eletrônico.

GARCIA, J. *O negócio do social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. (Coleção Passo a Passo n.40).

GUERREIRO RAMOS, A. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 21 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO ETHOS. *O que é RSE*. 2012. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/cedoc/indicadores-ethos-versao-2012/#.Ugeqm9LSE9A>. Acesso em: 10 dez. 2013.

LEWGOY, A.M.B.; MACIEL, A. L.S.O projeto de formação em serviço social: análise da sua trajetória histórica no período 1996 a 2016. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 16, n. 32, jul/dez. 2016.

MACIEL, A.L. S.; BORDIN, E.M gestão social: Contexto e campo científico no Brasil. *VII Jornada Internacional de Políticas Públicas – para além da crise global: experiências e antecipações concretas*. 25-28 ago 2015 São Luiz, MA. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/gestao-social-contexto-e-campo-cientifico-no-brasil.pdf>. Acesso em: 10 ago.2016

MAIA, M. Gestão social: reconhecendo e construindo referenciais. *Revista Virtual Textos & Contextos*, Porto Alegre, n. 4, dez. 2005.

NETTO, J.P. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. 2006. *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. Disponível em [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto2-1.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-1.pdf). Acesso em: 05 jun. 2017.

NETTO, J.P.; BRAZ, M. *Economia Política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez; 2006.

NETO, F.P.M.; FROES, C. *Empreendedorismo social: a transição para uma sociedade sustentável*. RJ: Qualitymark, 2002.

PASTORINI, A. *A categoria “questão social” em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007

PRATES, J. C. Gestão como processo social e o processo de gestão da política de assistência social. In: MENDES, Jussara Maria Rosa. *Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

PRATES, J.; CARRARO, G. “Na prática a teoria é outra” ou separar é armadilha do capitalismo? *Argumentum*, v. 9, n. 2, Vitória (ES), maio/ago. 2017.

PHILLS, J.A. Jr.; MILLER, D. T. Redescobrimo a inovação social. *Stanford Social Innovation Review* (2008). Centro de Inovação Social da Stanford Graduate School of Business. Disponível em: [https://ssir.org/articles/entry/redescoving\\_social\\_innovation](https://ssir.org/articles/entry/redescoving_social_innovation). Acesso em: 20 jul. 2017.

SILVA, A. A. O debate contemporâneo sobre a gestão social. *Serviço Social em Revista*. v. 16, n.1, Londrina (PR), jul/dez. 2013

SILVA, A. A. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, M. G. *Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Um desafio ético-político ao Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, I. A. Responsabilidade Social, Mudança de Paradigma? *Revista Fundações* (Porto Alegre), Porto Alegre, v. 10, 2003.

TENÓRIO, F.G. Re(visitando) o Conceito de Gestão Social. *Ensaio-Desenvolvimento em Questão*. Ano 3, n 5, RS: UNIJUÍ, jan/jun 2005.

TENÓRIO, F.G. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v 33, n. 5, Rio de Janeiro: FGV, set/out 1999.

WANDERLEY, L.E.W. Sociedade Civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n 109, São Paulo: Cortez, jan./mar. 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo e Formas de seu Enfrentamento. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n 110, São Paulo: Cortez, abr/junho 2012.

ZARPELON, Marcio I. *Gestão e Responsabilidade Social: NBR 16.001/ S.A. 8.000 – implantação e prática*. Rio de Janeiro: Quality Mark, 2006.

## 4.3 OS ESTUDOS SOBRE TRAJETÓRIA ESCOLAR NA ANÁLISE DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

MÔNICA DE LA FARE  
MIRELLE BARCOS NUNES

Este capítulo<sup>1</sup> pretende mostrar as possibilidades que oferecem os estudos sobre trajetória escolar para a pesquisa social evidenciando a relação entre desigualdades sociais e educativas em nossos contextos. Assim como dar visibilidade aos efeitos das ações de política pública destinadas a garantir o direito à educação às populações historicamente excluídas dos sistemas educativos.

Dessa forma, pretendemos apresentar conceitualmente a perspectiva através da qual trabalhamos as pesquisas sobre trajetória no Grupo de Pesquisas denominado *Adultos, Jovens e Educação no contemporâneo*, registrado no CNPq desde 2013. E, exemplificar os desdobramentos teórico-metodológicos dos construtos teóricos utilizados nesse espaço, em uma investigação sobre trajetórias escolares.

Em tempos em que a democratização da cultura aparece cada vez mais marcada pela eficácia econômica e o utilitarismo e o modelo de escola neoliberal, regido pela “razão econômica”, penetra capilarmente a tradição da escola pública e pretende impor o sentido da escolarização na

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.



prestação de serviços à economia e às empresas, com o “homem flexível” e o “trabalhador autônomo” como referências do “novo ideal pedagógico” (LAVAL, 2004), preocupam-nos, principalmente, as contradições, os dilemas e o sofrimento experimentado pelo que Bourdieu (1998) denominou “a mão esquerda do estado”. Com essa expressão, o autor refere o conjunto de agentes que atuam nos espaços institucionais das políticas sociais (assistentes sociais e educadores, entre outros). Entendemos que a pesquisa se constitui em uma ferramenta importante para problematizar nossos contextos de atuação profissional, especialmente em um período histórico em que em vários países de América Latina o neoliberalismo se apresenta novamente “sob as aparências da inevitabilidade” (BOURDIEU, 1998, p. 28).

Assim, através deste texto, buscamos contribuir com as pesquisas no campo do Serviço Social, entendendo que o estudo das trajetórias escolares pode auxiliar na análise da questão social e suas manifestações assim como na atuação profissional dos assistentes sociais no âmbito escolar. Para isso, apresentando oportunidades de chaves analíticas interessantes para compreender os processos de escolarização da população das classes populares, historicamente excluídas e postergadas das possibilidades de acesso e da obtenção de diplomas em diferentes níveis do sistema educacional.

A seguir apresentamos este capítulo organizado em três subseções. A primeira introduz resultados de uma pesquisa teórica sobre o conceito de trajetória no Estruturalismo Construtivista (Pierre Bourdieu e Loïc Wacquant), perspectiva da qual nos apropriamos em nossas pesquisas empíricas. Em um segundo momento, na segunda e terceira subseção, exemplificamos um modo de apropriação dessas ferramentas conceituais. Para isso, retomamos uma pesquisa realizada sobre trajetórias educativas e ocupacionais de um grupo de 34 egressos do Curso Técnico em Guia de Turismo do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), Campus Restinga, elaborado na tese de doutorado da segunda autora deste capítulo (NUNES, 2018), orientada pela primeira.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O objetivo geral dessa pesquisa foi “investigar como as trajetórias educacionais e profissionais de egressos do Curso Técnico em Guia de Turismo no Campus Restinga do IFRS traduzem es-

A partir dessa produção avançamos e aprofundamos, em coautoria, a análise das trajetórias escolares desses egressos incorporando outras claves analíticas assim como informações provenientes da estatística educativa oficial e que complementam o processo de investigação realizado para a construção dessas trajetórias. Para este capítulo, escolhemos apresentar alguns aspectos dos resultados focalizando principalmente os avanços intergeracionais evidenciados em trajetórias escolares intergeracionais ascendentes nesse grupo e os entraves desse processo vinculados às desigualdades educacionais. Também mostramos a importância da institucionalização de um espaço público de formação técnica profissional em um bairro da periferia urbana do município de Porto Alegre, como é a Restinga.

#### **4.3.1 A trajetória construída e suas diferenças com as histórias de vida e as biografias**

A utilização de dados qualitativos e biográficos na pesquisa social não é recente, como evidenciam os estudos precursores do Departamento de Antropologia e Sociologia da Escola de Chicago, espaço acadêmico pioneiro no uso de abordagens qualitativas na pesquisa social durante as primeiras décadas do século XX. Os estudos de William I. Thomas e Florian Znaniecki sobre os migrantes poloneses instalados na cidade de Chicago, Estados Unidos (publicados em vários volumes do livro intitulado *The Polish Peasant in Europe and American*) recorreram à análise de documentos (cartas trocadas entre familiares, arquivos de associações americano-polonesas e de outras instituições) combinando esses dados com o denominado “histórico de vida”, um tipo de autobiografia usada como documento sociológico (COULON, 1995; BECKER, 1993).

Não obstante, embora seja importante reconhecer esse antecedente distante, em nosso contexto, se identifica nas últimas décadas um maior

---

estratégias mobilizadas a partir da aquisição de um capital cultural representado pela experiência turística e pelo diploma” (NUNES, 2018).

interesse e ampliação da quantidade de estudos permeados pelas narrativas de estudantes, professores e egressos da Educação Básica e da Educação Superior através de pesquisas que analisam trajetórias, biografias, autobiografias e histórias de vida, a partir de distintas abordagens metodológicas, que às vezes se misturam sem estabelecer suficientes relações com as perspectivas teóricas que as sustentam.<sup>3</sup>

Em relação aos usos contemporâneos da história de vida, a bibliografia especializada apresenta reconhecimentos expressos das abordagens biográficas (MALLIMACI; BÉLIVEAU, 2006), autobiográficas (DELORY-MORMEMBER, 2012) e distintos autores também enfatizam o lugar próprio conquistado pelas histórias de vida (BERTAUX, 2014 e, na sociologia brasileira, SANTOS; OLIVEIRA; SUSIN, 2014). Uma voz dissidente, em relação ao uso dessas perspectivas é a do sociólogo Pierre Bourdieu, quem apresenta dúvidas em relação à cientificidade do uso de histórias de vida na pesquisa social ao que contrapõe o conceito de trajetória, noção elaborada no contexto de sua Teoria dos Campos.

Esse autor, como ele mesmo explicitou, buscou explicar os processos de dominação social superando dualismos que atravessam a história das Ciências Humanas e Sociais (tais como: objetivismo/subjetivismo; estrutura/ação; macro/microsociologia) afirmando simultaneamente a existência de um mundo social de estruturas objetivas, como campos e grupos (especialmente classes sociais) e a gênese social dos esquemas de percepção, pensamento e ação dos agentes constitutivos de um *habitus* e de estruturas objetivas (BOURDIEU, 1993). Para isso elaborou progressivamente e em estreita relação com suas pesquisas empíricas uma teoria sociológica sustentada

---

<sup>3</sup> Em um estudo anterior realizamos uma análise das pesquisas publicadas no campo educativo sobre trajetórias a partir de uma amostra de artigos de três países de América Latina (Argentina, Brasil e México), publicados em revistas acadêmicas indexadas na base *Scielo*, no período 2010-2015. Os resultados mostraram que a partir de diferentes delimitações referidas a trajetórias frequentemente são problematizadas e postas em evidência desigualdades de classe social, gênero e raça/etnia assim como dimensões do trabalho docente. Também se destaca a questão geracional, especialmente referida aos jovens. Identificamos nessa pesquisa um panorama heterogêneo em relação aos referenciais teóricos, às interpretações e utilizações do conceito de trajetória assim como tendências similares nas estratégias metodológicas (DE LA FARE; NUNES, 2017).

principalmente nos conceitos indissociáveis e relacionais de *habitus/campo/capital* aos que se vinculam outros, entre eles, o de trajetória.

O *habitus*<sup>4</sup>, “capacidade infinita de engendrar, com total liberdade (controlada), uns produtos – pensamentos, percepções, expressões, ações – que sempre apresentam como limite as condições históricas e socialmente situadas de sua produção [...]” (BOURDIEU, 2007a, p. 91) é caracterizado por Wacquant (2015) como completamente aberto à pesquisa empírica, esclarecimento que realiza ante as críticas que homologam essa noção a uma espécie de “caixa-preta”. E esclarece que, mais que uma resposta ao problema da ação, representa um convite à investigação da constituição social dos agentes, “uma *incitação* empírica: um sinal que aponta para a necessidade de historicizar o agente concreto” (WACQUANT, 2015, p. 19).

Trata-se de uma noção mediadora que contribui com a ruptura do dualismo de senso comum entre indivíduo e sociedade e, entendido como disposições duráveis ou capacidades e propensões estruturadas para pensar, sentir e agir de determinados modos, também funciona gerando respostas criativas às solicitações e constrangimentos do meio social (WACQUANT, 2007). Esse conceito foi elaborado a partir da necessidade empírica de apreender as relações de afinidade entre o comportamento dos agentes, as estruturas e os condicionamentos sociais, é uma espécie de princípio mediador, de correspondência entre práticas individuais e condições sociais de existência (SETTON, 2002; WACQUANT, 2007). Assim, o *habitus* não é um mecanismo autossuficiente gerador da ação social, “opera como uma mola que necessita de um gatilho externo”, os campos (WACQUANT, 2007, p. 69).

Esses espaços sociais, nos que os agentes se movimentam para estar no jogo social (campo escolar, econômico, cultural, religioso, político) são o *locus* onde operam, capitalizam-se e alteram-se os *habitus*, vinculados à mobilização de distintos tipos de capital, prevalecendo uma espécie de

---

<sup>4</sup> A noção provém da filosofia antiga, com origem no pensamento de Aristóteles e da escolástica medieval, foi resgatada e ressignificada especialmente por Bourdieu – embora não exclusivamente –, quem lhe atribui um lugar central em sua teoria para construir uma teoria disposicional da ação (WACQUANT, 2007; MARTINEZ, 2007; SETTON, 2002).

capital específico em cada campo (BRANDÃO, 2010). Em consonância, o *habitus* primário ou genérico (conjunto de disposições adquiridas na família, na infância) atua como um impulso para a aquisição posterior de outros *habitus* particulares e correspondentes a outros campos (WACQUANT, 2015). Além de representar o capital acumulado, ele é uma condição que permite reativar o sentido objetivado das instituições e se apropriar delas de modo prático (BOURDIEU, 2007a).

A partir dessa construção conceitual, o estudo das trajetórias permite analisar tanto as dinâmicas e funcionamentos dos campos como as posições e movimentação dos agentes no espaço social, entendidas como uma “série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo), em um espaço ele próprio em devir e submetido a transformações incessantes” (BOURDIEU, 1996, p. 81). Essa afirmação exige esclarecer que essas pesquisas não descartam o uso dos dados provenientes dos depoimentos dos agentes sobre os acontecimentos biográficos, no entanto, elas demandam situar esses acontecimentos em uma matriz de relações vinculadas às posições de um agente ou um grupo, sem limitar a associação às experiências de um sujeito único e seu relato. É essa a tarefa que cabe ao pesquisador, que é quem constrói ou reconstrói a trajetória.

Nessa perspectiva, a análise da trajetória individual exige uma construção prévia dos estados sucessivos do espaço social em que ela acontece e é resultado de uma construção do pesquisador. Avançar na análise dos percursos dos agentes singulares, provenientes de seus relatos, é uma tarefa posterior à de reconstrução do campo, questão que implica pensar o *habitus* e as forças desse campo objetivadas em uma trajetória.

Toda trajetória social deve ser compreendida como uma maneira singular de percorrer o espaço social, onde se exprimem as disposições do *habitus*; cada deslocamento para uma nova posição, enquanto implica a exclusão de um conjunto mais ou menos vasto de posições substituíveis e, com isso, um fechamento irreversível do leque dos possíveis inicialmente

compatíveis, marca uma etapa de *envelhecimento social* que se poderia medir pelo número dessas alternativas decisivas, bifurcações da árvore com incontáveis galhos mortos que representa a história de uma vida. Assim, pode-se substituir a poeira das histórias individuais por *famílias de trajetórias intrageracionais* no seio do campo de produção cultural (ou, se se quiser, por formas típicas de envelhecimento específico) (BOURDIEU, 1996a, p. 292, grifos do autor).

Para Bourdieu (2008), o capital herdado se corresponde com um feixe de trajetórias às que considera quase equiprováveis, que levam a posições equivalentes. Porém, a passagem de uma trajetória a outra pode depender tanto de acontecimentos coletivos, entre outros, guerras e crises ou de acontecimentos individuais, que entendidos, muitas vezes como acasos, dependem da posição no campo e das disposições.

A polêmica produzida por esse autor em relação ao uso das histórias de vida, biografias e autobiografias na pesquisa social se inaugura a partir de um ensaio que publicou pela primeira vez em 1986, intitulado “*A ilusão biográfica*”<sup>5</sup>, e no qual categoriza a história de vida como uma noção de senso comum, homologada a um caminho ou um deslocamento linear (BOURDIEU, 1997, p. 74). O fundamento dessa crítica radica nos pressupostos que essa perspectiva traz: a consideração da vida como uma sucessão de acontecimentos; a história emergente de um relato e da ideia de uma existência individual que pode ser concebida como uma história; a seleção de acontecimentos significativos dessas narrativas, realizadas pelo entrevistado e o entrevistador. Este último considerado um intérprete que busca dar sentido e coerência a esses relatos, a partir da organização de uma sucessão de acontecimentos em torno da constância de um nome próprio (BOURDIEU, 1997). Acrescenta uma comparação que pode resultar esclarecedora de suas diferenças com o uso das histórias de vida.

---

<sup>5</sup> O mesmo trabalho foi incluído posteriormente como um dos anexos do livro intitulado *Razões Práticas. Sobre a teoria da Ação*, publicado na língua original oito anos depois.

Tentar compreender uma vida como uma série única e, por si só, suficiente de acontecimentos sucessivos, em outra ligação que a vinculação a um 'sujeito' cuja única constância é a do nome próprio, é quase tão absurdo quanto tentar explicar um trajeto no metrô sem levar em conta a estrutura da rede, isto é, a matriz das relações objetivas entre diversas estações. (BOURDIEU, 1996b, p. 81)

Assim, essa perspectiva se contrapõe ao trabalho com sequências cronológicas e com lógicas de acontecimentos, emergentes dos relatos dos protagonistas, que, como adverte Montagner (2007), podem resultar sedutores para os pesquisadores. Portanto, as pesquisas que se apropriam dessa noção exigem recorrer à ideia de uma biografia construída examinando a história e o estado do campo priorizado para o estudo que se propõe realizar, considerando-o como um espaço social dinâmico, cuja história deve ser reconstruída.

A análise da trajetória também remete à noção de estratégia para poder analisar os modos em que os agentes se movimentam em um espaço social. Bourdieu desenvolve essa noção tanto como instrumento de uma ruptura com o ponto de vista objetivista quanto com a ideia de uma ação sem agente, rejeitando a assimilação da estratégia à ideia de um cálculo racional ou a um produto do inconsciente. A estratégia é produto de um "senso prático", ao que denomina como "senso do jogo". Trata-se do jogo social, historicamente definido, adquirido na infância e na posterior participação nas atividades sociais (BOURDIEU, 1988).

Para esta teoria, as estratégias escolares se articulam às estratégias de reprodução social das famílias (matrimoniais, de fecundidade, educativas, econômicas, entre outras) (BOURDIEU, 2007b). Disso se deduz que a trajetória escolar de um estudante, muitas vezes percebida na escola como um percurso individual, é produto de uma trama social mais ampla e complexa.

Bourdieu (2007b) explica que a estrutura objetiva de oportunidades de ascensão social pela escolaridade e de futuro, em geral, atua como um

condicionante das expectativas (esperanças subjetivas) compartilhadas pelos indivíduos de uma classe ou fração de classe. Assim, o capital cultural herdado, legado da família e o *habitus* definem as relações com a escola, associados às expectativas. Dessa forma, os obstáculos para as crianças das classes populares se acumulam, em relação às expectativas sociais do binômio escola/família e precisam de muito esforço para avançar na escolaridade, pois, necessitam demonstrar “um êxito excepcional” para chegar ao ensino médio. Esse mecanismo de seleção opera, para o autor, também com a idade como critério e o crescimento das taxas gerais de escolarização invisibilizam o fato de que as crianças de classes populares devem saldar seus avanços nos níveis de ensino com um amplo estreitamento de seu campo de possibilidades de futuro, ou seja, de expectativas. Dessa forma, a igualdade formal da prática pedagógica “serve como máscara e justificação para a indiferença no que diz respeito às desigualdades reais diante do ensino e da cultura transmitida, ou, melhor dizendo, exigida” (BOURDIEU, 2007b, p. 51).

Para concluir esta subseção é necessário esclarecer que a crítica dele ao uso de histórias de vida na pesquisa social recebeu e ainda recebe respostas pelas polêmicas que gerou e gera. Daniel Bertaux, um dos principais representantes dessa abordagem no campo sociológico, quem descreve a Pierre Bourdieu como o sociólogo que se fez famoso porque incorporou à sociologia a linguagem econômica do interesse e a eleição racional, estendendo o alcance dessas ideias através de conceitos como ‘interesses simbólicos’, ‘inversões simbólicas’ e outros semelhantes (BERTAUX, 1996, p. 11). Também respondeu à “ilusão biográfica” bourdieusiana com outra adjetivação, a da “ilusão cientificista”, referindo o espírito objetivista de certas sociologias que buscam manter o legado de Émile Durkheim declarando a ilegitimidade do uso das entrevistas narrativas na pesquisa social (BERTAUX, 2014).

Outros pesquisadores estabeleceram diálogos e matizes com a posição de Bourdieu. Por exemplo, Becker (1993) explicita que as histórias de vida não podem ser consideradas pela ciência social convencional, porém reconhece as possibilidades que oferecem para a formulação de uma teoria sociológica geral.



E Claude Dubar retoma o conceito de trajetória desse autor, porém prioriza sua análise sobre processos identitários e propõe considerar que as trajetórias individuais podem ser problematizadas como sequências de posições em um ou mais campos da prática social e, subjetivamente, como uma história pessoal, cujo relato atualiza visões de si e do mundo (DUBAR, 1998). Adverte que este ponto de vista leva a considerar a mesma importância para as chamadas posições objetivas (escolares, profissionais, etc.) que para aquelas categorias da linguagem utilizadas pelos sujeitos da pesquisa durante as entrevistas narrativas.

Uma vez apresentados esses esclarecimentos conceituais em relação aos estudos sobre trajetórias, a subseção seguinte apontará uma síntese de informações que permitem compreender aspectos centrais do campo escolar<sup>6</sup> brasileiro, com ênfase na Educação Técnico Profissional e uma posterior focalização no bairro Restinga.

#### **4.3.2 O campo escolar na última década e o território da Restinga**

A dimensão histórica, política e legal que sustenta os diferentes períodos do sistema educacional brasileiro possibilita a compreensão da forma como se articulou politicamente a história da educação formal no País. Esse entendimento é parte fundamental da análise das trajetórias analisadas, tendo em vista também os efeitos das reformas educacionais na dinâmica das ofertas educativas locais. A decisão de focalizar no bairro Restinga se vincula à relevância de mostrar como o direito de acesso à escolarização se efetiva com enormes entraves e dificuldades em um bairro da periferia urbana. Porém, a perspectiva relacional adotada exige

---

<sup>6</sup> Como assinala Galarza (2016), Pierre Bourdieu não utilizou o conceito de campo em suas obras iniciais sobre o sistema educacional, elaboradas em coautoria com Jean-Claude Passeron (*Os Herdeiros. Os estudantes e a cultura*, de 1964 e *A Reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino*, de 1970), incorporou o uso desse conceito para análises sobre a educação em obras posteriores (*Homo Academicus*, de 1984 e *A nobreza de Estado*, de 1989).

que o estudo do campo escolar nesse território seja contextualizado em uma análise mais ampla do campo educativo.

Sem deixar de considerar essas exigências da análise, esta subseção se limita a introduzir brevemente alguns aspectos que permitam compreender as reformas experimentadas pelo sistema educativo brasileiro nos últimos anos e seus efeitos na escolarização da população, a partir da revisão de dois relatórios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2016; 2018). Essas reformas necessitam ser analisadas considerando duas dimensões distintas e relevantes.

Por um lado, o contexto de vigência da Constituição Federal de 1988 (CF), marco normativo que reconheceu o direito à educação, declarada como um bem público, “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988, art. 205) e produziu uma inovação legal relevante ao garantir a gratuidade do ensino público em todos os níveis educativos da rede pública a setores da população que foram historicamente relegados do acesso à escolaridade. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9.394 de 1996, atendeu os preceitos constitucionais e estabeleceu os princípios de regulação do funcionamento do sistema educacional nas redes pública e privada de ensino. Por outro, o conjunto de reformas realizadas nas últimas duas décadas se insere em um processo de longa acumulação de efeitos de desigualdades sociais históricas, que incluíram desde a institucionalização do sistema educativo nacional, e ainda incluem, embora com menor intensidade, processos de exclusão escolar das classes populares.

Em 2009 foram efetuadas modificações importantes em matéria de legislação regulatória da educação. A Emenda Constitucional n. 59, desse ano, levou a alterar a LDB, que foi modificada novamente pela Lei n. 12.796, de 2013, ampliando o período de duração da educação básica obrigatória, dos 4 aos 17 anos. Em 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) através da Lei n. 13.005, que estabeleceu 20 metas por um período de 10 anos, e que opera como base para a elaboração dos planos educativos estaduais, distritais e municipais. Posteriormente, a elaboração de um PNE decenal foi estabelecida como exigência constitucional (BRASIL, 2009).

Apesar dos avanços experimentados nos últimos anos, o déficit histórico de cobertura escolar da população se identifica nos índices estatísticos que indicam ainda uma grande proporção de pessoas excluídas da escolaridade antes de completar o ensino médio ou que não acessou a esse espaço social. Neste marco, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNDA) contínua do IBGE, a escolaridade média da população de 25 anos ou mais, se incrementou no período 2010-2015, passando de 6,5 para 7,9 anos de estudo completos e a taxa de analfabetismo foi reduzida de 11,1%, em 2005, para 8,0% em 2015.

A maior incidência de analfabetismo se registra na população de mais de 65 anos (25,7%), como é esperável ao contrastar os avanços intergeracionais na escolarização. Apesar das desigualdades que permanecem, destaca-se que, no marco de um amplo conjunto de políticas que favoreceram o acesso à Educação Superior, a população de 25 a 64 anos de idade, com ensino superior completo, passou de 8,9% para 14,7%, no mesmo período (IBGE, 2016).

Desde 1990 o acesso à educação básica continua praticamente universalizado para a população em idade escolar (a taxa de escolarização bruta na faixa etária de 6 a 14 anos foi de 98,6% em 2015). Todavia, a proporção de jovens de 15 anos que frequentavam a escola experimentou um modesto incremento (de 81,6% em 2005 a 85% em 2015).

Como assinala o relatório IBGE (2016), a repetência, instalada como uma prática habitual e frequente nas escolas continua sendo uma dificuldade importante na escolarização das classes populares. Em 2009, o sistema educacional brasileiro apresentou a maior taxa de repetência no ensino fundamental no conjunto de países de América Latina (IBGE, 2016). Dados que demonstram os efeitos da continuidade de funcionamento do “mecanismo de superseleção” social e, pelo tanto também escolar, apontado anteriormente.

A PNAD contínua 2017 indica que se mantém a tendência crescente desses indicadores onde 46,1% da população com 25 anos ou mais de idade completou, no mínimo, o ensino médio. Em 2016 essa porcentagem era de 45% e passou para 46,1% em 2017. Em todas as regiões, à exceção da

Região Sul, se incrementou a proporção de pessoas de 25 anos ou mais de idade que concluíram, ao menos, a educação básica obrigatória.

No total geral, a proporção de pessoas que não completaram o ensino fundamental foi reduzida em 0,6 pontos percentuais. A média de anos de estudo aumentou em todas as regiões e foi de 9,1 anos em 2017, experimentando um incremento de 0,2 anos em comparação com 2016. A Região Sul registrou uma média de 9,4 anos de estudo, maior que a nacional. Essa mesma média apresenta diferenças entre homens e mulheres de todo o país, sendo em 2016 de 9,6 anos e 8,9 anos respectivamente. As desigualdades étnico-raciais continuam sendo expressivas e alarmantes: 10,1 anos de estudo para as pessoas que se autodeclararam de cor branca e 8,2 anos para as autodeclaradas de cor preta ou parda (IBGE, 2018).

Outra alteração importante aconteceu na Educação Profissional. A partir de 2003, em consonância com a execução de um plano de democratização do acesso à educação, entre outras medidas, foi reestruturada e institucionalizada a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio da Lei nº 11.892, de 2008 e criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Considera-se importante destacar que o ensino técnico no Brasil, como em outros países de América Latina, representou inicialmente um espaço de controle social orientado pela aprendizagem de ofícios como via de moralização da pobreza. Essa modalidade encontra, atualmente, seu lugar nas trajetórias educacionais e profissionais de muitos cidadãos e é atravessada por um conjunto de contradições.

Por um lado, o ideal pedagógico do “trabalhador flexível” do modelo de escola neoliberal, analisado e teorizado criticamente por Laval (2014), que tende a universalizar a ideia de um ensino em termos de saídas profissionais e inclui a ideia de que os conhecimentos técnicos e os saberes úteis são mais adequados para os jovens e adultos das classes populares. Dessa forma, a defesa da profissionalização muda o sentido desse termo e a assim a formação se orienta pela adequação aos valores e comportamentos esperados pela empresa (LAVAL, 2014). Por outro, a necessidade

de consolidação de uma Educação Profissional que se construa na base da crítica à lógica neoliberal e forme sujeitos autônomos e protagonistas de uma cidadania ativa (FRIGOTTO, 2001).

Até 2002 essa rede contava com 140 Escolas Técnicas, e já no ano de 2003 o Ministério da Educação implantou cerca de 100 novas escolas, além de federalizar outras 30 que estavam sob gestão estadual. No final do ano de 2008 houve o redesenho de 160 dessas estruturas, que deixaram de existir, incorporando-se aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. De acordo com as concepções e diretrizes dessas instituições, esse “novo modelo” de educação integrou a educação escolar e a formação profissional pautado pelo conjunto de políticas para a Educação Profissional, no entendimento de que “os processos de formação para o trabalho estejam visceralmente ligados à elevação de escolaridade” (MEC, 2010, p. 6).

Nesse sentido, além do ensino regular, a Rede Federal também oferta o Programa da Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Esse programa investe na ideia de uma formação integral e produziu uma interessante inovação na Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrando a formação escolar e a formação para o trabalho em uma conjugação de elementos formativos para a superação das desigualdades educacionais (DE LA FARE; ROVELLI; ATAÍRO, 2016).

A partir dessas transformações aumentou expressivamente o número de estudantes vinculados à Educação Técnica Profissional, tanto em nível médio como na Educação Superior. Em 2017, 776.000 alunos de graduação frequentavam cursos tecnológicos, representando nesse ano 9,8% do total de estudantes de graduação da Educação Superior. Na Região Sul, essa porcentagem foi maior que a média nacional, com 10,8%. Nesse mesmo ano, quase dois milhões de estudantes frequentavam cursos técnicos de nível médio, sendo que a Região Sul registrou 320.000 desses alunos.

Nesse cenário nacional e, a partir de uma demanda histórica da comunidade por uma estrutura pública e gratuita que ofertasse cursos técnicos e profissionalizantes, foi inaugurado em 2010, no bairro Restinga,

o *Campus* do IFRS que leva o nome desse bairro. Esse *campus* oferta cursos em diferentes modalidades e níveis do sistema educacional, desde a formação Técnica Integrada ao Ensino Médio até a Pós-Graduação e atende principalmente estudantes que são moradores do bairro e arredores, que representam o 85% da população de alunos dessa instituição.

Conquistar o direito à escolarização e a aprendizagem para o trabalho em um bairro de periferia como é a Restinga sempre foi pauta prioritária e segue sendo uma luta dessa comunidade. Esse bairro, localizado na região denominada Extremo Sul de Porto Alegre e com distância de 22 km do centro da cidade, é um dos mais populosos desse município. Com uma densidade demográfica de 1574,92 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2012) é a 4ª região dessa cidade com maior concentração de população negra (PROCEMPA, 2009). O rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 2,10 salários mínimos, com renda 39,7% menor do que a média dos rendimentos dos porto-alegrenses. A taxa de analfabetismo é de 4,03% e quase duplica em relação à da cidade (2,27%).

A origem do bairro se vincula à violência estatal exercida no período da Ditadura Militar na década de 1960. Com o lema nacional “Remover para Promover”, o então governo do município deslocou muitas vilas para áreas distantes e periféricas. Na época, a região da Restinga era uma mata virgem que não tinha nenhuma infraestrutura: “sem estrada, sem água, sem luz, sem escola, sem atendimento médico, sem nada, apenas uma sanga” (SMC, 1997, p. 9). Com a distância do eixo central da cidade foram criadas barreiras ao acesso às estruturas escolares e às ofertas de trabalho de uma população que foi violentamente expulsa do centro da cidade pelo ideário higienista da época.

Os moradores desse bairro, ao longo dos anos, se mostraram ativamente participantes e protagonistas frente às demandas da região. Por mais que a municipalidade governasse de costas para este território longínquo e sem possibilidades de exercício de direitos fundamentais, essas contradições fortaleceram a organização da comunidade, que se consolidou politizada e conquistou avanços na institucionalização de diferentes espaços educativos

nesse território. Atualmente, a Restinga sedia quatro escolas municipais de Educação Infantil, duas escolas da rede estadual que ofertam até o Ensino Médio e oito municipais de Ensino Fundamental, tendo cinco delas a modalidade EJA (SMED, 2015; SEDUC, 2016). A Educação Profissional também é ofertada através de instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que está localizado no bairro desde 1976.

### 4.3.3 As trajetórias escolares construídas

O Curso Técnico de Guia de Turismo completou seis anos de existência no Campus Restinga do IFRS no mês de agosto de 2016 e, desde seu início até o momento de realização da pesquisa, formou 83 pessoas, divididas em cinco turmas. Essa formação implicou a obtenção de um diploma técnico posterior à certificação de Ensino Médio e possibilitou aos estudantes experiências de lazer e Turismo intensas, no marco de uma oferta educativa pública e gratuita.<sup>7</sup>

As trajetórias construídas neste estudo se vinculam ao panorama evidenciado pelas tendências estatísticas apresentadas anteriormente e focalizam um grupo de 34 adultos e jovens de classes populares, que compartilharam a experiência de permanecer durante três semestres, em diferentes momentos do período 2010-2015, no IFRS Campus Restinga, no curso mencionado e, a partir do qual acumularam capital cultural objetivado (diploma técnico).

Os dados desses egressos foram construídos através de um questionário com 40 perguntas fechadas e abertas, que contou com 34 respostas, complementado pela realização de entrevistas em profundidade a dez egressos, oito mulheres e dois homens, com idades de 24 a mais de 50 anos, predominando quantitativamente o grupo de 25 a 50 anos, selecionados em função de suas experiências de escolaridade interrompida (NUNES, 2018). Essa opção baseou-se no interesse por

---

<sup>7</sup> Este aspecto da formação foi amplamente trabalhado na tese mencionada na introdução deste capítulo (NUNES, 2018).

identificar os atravessamentos dessas discontinuidades na escolaridade e na configuração dos *habitus* escolares desses egressos.

No grupo dos 34 egressos predominam as mulheres (73,5%), entre as quais, 56% se autodeclararam brancas; as demais, em maioria, negras. Entre os homens, pouco mais da metade se autodeclarou branco; os demais, metade pardos e negros. Prevaecem quantitativamente os egressos que se encontram na faixa etária dos 20 aos 50 anos, com até dois filhos ou sem filhos. Quase metade dos participantes teve ou ainda tem relação de moradia com o bairro e destes a maioria vive ou viveu 20 anos ou mais na Restinga.

São filhas e filhos de trabalhadoras domésticas, na própria casa ou em serviços fora de casa, como empregadas domésticas, diaristas, serviços gerais, cozinheiras, camareiras, babás e cuidadoras de idosos. Em menor número, as mães deles são trabalhadoras do comércio e atuam com vendas de bens e serviços (costura, artesanato, e manicure e *pedicure*). Uma é agricultora e duas auxiliares de enfermagem, com formação técnica na área da saúde, três são servidoras públicas. No caso dos pais, as ocupações mais recorrentes estão vinculadas a trabalhos externos à residência, nas áreas de mecânica, elétrica, construção civil (com variações entre pedreiro, pintor e desenhista projetista) e administração. Dois são profissionais de nível técnico (Enfermagem e Engenharia Civil), seis são servidores públicos e um é agricultor, os demais desenvolvem atividades na área de serviços (comerciante, motorista, segurança, estivador e frentista).

O percentual 47% dos egressos ingressou de forma precoce no mundo do trabalho entre os 11 e os 15 anos (47,1%) e 32,4% começaram a trabalhar entre os 16 e 18 anos. Ainda, 20,6% iniciou a atividade ocupacional a partir dos 18 anos. Não há casos de egressos no universo de respondentes que nunca tenham trabalhado. Essa condição laboral e as dificuldades enfrentadas pela população da Restinga para poder conciliar o trabalho, as atividades fora de casa e a escolaridade aparece no depoimento de uma das entrevistadas,



Eu comecei a trabalhar com dezoito anos... trabalhei em supermercado... em firma de limpeza, aliás, o meu foco mesmo era faxina, porque eu fazia mais faxina, né, quase todos os dias. Aí, parei muito tempo pra poder ficar com eles [filhos] em casa porque... não dava pra deixar eles sozinhos aqui, né, um local muito, muito retirado do centro. Daí fiquei não sei dizer quanto tempo parada, muito tempo mesmo, eu acho que uns doze anos, mais ou menos. Trabalhava com vendas, mas é um serviço inseguro, hoje tem, amanhã não tem... eu pensava assim: quê que vai ser de mim, qual vai ser meu futuro?, Porque eu queria fazer algo, mas não sabia o quê, então a partir do momento que eu comecei fazer o EJA, que eu fui indo, aí, sim, eu fui me localizando, que até então eu não tinha uma perspectiva (Egressa mulher, mais de 50 anos).

O atravessamento da EJA na trajetória desta mulher trabalhadora, assim como em outras cinco das entrevistadas neste estudo, adverte sobre a relevância para esta população jovem e adulta dos serviços educativos dessa modalidade na rede pública. A EJA, nessas trajetórias, se constitui como espaço social de possibilidades de avanços no campo escolar.

Um dado relevante do conjunto de 34 trajetórias construídas neste estudo, e que coincide com as tendências evidenciadas pela informação estatística nacional em relação aos avanços do nível de escolaridade da população, se observa nas diferenças intergeracionais de escolaridade ao interior dos grupos familiares. Nesse sentido, 32% das mães dos egressos completaram o Ensino Médio e 9% cursaram este mesmo nível sem concluir; um 12% completou até o Ensino Fundamental e 26,5% não o concluíram; 6% possuem formação Técnica de Nível Médio; 3% completaram o Ensino Superior e a mesma porcentagem alcançou esse nível sem concluir, os restantes não informaram.

Em relação aos pais, 38% não completou o Ensino Fundamental; 15% completou esse nível educativo; 9% completou o Ensino Médio; 6% possuem formação profissional completa em níveis Técnico e Superior

e 3% Ensino Superior incompleto, a porcentagem restante corresponde aos que não responderam esse dado.

Os entrevistados trouxeram interessantes informações para compor os dados percentuais e descritivos acerca das trajetórias escolares dos integrantes das famílias. No entanto é possível perceber que as mães estão em maior representatividade no acesso ao Ensino Médio, enquanto os pais tiveram maior representação entre os que não completaram o Ensino Fundamental. Por outro lado, tanto os pais quanto as mães apresentam o mesmo percentual de acesso ao Nível Técnico, enquanto no grupo de pais, 5,9% acessou ou completou a Educação Superior, situação que se registra só para o 2,9% das mães.

Os dados apresentados evidenciam um avanço intergeracional na escolaridade e, nesse sentido, se identificam para os egressos priorizados pela pesquisa trajetórias escolares ascendentes em relação a seus progenitores. Não é ao acaso que os indivíduos se deslocam no campo social, eles estão submetidos, por exemplo, através dos mecanismos de eliminação e de orientação, às forças que conferem sua estrutura a esse espaço social. Por outro, opõem-se às forças do campo. O fato de existir – ao longo de uma trajetória – um atravessamento que signifique o acesso a uma escolaridade que foi interrompida parece ter ativado, retomando a expressão de Bourdieu (2008), “o campo dos possíveis”.

Nessa perspectiva “determinados membros de uma fração de classe podem ter empreendido uma trajetória individual de sentido oposto à da fração em seu todo: apesar disso, suas práticas não deixam de estar marcadas pelo destino coletivo” (BOURDIEU, 2008, p. 106).

Aspectos importantes na constituição dos *habitus* escolares dos dez entrevistados, que passaram por experiências de interrupção da escolaridade permitem reconhecer os entraves e as estratégias desenvolvidas para dar continuidade à escolaridade, evidenciando trajetórias marcadas pelo enfrentamento de dificuldades ante a inércia de um campo escolar que opera para provocar a desistência. O depoimento a seguir é ilustrativo dessa condição e do atravessamento do IFRS Campus Restinga nessas trajetórias.

Me formei [Ensino Fundamental], saí da Restinga, com poucos conhecimentos porque não tive oportunidades, não sei, por causa do ensino, né..., que a gente teve ali. Aí fui lá pro Centro, fui estudar lá no Inácio Montanha. Só que lá eu me dei mal, porque eu não tinha tanto conhecimento como as outras pessoas tinham lá, então lá eu rodei no primeiro ano do Segundo [Grau] e tive que voltar pra Restinga. . . Rodei de novo. E daí eu desisti de estudar... só que muita gente conversando e me ajudando da escola e eu retornei, porque se eu não tivesse voltado eu estaria parada até hoje, porque eu desanimei mesmo, fiz três vez o primeiro do segundo pra poder continuar os estudos, e aí depois me formei... Tentei fazer vários cursos assim na área da informática, mas eu desistia porque eu não tinha conhecimento, né... Não tinha como buscar, aí eu desistia, desanimava... Antes do Instituto eu comecei na Anhanguera... trezentos reais de faculdade, não tinha como né... lá eu não ia conseguir ter experiência igual aqui no Instituto. Então, daí de lá eu pedi transferência pro Instituto Federal da Restinga e conheci o Curso de Guia de Turismo, e daí eu fiquei entre os dois cursos, entre Análise de Sistemas e Guia de Turismo... escolhi pelo guia... porque Análise não sei. . . Não é o caminho que eu quero seguir, né, no momento... (Egressa mulher, 27 anos).

A questão da repetência, já assinalada no cenário nacional, apresentou-se com frequência, confirmando-se os efeitos do “mecanismo de superseleção” escolar operando nas trajetórias desse grupo. Os espaços familiar e escolar atuam através de diferentes combinações em relação às expectativas de continuidade: *“Minha mãe e meu pai diziam, tem que estudar”*, aparece na voz de um dos entrevistados; *“E além de eu querer parar, o pai e a mãe nunca foram uns pais, assim, que cobrassem as coisas”*, afirma outra.

A impossibilidade de progredir no campo escolar, às vezes a “raiva”, outras vezes a resignação, e o recomeço ante essas situações aparecem como constantes nos depoimentos. “Repeti”, “parei”, “rodei”, “me acovar-

dei”, “desisti”, “empaquei” são os verbos mais repetidos nas entrevistas, mesmo no caso de trânsitos pela rede privada de ensino como bolsista. A evidência de explicações que referem aos efeitos de processos de exclusão social como déficits individuais constitui uma marca que se torna evidente nos *habitus* escolares dos egressos entrevistados.

Empaquei dois anos, na sétima, por causa de Matemática. Daí o pai me tirou, passei para escola pública. Fui fazer segundo grau, também empaquei. Aí parei. Fiz o primeiro ano, repeti, fui fazer de novo, repeti, parei. Não quis mais estudar. Não quis mesmo, me acovardei. E além de eu querer parar, o pai e a mãe nunca foram uns pais, assim, que cobrassem as coisas. E aí eu retornei agora, em 2008, ali no José do Patrocínio. Fiz o EJA ali, um ano e meio, pra terminar o Ensino Médio (Egressa mulher, 46 anos).

Os investimentos em distintos espaços como recurso de continuidade escolar, o ingresso no exército, o retorno à escola com mais idade para poder concluir o segundo grau; os obstáculos para acessar a universidade e o curso técnico no IFRS Campus Restinga como possibilidade de “*estudar de novo*”, para posteriormente poder ingressar no campo universitário mostram, através do depoimento a seguir, os entraves experimentados.

Minha mãe e meu pai diziam, tem que estudar. E eu sempre estudando. Eu estudava porque a minha obrigação era estudar. Foi quando eu mudei pra uma cidade pequena do interior. E lá eu continuei... daí acabei rodando numa matéria e parei. Fiquei com raiva e desisti... Entrei no Exército, né..., daí já não tive tempo mais pra estudar, porque, como foi um ano bem corrido, acabou não tendo tempo pra terminar. Tava quase saindo, com quatro anos [de Exército], daí, eu procurei uma escola lá e terminei a Matemática, e me formei no segundo grau. Sempre pensei na faculdade, né, mas, as condições financeiras não davam, tinha que trabalhar. Foi quando eu vi o

anúncio do Curso Técnico de Guia de Turismo, né, 2010, que foi quando eu comecei a estudar de novo. Já que não podia fazer faculdade, por condições financeiras, acabei entrando no Curso Técnico. Daí, eu terminei o Curso de Guia, passou mais um ano, eu já dei início, já, eu consegui fazer a faculdade já, quando consegui entrar no meu emprego, né, consegui um desconto, daí, eu dei início na faculdade de Administração, que agora tá trancada, teve que trancar, pelas condições financeiras, mas vamos voltar (Egresso homem, 31 anos).

As trajetórias escolares ascendentes destes “sobreviventes” do sistema educacional se apresentam marcadas pelo jogo de forças produzido pelas interrupções, afastamentos e retornos à escolaridade e evidenciam a complexidade e o grau de dificuldade das classes populares para avançar no campo escolar. A energia investida para se contrapor à inércia de um espaço social hostil, que tende à expulsão desses grupos foi uma das principais evidências empíricas construídas na pesquisa apresentada neste trabalho.

Ainda, foi possível identificar que a institucionalização do *campus* do IFRS no bairro Restinga, em resposta a uma demanda histórica dessa comunidade, representou uma via de continuidade no atravessamento dessas trajetórias. Essa questão permite dar visibilidade à importância das ações de política pública que garantam a efetivação do direito à educação em um bairro de periferia, como foi o priorizado por este trabalho.

## **Considerações Finais**

Neste capítulo buscamos apresentar as pesquisas sobre trajetórias como possibilidade de problematização e análise das desigualdades sociais e educativas em nossos contextos. Nesse sentido, entendemos que o Estruturalismo Construtivista, como perspectiva teórico-metodológica de investigação, se apresenta como um conjunto parcimonioso de ferramentas conceituais e procedimentos para construir objetos de estudo (BOURDIEU; WACQUANT,

2005). Nesse marco foi construída a noção de trajetória utilizada neste trabalho que, como já explicitamos, não pode ser confundida com abordagens como a história de vida ou a biografia, pois se vinculam a tradições teóricas diferentes e contrapostas.

Em relação aos resultados da pesquisa, entendemos que as informações estatísticas gerais, referidas aos avanços na escolaridade da população jovem e adulta não dão visibilidade aos caminhos sinuosos e as forças em jogo nos movimentos produzidos pelos agentes das classes populares para avançar no campo escolar. Essa possibilidade sim é oferecida pelos estudos sobre trajetórias, questão que adverte para a importância da teoria.

Por isso, entre muitos outros motivos, a pesquisa se constitui em um recurso indispensável para a problematização da política pública ao contribuir na fundamentação de argumentos que permitam aprofundar ações de política educativa que garantam efetivamente a todos o direito à educação, pautado pelas normativas vigentes.

As pesquisas que realizamos no grupo *Adultos, Jovens e Educação no contemporâneo* incluem mestrandos e doutorandos que formam parte da “mão esquerda do estado”, ou seja, que operam ou operaram em espaços de políticas públicas e que ingressam no espaço da Pós-Graduação *stricto sensu* buscando aprofundar sua formação como pesquisadores. Assim, os processos de pesquisa/formação que protagonizamos nesse âmbito se apresentam como um interessante desafio para aprofundar a necessária aproximação entre a universidade e aqueles espaços dedicados a trabalhar cotidianamente com as ações e os desdobramentos das políticas educativas.

## Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda constitucional n. 59 de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 2013, de 04 de abril de 2013. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd\\_2010\\_religiao\\_deficiencia.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf). Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Ministério de Educação (MEC). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. *Um novo modelo em Educação Profissional e Tecnológica*. Concepção e Diretrizes. Brasília, DF, 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&Itemid=30192). Acesso em. 02 out. 2017.

BRASIL. *Educação PNAD contínua 2017*. IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BRASIL. *Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2016*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BECKER, Howard S. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: HUCITEC, 1993.

BERTAUX, Daniel. Historias de casos de familias como método para la investigación de la pobreza. *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y política*. Buenos Aires: Asociación de estudios de cultura y sociedad, v.1, n.1, p. 3-32, 1996.

BERTAUX, Daniel. A vingança do curso da ação contra a ilusão cientificista. *Civitas*. Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 250-271, maio-ago, 2014. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/17147>. Acesso em: 13 jun. 2017

BRANDÃO, Zaia. Operando com conceitos: com e para além de Bourdieu. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 227-241, jan/abr 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022010000100003-&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022010000100003-&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 20 abr. 2017

BOURDIEU, Pierre. *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. Tradução: Maria Lúcia Machado. Porto Alegre: Companhia das Letras, 1996a.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas. Sobre a teoria da ação*. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996b.

BOURDIEU, Pierre. *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Tradução: Thomas Kauf. 4. ed. Barcelona: Anagrama, 1997.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Tradução: Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre. *El Sentido Práctico*. Traducción: Ariel Dillon. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007a.

BOURDIEU, Pierre. Futuro de Classe e causalidade do provável. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (org.). *Escritos de educação*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007b, p. 89-141.

BOURDIEU, Pierre. *A Distinção: crítica social do julgamento*. Tradução: Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2008.

BOURDIEU, Pierre. De las reglas a las estrategias. In: BOURDIEU, Pierre. *Cosas Dichas*. Barcelona: Gedisa, 1988, p. 67-82.



BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Traducción: Ariel Dillon. Buenos Aires: Siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI. Editores Argentina, 2005.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *Los Herederos*. Los estudiantes y la cultura. Traducción: Marcos Mayer. Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *La Reproducción*. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. 3. ed. México D.F.: Fontamara, 1998.

COULON, Alain. *A escola de Chicago*. Tradução: Tomás R. Bueno. Campinas/SP: Papirus, 1995.

DE LA FARE, Mónica. Alphabétisation des femmes et violence symbolique: une approche genrée de l'éducation des jeunes et des adultes. In: A. Pierrot, I. C. de M. Carvalho, C. Medaets. *Domination et apprentissage*. Anthropologie des formes de la transmission culturelle. Paris: Hermann Éditeurs, 2017, p. 103-114.

DE LA FARE, Mónica; ROVELLI, Laura; ATAIRO, Daniela. Innovaciones en las políticas nacionales de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA): el Programa FINES en Argentina y el PROEJA en Brasil. *Horizontes*, São Francisco, v. 34, n.3, p. 7-21, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.24933/horizontes.v34i3.366>. Acesso em: 18 jan. 2017.

DE LA FARE, Mónica; NUNES, Mirelle Barcos. Os estudos sobre trajetória na pesquisa em Educação em três países de América Latina (Argentina, Brasil e México). In: XXXI Congresso Latinoamericano de Sociologia, ALAS 2017. Montevideo. *Anales Electrónicos*. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Sociologia, 2017. Disponível em: [http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/4179\\_monica\\_de\\_la\\_fare.pdf](http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/4179_monica_de_la_fare.pdf). Acesso em: 10 mar. 2018.

DELORY-MOMBERGER, Christine. Abordagens metodológicas na pesquisa bibliográfica. *Revista Brasileira de Educação*. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), v. 16, n. 51, p. 523-536, set-dez, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n51/02.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

DUBAR, Claude. Trajetórias sociais e formas identitárias: alguns esclarecimentos conceituais e metodológicos. *Educ. Soc.* Campinas, v. 19, n. 62, p. 1-8, abr. 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301998000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 20 dez. 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio (2001). Educação e trabalho: bases para debater a educação profissional emancipadora. *Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 71-87, 2001. Disponível em <http://dx.doi.org/10.5007/%x>. Acesso em: 23 abr. 2017.

GALARZA, Mercedes Molina. La sociología del sistema de enseñanza de Bourdieu: reflexiones desde América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, Rio de Janeiro, v.46, n.162, p.942-964, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v46n162/1980-5314-cp-46-162-00942.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa*. O neoliberalismo em ataque à escola pública. Tradução: Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

MALLIMACI, Fortunato; BÉLIVEAU, Verónica Giménez. Historias de vida y métodos biográficos. In: GIALDINO, Irene Vasilachis. (Coord.) *Estratégias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, 2006, p. 175-212.

NUNES, Mirelle Barcos. *Trajetórias educacionais e profissionais de egressos do curso técnico em guia de turismo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Campus Restinga (Porto Alegre, RS, Brasil)*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, 2018, 234 p. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8259>. Acesso em: 04 abr. 2018.

MARTINEZ, Ana Teresa. *Pierre Bourdieu: razones y lecciones de una práctica sociológica*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

MONTAGNER, Miguel Ângelo. 2007. Trajetórias e biografias: notas para uma análise bourdieusiana. *Sociologias*, v. 9, n. 17, p. 204-264, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222007000100010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222007000100010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 16 jul. 2017.

PROCEMPA. *Etapa II do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social –PMHIS: Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre. (Relatório Diagnóstico/2009)*. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/diagnstico\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf). Acesso em: 29 jul. 2017

SANTOS, Hermílio; OLIVEIRA, Patrícia; SUSIN, Priscila. Narrativas e pesquisa biográfica na sociologia brasileira: Revisão e perspectivas. *Civitas*, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 359-382, maio-ago, 2014. Disponível em: <http://revisataseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/17152/11478>. Acesso em: 09 out. 2017.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (SEDUC). (2016). Governo do Estado do Rio Grande do Sul. *Busca Escolas*. Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/busca\\_escolas.jsp](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/busca_escolas.jsp). Acesso em: 18 mai. 2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA (SMC). 2. ed. *Memória dos bairros*: Restinga. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: SMC, 1997.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SMED). (2015). *Prefeitura de Porto Alegre. Escolas da Rede*, 2015. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p\\_secao=308](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=308). Acesso em: 11 ago. 2017.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 20, p. 60-70, Maio/Jun/Jul/Ago 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n20/n20a05>. Acesso em: 09 jun. 2017.

WACQUANT, Loïc. Homines in Extremis: O que pesquisadores-lutadores nos ensinam sobre o habitus. *Estudos de Sociologia*, Recife, v. 1, n. 21, p. xx, 2015. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/7618>. Acesso em: 29 set. 2016.

WACQUANT, Loïc. Esclarecer o habitus. *Educação e Linguagem*, São Paulo, v. 10, n. 16, p. 63-71, jul.-dez. 2007. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/EL/article/view/126>. Acesso em: 12 ago. 2017.

---

## SOBRE OS AUTORES

---

**Adrielle Marlene Manjabosco** – Possui Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atualmente é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), integra o Grupo de Pesquisa e Estudos em Ética e Direitos Humanos.

**Aline Fátima Nascimento Magro** – Doutora. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Chapecó – SC. Alinenascimento4@gmail.com

**Ana Lúcia Suarez Maciel** – Possui Graduação, Mestrado e Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Especialização em Administração de Recursos Humanos pela Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul. Atualmente é Professora dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da PUCRS. Coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Formação, Gestão Social e Territorialidade (NFORTE); Líder do Grupo de Pesquisas em Gestão Social e Formação em Serviço Social – FORMASS.

**Beatriz Gershenson** – Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialização em Direitos Humanos pela ESMPU/UFRGS e doutorado em Serviço Social pela PUCRS. É professora titular de Serviço Social na Escola de Humanidades da PUCRS. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Ética e Direitos Humanos. beatrizg@puccrs.br

**Carlos Nelson dos Reis** – Doutor, Economista, Professor nos Programas de Pós-Graduação: PPGSS e PPGE da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). [cnelson@pucrs.br](mailto:cnelson@pucrs.br)

**Cíntia Florence Nunes** – Graduada em Serviço Social, mestra em Serviço Social e doutoranda pelo no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), pesquisadora do Grupo de Estudos em Juventude e Políticas Públicas, pesquisador do GEPEDH/PUCRS, vinculado ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Violência, Ética e Direitos Humanos – NEPEVEDH.

**Giovane Antonio Scherer** – Graduado em Serviço Social, Mestre e Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), professor do curso de Graduação em Serviço Social e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidade da PUCRS; líder do Grupo de Estudos em Juventude e Políticas Públicas, pesquisador do GEPEDH/PUCRS, vinculado ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Violência, Ética e Direitos Humanos – NEPEVEDH e membro do Observatório de Juventudes da PUCRS.

**Gissele Carraro** – Doutora em Serviço Social, Bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado da CAPES, Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RS. [gissele.carraro@pucrs.br](mailto:gissele.carraro@pucrs.br)

**Gleny Terezinha Duro Guimarães** – Professora Dra. da Escola de Humanidades, Curso de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Cotidiano, Trabalho e Território – GPST. Possui Pós-Doutorado, doutorado e mestrado em Serviço Social. Possui graduação em Serviço Social pela PUCRS, Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Filosofia pela PUCRS. Atualmente cursando o doutorado no Instituto de Letras da UFRGS. [gleny@pucrs.br](mailto:gleny@pucrs.br)

**Inês Amaro da Silva** – Assistente Social. Mestre em Serviço Social e Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora na Escola de Humanidades/Curso de Serviço Social na PUCRS. Consultora em gestão social e processos de desenvolvimento humano social.

**Inez Rocha Zacarias** – Doutora em Serviço Social, Bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado da CAPES, Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RS. [inez.zacarias@pucrs.br](mailto:inez.zacarias@pucrs.br)

**Jane Cruz Prates** – Doutora em Serviço Social, Professora do Curso de Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). [jprates@pucrs.br](mailto:jprates@pucrs.br)

**Joana das Flores Duarte** – Bacharel em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Serviço Social pela PUCRS. Doutoranda do programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Professora da Faculdade de Serviço Social da UFRJ.

**João Vitor Bitencourt** – Bacharel em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestrando do programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Bolsista integral do CNPq. Integrante do NEPEVI

**Kathiana Pfluck Arend** – Bacharel em Serviço Social pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Mestranda em Serviço Social junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Integra o grupo de pesquisa em ética e direitos humanos – GEPEDH.

**Luíza Rutkoski Hoff** – Assistente Social, Especialista em Saúde Mental Coletiva (ESP/RS); Mestra e Doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) – CNPQ do Núcleo

de Estudos e Pesquisa em Trabalho, Saúde e Intersetorialidade – NETSI/  
PUCRS. luizahoff@yahoo.com.br

**Maria Isabel Barros Bellini** – Assistente Social; Docente da Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social/ PPGSS/ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Mestre e Doutora em Serviço Social, Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Trabalho Saúde e Intersetorialidade/ NETSI/PPGSS/PUCRS, Coordenadora de Pesquisa da Escola de Saúde Pública/ESP/SES/RS- PUCRS e Escola de Saúde Pública da Secretaria Estadual da Saúde. maria.bellini@puccrs.br; maria-bellini@saude.rs.gov.br

**Mirelle Barcos Nunes** – Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Mestre em Processos e Manifestações Culturais (FEEVALE). Professora do Eixo Tecnológico em Turismo, Hospitalidade e Lazer do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) – Campus Restinga. mirelle.barcos@gmail.com

**Mônica de la Fare** – Doutora e Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pós-doutorado em Educação (PUCRS). Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Educação e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da PUCRS. monica.fare@puccrs.br

**Patricia Krieger Grossi** – PhD em Serviço Social pela Universidade de Toronto, Canadá. Professora Adjunta do programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Violência – NEPEVI. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq 1C. pkgrossi@puccrs.br

**Rosilaine Coradini Guilherme** – Doutora, Assistente Social, Professora da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. rosilaineguilherme@yahoo.com.br

**Simone Barros de Oliveira** – Bacharela em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Estagiária Pós-doutoral no programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUCRS. Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Pesquisadora do NEPEVI.

**Solange Berwing** – Mestre em Serviço Social. Doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista CAPES. Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja/RS. Integrante do Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina. [solangeberwig@unipampa.edu](mailto:solangeberwig@unipampa.edu)

**Vanelise de Paula Alorald** – Assistente Social. Mestre e Doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Integrante do Grupo de Estudos em Juventudes e Políticas Públicas – GEJUP e do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Violência, Ética e Direitos Humanos – NEPEVEDH.



## EDITORA UNIVERSITÁRIA DA PUCRS – EDIPUCRS

A Editora Universitária da PUCRS já publicou mais de 1.500 obras impressas e mais de 250 livros digitais.

Siga a EDIPUCRS nas redes sociais, fique por dentro das novidades e participe de promoções e sorteios.



[www.pucrs.br/edipucrs](http://www.pucrs.br/edipucrs)



[www.facebook.com/edipucrs](http://www.facebook.com/edipucrs)



[www.twitter.com/edipucrs](http://www.twitter.com/edipucrs)



[www.instagram.com/edipucrs](http://www.instagram.com/edipucrs)

Para receber as novidades no seu *e-mail*, cadastre-se pelo nosso *site* ou envie um *e-mail* diretamente para [comunica.edipucrs@pucrs.br](mailto:comunica.edipucrs@pucrs.br).

Acesse o *QR Code* abaixo e conheça os livros impressos, os *e-books* pagos/gratuitos, os periódicos científicos, os próximos lançamentos e os conteúdos exclusivos da EDIPUCRS.



Av. Ipiranga, 6.681 – Prédio 33  
Caixa Postal 1429 – CEP 90619-900  
Porto Alegre – RS – Brasil  
Telefone: (51) 3320-3523  
*E-mail*: [edipucrs@pucrs.br](mailto:edipucrs@pucrs.br)