

ISSN 1518-9325

LIBERTAS

Revista do Serviço Social

jan/jun - 2001

v. 1 - n. 1

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL: SIGNIFICAÇÃO DA SUA CRIAÇÃO PARA JUIZ DE FORA*

Rita de Cássia Jacometti**

RESUMO

A história da Faculdade de Serviço Social em Juiz de Fora tem significação importante porque esta cidade, além de sua tradição como centro que oferece serviços educacionais, demandou também profissionais que contribuíssem para minimizar os problemas sociais que se agudizavam nos anos 50. Esta instituição nasceu de uma iniciativa de caráter religioso, tendo singularidades retratadas em documentação e depoimentos.

Palavras-chave: Serviço Social; Faculdade; Criação do Curso; História.

ABSTRACT

The history of The Faculty of Social Work in Juiz de Fora has important significance because this city, besides its tradition as a center that offers educational services, also called for the intervention of professionals who could contribute to minimize the social problems which were worsening in the 50's. This institution was a religious enterprise, having singularities portrayed through documentation and declarations.

* O conteúdo deste artigo baseia-se na dissertação de mestrado, apresentada à Escola de Serviço Social - UFRI - em dezembro de 1993: Formação Profissional em Juiz de Fora: Criação da Faculdade de Serviço Social.

** Mestre em Serviço Social, Professora Adjunto IV da Faculdade de Serviço Social - UFIF.

ASSISTENTES SOCIAIS: INTERVENÇÕES PRELIMINARES

A criação da Faculdade de Serviço Social, em Juiz de Fora, está associada à história do município, que, essencialmente nos anos 50, encontrava-se numa etapa de inversão de sua tendência industrializante, em razão da carência de recursos infra-estruturais e deficiências de representação ou de interesse político dos empresários locais. O parque industrial convivia com empresas modernas como a Facit, Becton Dickinson, Moinho Vera Cruz e com o retrocesso de ramos tradicionais como o têxtil.

A modernização industrial e a existência de instituições como o SESI e o SESC demandaram a intervenção de profissionais de Serviço Social. Como não existia uma instituição que formasse Assistentes Sociais, coube ao SESI, em 1947, ocupar-se da capacitação de Auxiliares Sociais, visando à realização de um trabalho de integração sócio-educativa dos trabalhadores:

* ...nessa linha, foi através de uma espécie de seleção que recrutou três pessoas, com objetivo de ministrar-lhes conhecimento sobre este campo. Destas, duas dirigiram-se a Belo Horizonte, onde durante seis meses freqüentaram o curso de auxiliar social. Em seguida, retornaram a Juiz de Fora, onde realizaram estágio prático no SENAI (...) no ano de 1949 (o SESI) promoveu um curso para auxiliares sociais ministrado e coordenado por duas profissionais do Rio de Janeiro, com participação de professores da cidade e da PUC-RJ." (Campos, 1966:29).

Contando com doze auxiliares sociais, o SESI, no final dos anos 50, realizava um trabalho supervisionado por uma assistente social de Belo Horizonte e comprometido com a divulgação das funções deste profissional junto aos operários e patrões. Tais funções incluíam atividades como: criação de bibliotecas nas fábricas, recreação física, atendimento de casos individuais, campanhas preventivas de doenças, atividades grupais e a realização do cadastramento das indústrias têxteis, visando à instalação de cursos supletivos de alfabetização.

Após dois anos de experiência, um grupo dessas profissionais, através de uma bolsa de estudo, continuou o curso universitário em Belo Horizonte; um outro grupo, sem bolsa de estudo, completou a graduação no Rio de Janeiro.

Esses profissionais passaram a realizar serviços de assistência ao operário e a seus dependentes, cabendo a cada Assistente Social atender "em média de cinco a noventa casos por mês e dois grupos

por ano ...” visto que “... a direção do SESI pretendia que o Serviço Social levasse ao operário e família a educação social, prestando-lhe, ao mesmo tempo, assistência completa”. (Campos, 1966:32-33).

A intervenção dos profissionais foi sendo ampliada, em 1956, com a implantação dos Centros Sociais, localizados inicialmente em bairros periféricos da cidade, e, em 1960, incluiu o Centro Social Barão do Rio Branco. As atividades realizadas centravam-se em visitas domiciliares, organização e funcionamento de grupos e cursos (artes domésticas, supletivo, corte e costura, decoração do lar etc), atendimentos individuais, levantamentos sócio-econômicos, campanhas de saúde (realizadas junto com o Departamento de Endemias Rurais), ações junto às Sociedades Pró-Melhoramentos dos bairros e recreação infantil.

“... o SESI optou pela criação dos Centros Sociais, para atender à população operária residente nos diversos bairros onde houvesse uma população composta por 80% de operários (...) o setor de Serviço Social chegou à conclusão de que seria bom atingir o operário também na família, além de atingi-lo na fábrica. Por outro lado, há opiniões que se referem à mudança de orientação no trabalho daquela entidade, como devida não a planos de extensão do trabalho, mas a problemas existentes entre assistentes sociais e industriais: os industriais pressionavam as profissionais por acharem que elas estavam na fábrica apenas para tirar o operário do serviço, gastando seu tempo com entrevistas e etc” (Campos, 1966: 37).

A experiência de Centros Sociais foi também desenvolvida pelo SESC, a partir de 1957, época em que o município encontrava-se em fase de expansão comercial. Daí a preocupação da instituição com a formação integral do indivíduo e com os problemas sociais gerados por essa expansão que exigiria, cada vez mais, “o aperfeiçoamento do indivíduo à sua função e, conseqüentemente, à produtividade do trabalho” (Mattos, 1961: 1-2).

Inicialmente foi realizada uma pesquisa sob orientação da assistente social, contando com a colaboração das recreadoras e da secretária, com objetivo de “conhecer as preferências (...) necessidades, enfim, o que poderia o SESC Regional realizar pela classe comerciária na cidade” (Mattos, 1961: 3), visando:

“... assistência à família comerciária da comunidade, desde o menor em idade escolar ao adulto, nos seus problemas de ordem social e moral, (...) fortalecendo a família comerciária, (...) buscando o seu bem-estar social, aperfeiçoamento moral, desenvolvimento do espírito associativo e etc” (Mattos, 1961: 78)

Com a criação do Centro Social, contratou-se uma assistente social para realizar o cadastramento sócio-econômico dos comerciários e seus dependentes, promover cursos de formação doméstica, atividades recreativas e culturais, através de grupos permanentes ou eventuais.

Essas duas instituições representaram, também em Juiz de Fora, o espaço inicial de implantação do Serviço Social na cidade, determinando, segundo sua natureza e estruturação, as atividades configuradas como necessárias, tomando-se como modelo o trabalho realizado na capital mineira e difundido pela sua significação social.

A prática profissional seguiu a orientação emanada dessas organizações, o que denota o tratamento dado à questão social, alvo, desde 1930, de preocupação das esferas estatal e patronal. Assim, considerava-se prioritária a adoção de uma série de medidas sociais e assistenciais voltada para os setores do trabalho, saúde e educação.

É relevante ressaltar que outras instituições foram criadas para facilitar a acumulação e a reprodução do capital como: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Institutos de Aposentadorias e Pensões, regulamentação dos sindicatos, Consolidação das Leis do Trabalho, Legião Brasileira de Assistência etc.

Com essas medidas constata-se que a relevância da questão social concentrava-se na esfera do trabalho. Promoviam-se ações educativas voltadas para a necessidade de formação de mão de obra qualificada, através do ensino profissionalizante, visto como essencial para a maior capacidade produtiva do trabalhador e para a manutenção da força de trabalho.

Também existiam em 86 instituições de Assistência Social de caráter público ou privado, que, através da filantropia, prestavam atendimento a um público variado. Destacaram-se, neste campo: a Santa Casa de Misericórdia (1859), a Sociedade São Vicente de Paula (1894), a Associação União Católica Pão de Santo Antônio (1898), os Institutos de Pensões e Aposentadorias, o Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência - SAMDU, os Ambulatórios Médicos mantidos pela Loja Maçônica, Igreja Católica, Grupos Espíritas e Poder Público, as Associações Beneficentes (como a dos Cegos, dos Diabéticos, Fundação João de Freitas, Instituto Jesus, Instituto João Emílio, Instituto Maria, Instituto de Meninas do Juizado de Menores, Instituto de Proteção e Assistência à Infância etc).

Os serviços oferecidos pelas obras sociais respondiam a demandas locais de cidades vizinhas e incluíam: ajuda material; cursos profissionalizantes; assistência médica, hospitalar e odontológica; casas de recolhimento etc. As condições de atendimento exigidas variavam de acordo com a especificidade e a

inalidade de cada instituição, sendo os documentos mais solicitados para que pudesse ser oferecido o atendimento: certidão de nascimento, de óbito, atestado de pobreza, abreugrafia, guia médica, indicação de doadores de sangue e apresentação de uma pessoa responsável pelo solicitante.

A existência desses recursos assistenciais indica que, no município, diversos atores sociais, incluindo o patronato, religiosos, profissionais vários, prestavam sua colaboração no atendimento a parcelas da população: trabalhadores, seus familiares e pessoas que se encontravam em situação sócio-econômica "precária" ou de "indigência".

A presença da Igreja Católica junto à assistência social prestada na cidade efetivava-se através de diversas congregações femininas e masculinas. Essas congregações possuíam representação significativa no que se refere ao trabalho educativo, ao funcionamento de escolas formais e informais e de uma série de movimentos católicos. Destacavam-se, neste campo: a Ordem dos Redentoristas (1893), a Ordem do Verbo Divino (1900), a da Divina Providência de D. Orione, que se instalou antes da vigência da diocese local.

Nos anos 40 e 50 observa-se a instalação de outras congregações: a Ordem da Santa Cruz, que se dedicou aos trabalhos pastorais junto aos bairros periféricos de Santa Rita de Cássia e Bonfim; a Ordem dos Dominicanos, que criou uma Escola Apostólica; os Missionários do Sagrado Coração de Jesus e a Companhia de Jesus. Estes últimos responsabilizaram-se por escolas em áreas periféricas - como Santa Luzia - e em área central - Colégio dos Jesuítas (1956).

As congregações femininas se fizeram representar no município por uma série de famílias religiosas, que assumiram atividades educacionais e/ou assistenciais, destacando-se a das Irmãs de Santa Catarina (1898); a das Irmãs do Bom Pastor (1902); a das Servas do Espírito Santo (1902); a das Filhas da Caridade de São Vicente de Paula (1932); a das Carmelitas Terciárias, a das Irmãs dos Santos Anjos; a das Irmãs Pascoalinas; a das Irmãs do Carmelo do Sagrado Coração de Jesus (1958).

Dessa forma, verifica-se que a Igreja Católica ocupava espaços junto aos diversos movimentos religiosos e assistenciais, atuando na formação de leigos e na educação formal e informal, não possuindo, entretanto, vínculo com o ensino superior.

As representações religiosas católicas enfrentavam as influências de instituições assistenciais e educacionais mantidas, especialmente, por protestantes e espíritas. Com isso, a disputa para ocupação de espaços se fazia de acordo com as condições e os recursos disponíveis e mobilizáveis, acarretando o estabelecimento

de alianças com atores sociais que possuíam significação em termos econômicos, políticos e sociais.

O poder público municipal, no período de 01 de fevereiro de 1955 a 31 de janeiro de 1959, tendo como prefeito Dr. Adhemar Rezende de Andrade, direcionou recursos para investimentos na área social com a criação do Pronto Socorro Municipal, estabeleceu convênio com a Fundação da Casa Popular, visando à construção de 2.200 moradias em bairros periféricos; possibilitou a vinda da Associação de Crédito e Assistência Rural - ACAR - e, através de incentivos fiscais, a instalação de empresas como a Facit e o Moinho Vera Cruz, favorecendo a ampliação do mercado de trabalho. No setor educacional ampliou a rede municipal, investiu ainda no setor assistencial, liberando subvenções para diversas instituições, o que favoreceu a oferta de uma série de serviços, como por exemplo, a Associação das Damas Protetoras da Infância, responsável pelo atendimento a mulheres e crianças carentes. Também participou do movimento para criação da Faculdade de Serviço Social, através de doações e de manifestação de apoio.

A partir de fevereiro de 1959, assumiu a prefeitura o Sr. Olavo Costa eleito após uma campanha sedimentada no apoio popular, defendendo a idéia de um governo que agisse para os "pobres", prometendo doações de terrenos, moradia, etc. Nessa época observa-se a ampliação de bairros periféricos, o agravamento dos problemas sociais, considerando o caráter de permissividade para a construção de "barracos" e constituição de favelas, em áreas do poder público. Por outro lado, observa-se a implementação de programas sociais como o de distribuição de leite, liberação de recursos para obras sociais, etc.

O fechamento de indústrias têxteis e, conseqüentemente, a demissão de trabalhadores fez com que os sindicatos tivessem participação ativa no trabalho assistencial, representando força política e social. Os trabalhadores chegaram a ter significação nas lutas e a ocupar lugar de renome no cenário nacional. Até a década de 50 a cidade contava com 21 sindicatos, sendo o dos trabalhadores de Energia Elétrica e o das Indústrias de Fiação e Tecelagem os mais atuantes.

Assim, pode-se afirmar que a realidade municipal do anos 40 e 50 era favorável à implantação da Faculdade, em termos da demanda de trabalho técnico especializado, significando também a possibilidade de expansão das instituições de nível superior no município. Existia, ainda, por parte de representações e lideranças, o conhecimento sobre a profissão, que estava sendo introduzida em espaços institucionais como o SESI e o SESC.

REALIDADE MUNICIPAL E ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS NA CRIAÇÃO DA FACULDADE

Faculdade de
Serviço Social,
significação
da sua criação para
Juiz de Fora

As razões fundamentais que explicam a criação da Faculdade de Serviço Social de Juiz de Fora, enquanto uma instituição de nível superior, de natureza particular, vinculada à Congregação das Irmãs Missionárias de Jesus Crucificado, podem ser buscadas nos registros das informações legais e legítimas que permitem conhecer o envolvimento de diversos atores sociais.

Cabe explicitar que o resgate histórico foi feito com base em atas, relatórios, livros de registros acadêmicos, processos, trabalhos de conclusão de curso, livro tombo, publicações internas, correspondências expedidas e recebidas, arquivos de diferentes instituições como Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Câmara Municipal, Biblioteca Municipal, Cúria Metropolitana, Biblioteca dos Redentoristas etc. Além disso foram feitas entrevistas e questionários – com 07 líderes leigos e religiosos, 03 ex-diretores, 07 ex-docentes, 03 ex-discentes – os quais incluíram questões sobre a caracterização da Igreja local, configuração da Faculdade e do curso.

Verificou-se que os dados, além de esparsos, não estavam oficialmente registrados. No entanto, foram esses os recursos que tornaram possível organizar os fundamentos reais e explicativos da criação da Faculdade.

Cabe destacar que há unanimidade no reconhecimento de que o Padre Jaime Cornelius Jacob Snoeck desencadeou a discussão acerca da fundação da Faculdade.

A história de vida do Padre Jaime Snoeck revela sua capacidade de envolvimento e de determinação. Nascido em 25 de dezembro de 1920, ordenado na Congregação dos Redentoristas em 1947 na Holanda, fez diversos cursos e se doutorou em 1949 em Teologia pelo Angelicum em Roma; época em que identificou-se com os problemas sociais e com os trabalhos da Pastoral. Através do doutorado conheceu a realidade da vida operária e sensibilizou-se com as questões da pobreza e da miséria do povo. Também manteve contatos com o movimento operário cristão e comunista internacional. Chegando ao Brasil em 1955, veio para Juiz de Fora onde procurou obter informações sobre os Círculos Operários, através do Padre Wilson Vale da Costa e do Padre Pimenta, e sobre os sindicatos dos operários, através do líder operário Clodismid Riani.

Padre Jaime Snoeck sentia a necessidade de colaboradores no trabalho que vinha desenvolvendo junto ao ambulatório Nossa Senhora da Glória. Esse ambulatório, ligado à Paróquia do mesmo

Libertas
Juiz de Fora,
vol. 1, nº 1,
p. 11-28
jan/jun/2001

nome, estava sob a responsabilidade da Congregação dos Redentoristas, representando uma das suas atividades de natureza social e filantrópica. Suas necessidades e preocupações foram discutidas nas aulas ministradas no Curso de Teologia do Colégio Sion, em 1956, em Petrópolis, particularmente com uma das alunas, Madre Maria da Conceição Menezes, integrante da Congregação das Irmãs Missionárias de Jesus Crucificado. Essas discussões foram levadas para as reuniões da Congregação, tendo-se decidido pelo estudo da viabilidade de implantação do Curso de Serviço Social, através da criação de uma Faculdade em Juiz de Fora. A decisão foi comunicada ao Padre Jaime Snoeck, que se colocou disponível para contribuir e participar do processo.

A primeira providência adotada pela Congregação foi a de designar Madre Maria da Conceição para iniciar uma série de visitas à cidade a fim de estabelecer contatos com entidades assistenciais, entre elas o SESEI e o SESC, visando sensibilizar e conseguir apoio de seus representantes. As informações prestadas pela referida Madre, esclarecem:

“... fui procurada muitas vezes pelo Padre Jaime, que era muito integrado nos problemas sociais da cidade. Consultada a direção da Congregação e com o apoio da Conferência Nacional dos Religiosos, de cuja diretoria eu participava, decidiu-se fundar a Faculdade no município. Madre Maria do Calvário, superiora geral das Missionárias deu-me ampla liberdade para tratar e resolver esta questão. Residindo no Rio, fui a Juiz de Fora muitas vezes para reuniões, entrevistas em estações de rádios, acertos de pontos importantes, etc”.

A Congregação das Irmãs Missionárias tem origem na Diocese de Campinas (1922) quando um grupo de moças e senhoras começa a se reunir para discutir assuntos religiosos, o que resultou na sua criação em 03 de maio de 1925, assumindo inicialmente a tarefa de se dedicar ao catecismo e a visitas domiciliares.

A entidade mantenedora da Congregação é a Sociedade Feminina de Instrução e Caridade - SFIC, sociedade civil fundada em 03 de maio de 1928, que assumiu como objetivo primordial o desenvolvimento de um vasto programa de educação, em todos os níveis: assistência à infância, à juventude, aos trabalhadores em geral, aos presidiários, à velhice e à pobreza.

Em 1953 a Congregação contava com 63 núcleos de apostolado e obras sociais, localizados em 31 arquidioceses e dioceses, mantendo e dirigindo colégios, patronatos, lares-escola, escolas profissionais, creches, jardins de infância, pensionatos, casas de amparo à velhice, dispensários, serviços domésticos de seminários e casas de retiro.

No final dos anos 50 a SFIC realizava suas atividades através de escolas e obras sociais, totalizando 81 casas distribuídas em 14 estados brasileiros; mantinha 06 Escolas de Serviço Social nos estados de São Paulo, Paraíba, Sergipe, Alagoas e Minas Gerais. Todo o pessoal técnico responsável pela organização, administração e funcionamento de suas Escolas era formado pela Congregação.

A criação da Faculdade em Juiz de Fora representava para a Congregação a ampliação de atividades que vinha realizando, o que implicou em discussões, e na tomada de decisão de que em 1958 seria iniciado seu funcionamento.

Inicialmente foi adquirido um prédio na Av. Barão do Rio Branco n.º 3043, 3035 e 3035 A, que necessitou de reformas e adequações. Para tanto foram feitos empréstimos, angariados auxílios e doações financeiras e materiais. O trabalho contou também com o apoio de políticos, como o do Deputado José Bonifácio de Andrade, que se comprometeu em lutar pela liberação de subvenção junto ao governo federal. Também foram promovidos almoços beneficentes sob responsabilidade de um "grupo de senhoras da sociedade juizforana", exibição de filmes e coleta através de Livro de Ouro.

A criação da Faculdade implicou a conjugação de esforços e de interesses do Padre Jaime Snoeck e das Irmãs Missionárias, o que pode ser comprovado por um dos depoimentos:

"... lembro-me que houve um pedido de alguma autoridade da Igreja Católica para que as Missionárias se estabelecessem em Juiz de Fora. O pedido foi feito diretamente às Superiores da Congregação, através da Irmã Conceição Menezes (...) foi discutido com os solicitantes que chegaram à conclusão que uma Faculdade de Serviço Social seria a obra indicada, levando-se em consideração a experiência das Irmãs no Setor. O projeto foi discutido com o Prefeito que o aprovou. Foi solicitado verba para as despesas de instalação. O assunto foi levado à Câmara dos Vereadores. Houve aprovação e a verba foi concedida."

Conforme o exposto anteriormente, o município já demandava o trabalho de Assistentes Sociais, tendo sido realizadas algumas experiências nesse campo. No entanto, existiam outras possibilidades de trabalho em face dos recursos sociais e da conjuntura sócio-econômica e política, conforme registram alguns depoimentos:

"...a criação da Faculdade foi sugerida por haver na cidade muitas fábricas (...) havia um grupo de cristãos católicos que se preocupava com a justiça social (...) havia um outro grupo que tinha interesse em desenvolver as possibilidades de estudos e cultura. Havia uma mentalidade um tanto bairrista

de que a cidade devia se destacar tanto nas ciências quanto no econômico (...) a existência da Faculdade permitiria obviamente, garantir a utilização dos serviços especializados de assistência em muito melhores condições: estudos bem sistematizados, práticas de campo bem dirigidas, com melhor qualificação(...) já existia em Juiz de Fora o Serviço de Assistência Social do SESL... *

Nos documentos oficiais estes aspectos foram ressaltados, demonstrando-se a existência de demanda efetiva para profissionais diplomados, que poderiam atuar em diversas áreas como sindicatos, obras sociais de menores, de saúde, fábricas etc.

Considerou-se também que o número de profissionais existente era reduzido e que a cidade seria fortalecida em nível intelectual, ampliando suas instituições de nível superior – pois já contava com as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, Engenharia, Direito, Farmácia, Odontologia, Ciências Econômicas, Enfermagem, Medicina – o que contribuiria para consolidar o plano de criação da futura Universidade.

FUNCIONAMENTO DA FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

Entre os anos de 1958 e 1968 a Faculdade funcionou em caráter estritamente particular sob a direção das Irmãs Missionárias. Desde a sua criação, o Curso de Serviço Social funcionou seguindo as determinações do Conselho Nacional de Educação – CNE – e da Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social - ABESS.

Em 1957, organizou-se o processo solicitando ao CNE a autorização para o funcionamento da Faculdade, observando-se a documentação exigida: Requerimento; cartas comprovando a necessidade da Faculdade; Registro da Personalidade Jurídica da Mantenedora; descrição do prédio; relação dos livros da biblioteca; planta registrada do prédio; relação nominal dos monitores, supervisores e professores juntamente com declaração de idoneidade moral, atestado de residência, curriculum vitae e declaração de compromisso em lecionar no curso; quadro das matérias; Regimento Interno; explicitação dos motivos e razões da necessidade da criação da Faculdade.

Quanto aos recursos financeiros, foi anexado ao processo o movimento do caixa do ano de 1957, discriminando as fontes de receita (donativos, contribuições, aluguel de capela, execução de trabalhos etc.) e as de despesas, incluindo os recursos para manutenção e reparo do patrimônio, transporte, viagens, pagamento de impostos etc.

Em termos da estrutura e do funcionamento da Faculdade, foi elaborado o Regimento Interno, que contemplou a configuração da instituição e do curso. Quanto à primeira, cabe ressaltar que foi explicitada a sua natureza como instituição de ensino superior sem fins lucrativos, regida pelas determinações federais, pelos estatutos da entidade mantenedora, pelas normas regimentais fundamentadas na Doutrina Social da Igreja, tendo como finalidades:

"Prover a formação de pessoal técnico habilitado para execução e direção de Serviço Social, em qualquer de seus campos; aperfeiçoar e propagar os conhecimentos e técnicas relativos ao Serviço Social; contribuir para criar ambiente esclarecido que proporcione a solução adequada dos problemas sociais" (Regimento Interno, s. d.:2).

A Faculdade tinha como responsabilidade a graduação de Assistentes Sociais através de curso ordinário, que compreendia ensino teórico e prático, estágio supervisionado e trabalho final de exclusiva autoria do aluno, bem como cursos extraordinários que poderiam ser de três modalidades: aperfeiçoamento, especialização ou extensão.

O curso ordinário era integrado por cadeiras e disciplinas obrigatórias ou facultativas, distribuídas por série, existindo docentes responsáveis pelas mesmas segundo sua qualificação. O limite máximo de matrícula por série foi fixado em 40 alunos.

A administração da Unidade de Ensino ficava a cargo de: Diretoria, Conselho Técnico Administrativo e Congregação. Os cargos de Diretor e Vice-Diretor eram nomeados pela entidade mantenedora, com mandato de 3 anos podendo haver recondução. Os ocupantes desses cargos deveriam ser graduados em Serviço Social tendo como atribuições "[...] representar, administrar, organizar, zelar pelo funcionamento da Faculdade" (Regimento Interno, s. d.:8).

O Conselho Técnico Administrativo era presidido pela Diretora da Unidade e integrado por 4 docentes catedráticos ou contratados, um supervisor de estágio e um monitor. O mandato desses membros era renovável a cada ano, na proporcionalidade de dois terços. Como competências, cabia-lhes cuidar do processo pedagógico do curso, incluindo a definição anual do número de vagas, programas, horário de funcionamento, cursos extraordinários, organização dos campos de estágio, aprovação dos trabalhos de conclusão de curso, transferências, aprovação dos estatutos do diretório acadêmico, concursos para docentes, indicação de substituições etc. Suas reuniões eram mensais, convocadas pelo Diretor com antecedência mínima de 48 horas, sendo exigida a presença de metade mais um de seus membros.

A Congregação era considerada como órgão superior de direção didática e pedagógica da Faculdade sendo constituída:

"... pelos professores catedráticos em exercício; por um representante dos docentes livres, eleitos por seus pares, em votação secreta, presidida pelo Diretor; pelos docentes livres em exercício de cadeira; pelos professores contratados ou interinamente na regência de cadeira; por um representante dos monitores eleito por seus pares, em votação secreta, presidida pelo Diretor; pois dois representantes dos supervisores eleitos " (Regimento Interno, s.d.:15).

A Congregação se responsabilizava: pela apresentação de propostas ao Diretor, referenciando-se a emendas ou revisões do Regimento Interno; pela eleição de seus representantes para o Conselho Técnico Administrativo, pela aprovação dos programas dos diversos cursos etc. A discussão dos assuntos de sua competência se processava através de reuniões ordinárias (duas vezes durante o ano letivo, no seu início e no seu término) e extraordinárias (por iniciativa do Diretor ou solicitação da maioria dos docentes). A aprovação ou não dos assuntos em pauta era obtida através do voto. Entretanto, o docente poderia perder esse direito caso faltasse a uma sessão ordinária.

Como suporte para o desenvolvimento das atividades destes três órgãos, existiam serviços administrativos que englobavam Secretaria, Tesouraria e Biblioteca, sendo exigência para atuação, na primeira função, a graduação em Serviço Social, de acordo com o Regimento Interno.

O ano letivo obedeceria ao calendário para as aulas de "preleção, aulas práticas, estágios ou seminários, sendo a frequência controlada pelos monitores" (Regimento Interno, s.d.:27). Esta situação era diferenciada no caso dos estágios, pois a frequência era controlada pelos supervisores, existindo a necessidade do cumprimento de um determinado número de horas para aprovação.

Os alunos que não dispusessem de recursos financeiros para o custeio das taxas escolares, poderiam reivindicar bolsas de estudo. Para tanto, a Faculdade contava com recursos advindos do pensionato, donativos de particulares e/ou instituições privadas e/ou subvenções da esfera pública.

Acresciam ainda, como normas regimentais, as referentes ao regime disciplinar envolvendo o corpo docente, discente e administrativo, que visavam "... a manutenção e conservação da cordialidade e da ordem, o cumprimento das regras da moral", pois caso contrário, ocorreriam penalidades que incluíam "... advertência, repreensão, exclusão de aula ou exame, suspensão, afastamento temporário e destituição " (Regimento Interno, s.d.: 37-38).

Atendidas as exigências para a criação da Faculdade e do curso de graduação, o processo foi aprovado pelo Decreto nº 43.566, de 21 de abril de 1958, fundamentado no relatório de verificação do Inspetor Federal, elaborado em 27 de novembro de 1957 e no parecer nº 59, de 08 de março de 1958, da Comissão de Estatutos e Regimentos do MEC.

A argumentação do mencionado Inspetor referiu-se também às condições do imóvel, considerado como:

"... amplo e majestoso, cuja construção obedece aos requisitos pedagógicos; situado em local acessível e bem central; servido por várias linhas de bonde, ônibus e autolotação (...) a construção é sólida, coberta de telha francesa, sendo a pavimentação das salas de madeira, a da varanda e dependências sanitárias de ladrilho."

A Biblioteca "... com cerca de 180 volumes versando sobre Serviço Social, áreas afins e outras especialidades..." foi considerada pelo Inspetor como "reduzida", mas foi ressaltado que estava facultada à instituição a utilização da biblioteca da Escola de Enfermagem Hermantina Beraldo.

A organização didática do curso foi avaliada pelo mencionado Inspetor e considerada "plenamente satisfatória", pois na cidade estava ocorrendo a discussão sobre a criação da Universidade Federal...". Destacou-se a importância de sua criação como sendo

"... uma necessidade imposta pelo interesse crescente que revela o estudo das Ciências Sociais e pela complexidade dos problemas sociais. Existem em Juiz de Fora várias obras sociais, diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões, várias Associações Cívicas, cujas atividades de grande desenvolvimento serão favorecidas pela criação de uma Faculdade de tal gênero. Estes mesmos estabelecimentos servirão de campo de estágio para os alunos, que terão assim, facilidade para exercitarem-se nos trabalhos práticos exigidos pelo Curso de Serviço Social."

Em razão do exame das condições exigidas, o relatório foi concluído com parecer favorável, conforme designação da Diretoria de Ensino Superior, uma vez que correspondia aos requisitos determinados pelo CNE, conforme legislação vigente.

Também o conteúdo do parecer que foi mencionado teve a sua formulação baseada nos argumentos de que estavam assegurados os recursos financeiros para o funcionamento regular da Faculdade:

"... possui aparelhamento administrativo regular; a organização administrativa e didática proposta para a

faculdade obedece às exigências fixadas na lei federal, sendo o Regimento Interno satisfatório; o corpo docente proposto possui capacidade moral e técnica; o limite de matrícula está fixado de acordo com os recursos disponíveis; a localização possui as condições culturais necessárias ao regular desenvolvimento do curso, tanto no que concerne à ambiência e repercussão social de suas atividades, como no tocante à possibilidade de manter uma equipe de professores que nele deva ter exercício...*

Para o funcionamento inicial do curso foi aprovado, em 30 de abril de 1958, pelo MEC, o calendário especial, nele constando a fixação de datas para:

- a - inscrição no Concurso de Habilitação, até 09 de maio;
- b - realização das provas do referido concurso, até 12 de maio;
- c - período de provas parciais e finais, no decorrer dos meses de agosto de 1958 a janeiro de 1959.

Além disto, não seria permitida a realização de segundo Concurso de Habilitação, não haveria férias no mês de julho e nem ocorreria abono de faltas, no ano de 1958.

O Concurso de Habilitação foi divulgado nos jornais locais, ficando a cargo de comissões de professores convocadas para este fim, incluindo-se entre suas tarefas a elaboração dos programas, bibliografia, provas, correção. Os conteúdos das provas versariam sobre Português, História Geral, História do Brasil, Francês e Inglês. Em 07 de janeiro de 1958, foi iniciado o curso preparatório, funcionando três vezes por semana, com aulas dos conteúdos referidos e algumas aulas sobre Serviço Social para estimular os candidatos.

Para a inscrição dos candidatos ao Concurso de Habilitação, foram exigidos, além de requerimento à Direção, os seguintes documentos: comprovante de conclusão do curso secundário e do segundo ciclo, em duas vias; certidão de nascimento; título de eleitor; carteira de identidade; atestados de sanidade física e mental, vacina, e idoneidade moral (com duas assinaturas); prova de quitação do serviço militar; comprovante de pagamento da taxa de inscrição e três fotos. Além desta documentação era solicitada a declaração de que o candidato, caso fosse aprovado, assumiria freqüentar o curso de Cultura Religiosa, conforme determinações do Regimento Interno.

O conteúdo programático das disciplinas para o mencionado Concurso incluía:

- a - Português - o candidato deveria ter capacidade para responder questões sobre análise sintática, gramática e literatura (obras referentes ao classicismo, romantismo,

indianismo etc.) além da elaboração de uma redação sobre assunto de natureza social, moral ou educacional, sorteado pela banca examinadora. O candidato deveria, ainda, interpretar um texto em prosa ou verso de autor brasileiro ou português.

- b - História Geral e História do Brasil - a primeira correspondia às quatro etapas de evolução da civilização (idade antiga, média, moderna e contemporânea) e a segunda referia-se ao período do descobrimento, regime colonial, independência, primeiro e segundo reinado, proclamação da república e evolução constitucional até 1946.
- c - Francês e Inglês - tradução de um texto da bibliografia indicada e questões de gramática, sendo exigidas provas escritas e orais.

Para todas as provas seria elaborada uma relação de 10 pontos, um dos quais seria sorteado, e sobre ele elaboradas as questões. A média final exigida para aprovação correspondia ao grau cinco.

O Concurso de Habilitação ocorreu no período de 08 a 12 de maio de 1958, sendo aprovadas as 20 candidatas inscritas.

A inauguração oficial da Faculdade e o início do curso, sob a direção da Madre Maria Aparecida Guimarães, ocorreu no dia 16 de maio de 1958 e contou com as presenças do

"... Exmo. Bispo da Diocese de Juiz de Fora, Dom Geraldo Maria de Moraes Penido, do Senhor Prefeito Municipal Dr. Adhemar Rezende de Andrade, da Diretora e Vice Diretora da Sociedade Feminina de Instrução e Caridade, de várias pessoas amigas, religiosos e benfeitores..."
(Relatório de Atividades da Faculdade de Serviço Social, 1º semestre de 1958).

A estruturação do Curso incluía disciplinas obrigatórias - como Economia Social, Doutrina Social da Igreja, Higiene Mental, etc - e disciplinas optativas que estavam distribuídas nos setores família, menor, médico-social, trabalho (Serviço Social do Trabalho e Técnicas Auxiliares, Higiene e Segurança do Trabalho), que correspondiam às demandas existente no município.

Essas disciplinas estavam distribuídas em 11 cadeiras sendo que cinco só podiam ser assumidas por Assistente Social. Cada cadeira ficava a cargo de um professor catedrático, tendo um ou mais assistentes. No caso de não ocupação efetiva poderia ser admitida "... por contrato pessoa idônea e competente para o exercício da função ..." e cada disciplina seria regida "... por um professor contratado pelo Diretor, mediante proposta do Conselho Técnico Administrativo..." (Regimento Interno, s.d.:6).

A preocupação dessas disciplinas era oferecer ao aluno um conhecimento sobre o homem, a sociedade e suas interrelações, os problemas que enfrenta no meio social, posto que a formação do Assistente Social estava voltada para um trabalho em favor do homem e da sociedade.

Este direcionamento do processo formativo singularizava a visão de Serviço Social defendida pelas Irmãs Missionárias como

"...uma grande obra de justiça (...) uma grande obra cristã. Assim procedendo o Assistente Social fará um trabalho de apostolado (...) o trabalho educativo que deve se basear na Religião (...) em se tratando de uma Escola Católica (...) é necessário despertar e formar nos alunos uma mentalidade cristã... (Guimarães, 1957:24).

O Curso estava dividido em três séries, tendo, além das disciplinas obrigatórias e optativas, seminários e círculos de estudos, visitas às instituições, debates, arguições, sabatinas orais. O estágio compreendia um total de 1.150 horas, devendo ser cumprido pelo menos em dois setores de atuação, seguindo-se as orientações do manual e as do professor-supervisor.

O Trabalho de Conclusão de Curso, também segundo orientações do manual específico, deveria ser elaborado individualmente, com conteúdo voltado para a prática do estágio, tendo o discente " ...o prazo máximo de 24 meses para entregá-lo a contar do último exame da terceira série ... e constaria de no mínimo de 50 páginas datilografadas, em cinco vias (Regimento Interno, s.d.:7). A correção e avaliação desse Trabalho ficava a cargo de uma banca integrada por três especialistas, indicada pela Direção, incluindo-se o professor orientador, o supervisor do estágio e um membro do Conselho Técnico Administrativo.

A Faculdade também se integrou às discussões nacionais sobre a reformulação curricular promovidas pela Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social, o que resultou em alterações no seu currículo pleno para a primeira turma, de 15 Assistentes Sociais, que concluiu o curso em 1961.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de mais uma instituição de nível superior em Juiz de Fora, nos anos 50, contribuiu para ampliar a importância da cidade como pólo prestador de serviços na área, fortalecer os movimentos religiosos e culturais, contribuir para a difusão da Doutrina Social da Igreja, sedimentar organizações de natureza diversa. É importante considerar que:

- a - a demanda por profissionais de Serviço Social em instituições como o SESI e o SESC foi um dos aspectos relevantes para se tornar conhecida a intervenção dos profissionais desta área;
 - b - dentre as congregações religiosas existentes, a dos Redentoristas, através do Padre Jaime Snock, teve contribuição decisiva na expansão das atividades sociais, culminando na criação da Faculdade de Serviço Social;
 - c - as Irmãs Missionárias de Jesus Crucificado, que desde os anos 40 vinham se dedicando também à graduação de Assistentes Sociais em diversos estados brasileiros, assumiram o compromisso com a criação da Faculdade em Juiz de Fora;
 - d - o município também pôde contribuir com recursos para a instalação e funcionamento dessa Instituição de Ensino Superior, que viria atender a demandas reais tanto dos setores empresariais, como assistenciais e dos trabalhadores;
 - e - a instalação, organização e funcionamento da Faculdade e do Curso foram efetivados segundo as determinações federais e profissionais, o que lhe garantiu sua legalização e a possibilidade de oferecer uma graduação adequada às exigências da época de sua organização;
 - f - o ensino e a intervenção profissional assentavam-se na idéia de luta pela justiça e convicção na dignidade humana, comprometendo-se com a restauração da ordem social, tratando dos efeitos dos males sociais, numa visão adaptadora.
- relato do processo de criação da Faculdade de Serviço Social em Juiz de Fora torna possível conhecer um passado, retirado de história vivida e documentada, e reconstruído na dimensão de que

*... não é ordenado nem imóvel (...) mas sua verdadeira força reside na simultaneidade e multiplicidade das visagens que se depõem, se desarranjam, combinam-se umas às outras e logo se repelem, construindo não um passado mas vários passados...que vão e vêm segundo as solicitações da realidade atual...tornando-se de vidro as barreiras do tempo (Pedro Nava, 1974:365).

BIBLIOGRAFIA

- Brasil. Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Serviço Social. *Atas da Congregação e do Conselho Técnico Administrativo*. Juiz de Fora: UFJF/FSS, 1958 a 1961.
- Brasil. Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Serviço Social. *Relatório de atividades*. Juiz de Fora: UFJF/FSS, 2º semestres de 1958, 1959, 1960, 1961.

- Brasil. Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Serviço Social. *Relatório de verificação para efeito de reconhecimento do curso de Serviço Social*. Juiz de Fora: UFJF/FSS, 1961.
- Brasil. Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Serviço Social. *Relatório de verificação para licença e funcionamento da Faculdade*. Juiz de Fora: UFJF/FSS, 1957.
- Brasil. Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Serviço Social. *Solenidades comemorativas dos 20 anos de fundação*. Juiz de Fora: 1978.
- Campos, Sueli Netto. *O Serviço Social profissionalmente organizado em Juiz de Fora, visto por seus Assistentes Sociais*. Juiz de Fora: UFJF/FSS, 1961. Trabalho de Conclusão de Curso.
- Christo, Maraliz de Castro Vieira. *A Europa dos pobres: o intelectual e o projeto educacional dominante em Juiz de Fora na belle époque mineira*. Niterói: UFF, 1987. Dissertação de Mestrado.
- Entrevistas e Questionários com informantes qualificados, 1991-1992.
- Giroletti, Domingos A. *Industrialização em Juiz de Fora*. Juiz de Fora: EDUFJF, 1988.
- Instituto das Irmãs Missionárias de Jesus Crucificado. *Livro Tomba*. Juiz de Fora: 1957.
- Mattos, Francisca Ferreira. *Uma experiência de Serviço Social de grupo no Centro Social de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: UFJF/FSS, 1961. Trabalho de Conclusão de Curso.
- Oliveira, Francisco M. de. *Sinais da Igreja no Juiz de Fora: traços históricos*. Tomo I. Juiz de Fora: Esdeva, 1976.
- _____. *Sinais da Igreja no Juiz de Fora: traços históricos*. Tomo II. Juiz de Fora: Esdeva, 1976.
- Paula, Maria Carlota de Souza. *As vicissitudes da industrialização periférica: o caso de Juiz de Fora (1930-1970)*. Belo Horizonte: UFMG, 1976. Dissertação de Mestrado.
- Silveira, Elaine Civinelli Tornel da. *Catálogo e análise dos recursos humanos sociais e assistenciais do município de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: UFJF/FSS, 1968. Trabalho de Conclusão de Curso.

UNIVERSIDADE
FEDERAL DE JUIZ DE FORA



*Faculdade de Serviço Social
Campus Universitário da UFJF
CEP 36036-330
Juiz de Fora, MG
Telefone (32) 3229-3561 / 3567
FAX (32) 3229-3560
e-mail: dfss@social.ufjf.br*

DISTRIBUIÇÃO



*Editora UFJF
Prédio da Biblioteca Central
Campus Universitário
CEP 36036-330
Juiz de Fora MG*

*TEL (32) 3229-3782
FAX (32) 3229-3783
e-mail: editora@editora.ufjf.br*

TIRAGEM

1000 exemplares

FICHA TÉCNICA

*Editoração: Templo Editoração - (32) 3217-0283
Impressão: Sermograf - (24) 237-3769*

CAPA

*Arte: Daniela Brito
Foto: Gustavo Stephan
Coordenação gráfica: Jorge Arbach*

APOIO

FSS - Faculdade de Serviço Social / UFJF

© Copyright: Programa de Pós-Graduação em Letras - Mestrado da UFJF

Ficha Catalográfica

Libertas / Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social, v. 1, n. 1, jan./jun. 2001. Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2001
146 p.

Semestral

ISSN 1518-9325

I. Serviço Social - Periódicos

CDU 36 (05)

LIBERTAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Reitora

Maria Margarida Martins Salomão

Vice-Reitor

Paulo Ferreira Pinto

Pró-Reitor de Pós-graduação e Pesquisa

Murilo Gomes Oliveira

Diretor da Editora

Jorge Arbach

Editor

Gilvan Procópio Ribeiro

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

Diretora

Sandra Hallack Arbex

COMISSÃO EXECUTIVA

Auta Stephan-Souza

Édina E. C. Meireles de Souza

Mônica A. Grossi Rodrigues

Begma Tavares Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

Marilda Vilela Iamamoto (UERJ)

Yves Lesbaupin (UFRJ)

Maria Lúcia Carvalho da Silva (PUC/SP)

Carlos Nelson Coutinho (UFRJ)

José Paulo Netto (UFRJ)

Regina Célia Tamaso Mioto (UFSC)

Sumário

Apresentação
7

Editorial
9

Artigos

Faculdade de Serviço Social: significação da sua criação
para Juiz de Fora 11

Rita de Cássia Jacometti

Poder local: requalificação do
processo democrático 29

Édina Evelyn C. Meireles de Souza

Residência em serviço social:
um projeto de formação profissional 53

Auta Stephan-Souza;
Ana Maria Arreguy Mourão;
Ana Maria C. Amoroso Lima

A teoria dos movimentos sociais em debate 67

Maria Lúcia Duriguetto

Trabalho: muitos são os que precisam,
mas poucos são os eleitos 85

Leila Baumgratz Delgado Yacoub

Práticas educativas na atenção secundária
e terciária: possibilidades e limites 105

Cristiane Nasser do Valle

Serviço Social e Poder Judiciário: desafios para
a efetivação dos direitos sociais 123

Bárbara Suelly Rosa Gomes;
Raquel de Azevedo Resende

Apresentação

Reunir artigos de docentes e profissionais de Serviço Social, neste primeiro número da LIBERTAS, revista da Faculdade de Serviço Social é, de certa forma, libertar a maturidade e a identidade de um curso que, à despeito de situações muito difíceis, sobreviveu, e veio escrevendo uma história de vanguarda e de coragem, nestes seus 42 anos de existência.

Apresentá-la aos que compartilham conosco as preocupações e inquietações aqui contidas, em tempos não menos difíceis, significa, também, consolidar o sentido de nossa presença em uma Universidade Pública Federal.

Idéia moldada por tantas vontades, esta Revista revela significados especiais, fecundos, não só pela concomitância de uma reforma curricular e da efetiva implementação de nossa política de prática acadêmica, mas ainda, pela sedimentação de nosso programa de pós-graduação lato-sensu, o qual vem fortalecendo e embasando nossos propósitos de um programa de pós-graduação stricto-sensu. A melhor formação profissional e a melhor capacitação continuada constituem-se imperativos dos quais temos a convicção de não podermos nunca nos afastar. Assim, acompanha-nos a certeza de que é preciso responder aos desafios do presente com o melhor desempenho já que o compromisso ético-político e social nunca se esgota.

Entendemos que as reflexões de nossa categoria profissional, sejam elas produtos de pesquisas dos núcleos de pesquisa e extensão, doutoramentos, mestrados ou cursos de especialização, ainda revelam a postura que temos de vincular o conteúdo de nosso trabalho às finalidades sociais mais amplas da sociedade.

Tendo acompanhado todo o processo de gestação desta revista, é fundamental destacar o desempenho da Comissão Executiva, professoras que abraçaram a idéia com o abraço que só a certeza de acertar sabe dar. Da motivação tão contagiante brotou o concurso para a escolha do título, que envolveu alunos, docentes e funcionários e foi vencido pelas professoras que assinam o editorial.

Destacamos também o acompanhamento competente e paciente do professor Jorge Arbach que ainda nos brinda com o

belo trabalho gráfico da capa. Outra palavra vai para o fotógrafo Gustavo Stephan que gentilmente cedeu as fotos que tão bem retratam nossa mineiridade.

Aos professores que compõem o Conselho Editorial nosso melhor agradecimento. Suas presenças nos farão avançar, sempre.

Finalmente, nossa homenagem a todos que por aqui passaram, abrindo caminhos e semeando sonhos. Em suas trilhas refizemos trajetórias e renovamos os sonhos.

Aos que hoje, acreditando, fecundaram esta idéia, criando e recriando possibilidades, compartilhamos a bela mensagem de Victor Hugo cuja riqueza ilustra mais esta realização:

“Existe uma coisa mais poderosa que todos os exércitos: uma idéia cujo tempo é chegado.”

Prof.^a Sandra Hallack Arbex
Diretora da Faculdade de Serviço Social

Editorial

A palavra **Libertas**, que hoje dá título à revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, representa para todos nós a certeza de que estamos comprometidos com a garantia do pluralismo e da liberdade de expressão e crítica que marcaram o desenvolvimento do Serviço Social nos anos 90 e que nos desafiam neste novo século que está por chegar. A revista nasce então, em um momento muito especial, como um espaço aberto e livre para a expressão de idéias e propostas que fortalecerão o projeto ético-político de nossa profissão, reafirmando nosso compromisso com a democracia plena, a cidadania e a justiça social, elementos que só se desenvolvem em um cenário de real liberdade. Acompanha-nos a esperança de que estejam **livres** nossas idéias, nossas práticas, nossas mais diversas relações sociais, aceitando novos desafios e reafirmando históricos princípios de nossa profissão.

Como nos ensina Drummond: "... aprendi novas palavras e tornei outras mais belas." **Libertas** é um chamado, uma evocação (liberta representa o imperativo do verbo libertar). Nesse sentido, é um chamado para a adesão de profissionais das mais diversas áreas ao projeto que nossa Faculdade vem historicamente construindo ao se articular com os organismos da sociedade civil na região, em busca de uma verdadeira liberdade, que, nos dias atuais, vem sendo constantemente confundida com liberalismo, neoliberalismo, liberdade de mercado, globalização, etc.

Ao escolhermos a palavra **Libertas** para dar nome à nossa revista, lembramos que ela se refere justamente ao ideal de liberdade, que alimentou os mais antigos movimentos de nossa região, chegando a compor a expressão da bandeira de Minas Gerais e a ser cantada em prosa e verso por poetas como Carlos Drummond de Andrade e Murilo Mendes. **Libertas** vem agora recuperar este ideal, para que não nos deixemos iludir por aqueles que, em nome da liberdade, nos aprisionam ainda mais.

*Prof^ª Cristina S. Bezerra
Prof^ª Rosângela M. Lage*

TRABALHO: MUITOS SÃO OS QUE PRECISAM, MAS POUCOS SÃO OS ELEITOS

*Leila Baumgratz Delgado Yacoub**

RESUMO

O presente artigo pretende discutir a temática do desemprego, sobretudo no Brasil, elencando e problematizando as alternativas até então apresentadas e/ou viabilizadas no âmbito do Estado, do mercado e da sociedade, neste sombrio final de milênio.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Automação e Desemprego.

ABSTRACT

The present article intends to discuss the unemployment theme, especially in Brazil, listing and questioning the alternatives presented and/or made possible up to date in the field of the state, the market and the society, in this gray end of millennium.

Key-words: Neoliberalism, Automation and unemployment.

Conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no mundo, 1,1 bilhão de pessoas vivem em condições de subutilização de sua força de trabalho, tendo o desemprego sido multiplicado por 3,3 vezes nas duas últimas décadas.

Está em curso uma nova divisão internacional do trabalho, calcada na revolução tecnológica, que centraliza o poder econômico mundial nas parcas e grandes corporações transnacionais e na

* Professora Assistente do Departamento de Política de Ação do Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Doutoranda em Serviço Social pela UFRJ.

ofensiva neoliberal que subordina os países periféricos às três regiões geoeconômicas mais desenvolvidas (EUA, Europa e Japão), centros do capitalismo mundial. Com o predomínio do Consenso de Washington, as nações periféricas se submetem a programas de ampla abertura comercial e de desregulamentação de seus mercados financeiros e de trabalho, apresentando assim retrocesso produtivo e social.

As políticas neoliberais de ajuste, em vigor desde o início dos anos 80, intensificaram uma crise recessiva global, agudizando a situação das finanças e da dívida públicas, reduzindo a arrecadação, reforçando o desemprego e acarretando paralização das políticas industriais desenvolvimentistas em muitos países. No curso das duas últimas décadas, em que pesem as várias alternativas postas em prática que possibilitaram uma débil recuperação econômica, a crise vem sendo enfrentada através de políticas de corte neoliberal, marcadas pela desregulamentação econômica e estatal, abandono das políticas keynesianas de pleno emprego e corte nas políticas sociais em prol da regulação estabelecida pelo mercado.

Por outro lado, ocorre um avanço tecnológico acentuado, marcado pela microeletrônica, microbiologia e pela energia nuclear, produzindo um crescimento constante da produtividade média do trabalho, com menos horas de trabalho na produção de mercadorias e serviços, rompendo assim o vínculo entre investimentos produtivos e criação de empregos.

Postados diante de um mundo globalizado, automatizado, robotizado, com queda acentuada dos padrões de consumo para a maioria das classes trabalhadoras, hegemonia da concepção minimalista de Estado e crise do poder sindical, o que fazer com uma massa cada vez maior de pessoas estruturalmente desempregadas, excluídas? É a esta pergunta que o presente artigo pretende responder, buscando avaliar a crise da sociedade do trabalho e elencar e problematizar as alternativas até então apresentadas e/ou viabilizadas para a questão do desemprego neste sombrio final de milênio.

Para Antunes (1995), o trabalho organizado sob bases legais e contratuais foi desmontado. O desemprego estrutural atinge níveis alarmantes e a ação sindical se retrai. As diversas categorias de trabalhadores têm em comum a precariedade do emprego e da remuneração; a desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais vigentes ou acordadas e a conseqüente regressão dos direitos sociais, bem como a ausência de proteção e expressão sindicais, configurando uma tendência à individualização extrema da relação salarial (BIHR, apud Antunes, p. 44, 1995).

Para Rifkin (1995), o desemprego global nunca atingiu níveis tão elevados desde a grande depressão da década de 30, e tendem a se elevar ainda mais a partir deste sombrio final de século, na medida em que a revolução tecnológica for avançando e substituindo

seres humanos por máquinas em todos os setores da economia. Assim, ele considera como tarefa maior de cada nação repensar e redefinir oportunidades e responsabilidades para milhões de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho.

O autor afirma que, num passado não muito distante, no momento em que novas tecnologias substituíram trabalhadores em um determinado setor da economia, novos setores sempre surgiam para absorver os trabalhadores demitidos. Assim, no início deste século, a indústria emergente empregou grande parte dos trabalhadores agrícolas que foram expulsos do campo em face da mecanização. No período compreendido entre a metade da década de 50 e início dos anos 80, o setor de serviços absorveu um grande contingente de trabalhadores advindos do setor industrial. Hoje, as novas tecnologias perpassam todos os setores tradicionais da economia (agricultura, indústria e serviços), deixando nas ruas e sarjetas grandes contingentes de trabalhadores que não se encaixam qualitativa e quantitativamente no único novo setor emergente, o do "conhecimento"¹ que, munido da tecnologia de última geração, se responsabilizará pela gerência da nova economia automatizada.

A decorrência mais significativa e primeira desta "second industrial divide" refere-se ao desemprego massivo, acarretando também um maior tempo de permanência dos trabalhadores na condição de desempregados, sobretudo jovens, idosos e os de menor qualificação.

Segmentos cada vez mais volumosos da classe trabalhadora tornam-se 'sobrantes', desnecessários, inúteis. São estoques de força de trabalho 'descartáveis' para o mercado de trabalho, colocando em risco a possibilidade de defesa e reprodução da própria vida para esses segmentos. (IAMAMOTO, p.18, 1997).

Além das massas sobrantes de desempregados, verifica-se também uma total insegurança no emprego em virtude da redução de empregos estáveis e permanentes, que vêm sendo substituídos por modalidades de subcontratação de trabalhadores temporários, por tempo determinado, eventuais, em tempo parcial, a domicílio, aprendizes, estagiários; empregos mais precários no que se refere a

1 Os trabalhadores do setor do "conhecimento" configuram-se como um grupo elitizado, unidos pelo manuseio da tecnologia da informação de último tipo e capazes de identificar, intermediar e solucionar problemas. Criam, manipulam e abastecem os fluxos de informações que sedimentam a economia global pós-industrial e pós-serviço. Neste grupo seletivo estão pesquisadores, engenheiros projetistas e civis, analistas de software, especialistas em relações públicas, advogados, profissionais do mundo das finanças, consultores gerenciais, financeiros e tributaristas, arquitetos, planejadores, escritores, jornalistas, especialistas em marketing, produtores, editores e diretores de arte (cf. RIFKIN, p. 192, 1995.).

condições salariais e de contratação, seguridade social, assistência à saúde, etc. (MATTOSE, 1996)

As poucas oportunidades de emprego que se avistam estão reduzidas a empregos de meio período e/ou temporários, sobretudo no setor de serviços. Nos países baixos esta modalidade já atinge 33% dos trabalhadores. Na Noruega, mais de 20%; no Reino Unido, cerca de 40%; nos EUA, 25%, com previsão de 35% para o ano 2000. Na Espanha, um em cada três trabalhadores trabalha em meio período (RIFKIN, 1995).

Na Alemanha nos anos 60 apenas 1/10 dos trabalhadores ocupados se inseria neste núcleo de emprego precário. Nos anos 70, já representavam 1/5, nos anos 80, 1/4 e nos anos 90, 1/3 da população ocupada (Folha de São Paulo, p. 5-4/5-5, 23 de maio de 1999).

Na Holanda, em 1973, apenas 13% da força de trabalho tinha um emprego de até 30 horas semanais. Esse percentual quase triplicou até 1996, quando já somam 36,5% dos empregados, tendo o país um índice de desemprego de 3,6% (Folha de São Paulo, p. 04, 30 de maio de 1999).

O novo modelo de acumulação supõe um número crescente de trabalhadores desempregados, um pequeno núcleo de trabalhadores fixos em tempo integral e freqüentemente chamado a fazer horas extras para atender ao aumento da produção em seus setores e um outro contingente, cada vez maior, de trabalhadores avulsos em regime de tempo parcial ou contingencial. Na Nike, 120 trabalhadores permanentes, com salários de US\$ 13 por hora entre remuneração e benefícios, convivem lado a lado com cerca de 60 a 225 trabalhadores temporários e subcontratados que recebem salários de US\$ 6,50 por hora, exatamente a metade dos salários dos trabalhadores fixos. Nos EUA, em 1992, os empregos temporários equivaliam a dois em cada três novos empregos no setor privado (RIFKIN, 1995).

Essa estratégia visa reduzir salários e benefícios tais como assistência médica, aposentadorias, licenças remuneradas e férias, tendo em vista a economia competitiva e volátil decorrente de variações sazonais do mercado, uma vez que estudos demonstram que trabalhadores temporários em tempo parcial recebem em média entre 20 e 40% a menos que os trabalhadores estáveis, executando a mesma função, isto sem falarmos da quase total ausência de salários indiretos. "A revolução dos anos 90 é no sentido do emprego 'just in time', as empresas utilizarão as pessoas somente quando precisem delas" (HUTCHINS, "Temporary Work: The new career", apud RIFKIN, p. 211).

Antunes (1996) afirma que as diversas categorias de trabalhadores que compõem o mercado informal de trabalho já

representam 50% da população trabalhadora dos países avançados, incluindo-se aí os desempregados.

Trabalho: muitos
estão os que
precisam,
mas poucos
são os eletos.

O BRASIL EM FOCO

Para Pochman (1999), o Brasil vive atualmente a mais grave crise do emprego de sua história, que supera crises anteriores como as decorrentes da passagem do trabalho escravo para o assalariado nos fins do século XIX, a depressão econômica de 1929 e as recessões de 81/83 e 90/92.

Assinala que três são os componentes da desestruturação atual do mercado de trabalho brasileiro e apresenta ainda dados numéricos que atestam sua análise:

- a) Desemprego. Envolvendo, em maior ou menor grau, todos os segmentos sociais, inclusive trabalhadores de maior escolaridade, em todas as regiões do país, como uma realidade incontestável. A partir de 1994, o Brasil vem ocupando a 4ª posição no quadro mundial do desemprego, perdendo apenas para a Índia, Indonésia e Rússia, enquanto que, em 1986, ocupava a 13ª posição. Esta explosão do desemprego advém da menor evolução dos postos de trabalho disponibilizados frente ao crescimento da população economicamente ativa (PEA). Durante a década de 90 foram abertos anualmente 982,8 mil postos de trabalho. No entanto, ingressaram anualmente 1490,5 mil pessoas ativas, gerando desemprego para 507,7 mil pessoas durante os anos 90. Entre 1990/1997, 11,9 milhões de pessoas ingressaram no mercado de trabalho. Destas, apenas 7,9 milhões (2/3) encontraram emprego, enquanto 4,0 milhões (1/3) foram lançadas nas estatísticas de desemprego, conforme dados da Fundação IBGE.
- b) Regressão dos postos de trabalho formais (Dessalariamento) - Desde finais do século XIX até a década de 80, sempre que ocorria a expansão da atividade produtiva, ocorria também a expansão de empregos formais, muito superior à criação de outras formas de ocupação, o que não se verificou na década de 90. Durante as décadas de 40 e 70, a cada 10 postos de trabalho gerados, 8 eram empregos assalariados. Nos anos 90, a cada 10 postos de trabalho criados, somente 2 são assalariados, porém sem registro formal. Conforme estimativas do Ministério do Trabalho (MTb), 3,0 milhões de vagas assalariadas foram extintas nos anos 90, sendo 2,1 milhões

durante a recessão do governo Collor (1990/92) e 877 mil, a partir de 1993, quando a economia já apresentava sinais de recuperação.

A queda dos empregos assalariados com registro verificou-se em todos os setores econômicos nos anos 90, sendo que o setor primário perdeu 91 mil empregos (3,0%); o secundário, 2,4 milhões (77,3%); e o terciário, 967,3 mil empregos (19,7%).

- c) Processo de destruição de postos de trabalho de melhor qualidade e perfil das ocupações profissionais - A maior parte das vagas abertas no mercado de trabalho não são assalariadas. São ocupações sem remuneração, por conta própria ou empregador, enquanto que os poucos empregos assalariados que surgem são, na sua maioria, sem registro em carteira. Essa constatação contraria o movimento verificado até a década de 80, cuja tendência era reduzir as formas de subutilização do trabalho, identificadas pelo desemprego e pelas ocupações sem remuneração e por conta própria.

Pochman destaca duas razões estruturais do desemprego no Brasil. A primeira refere-se à persistência de baixas taxas de expansão da economia nacional nos últimos 20 anos, estagnando a renda por habitante. Entre 1981 e 1999, a renda por habitante cresceu apenas 0,1% como média anual, enquanto no período de 1961/1980 a renda per capita nacional aumentou a taxas médias anuais de 4%. "Sem a expansão da economia a altas taxas, como forma de dinamizar a oferta de emprego para o potencial de pessoas que anualmente ingressam no mercado de trabalho, o desemprego resulta rápido e persistente" (Ibid, p.15). Para gerar empregos, o Brasil teria que apresentar crescimento econômico anual de 5%.

A segunda razão evidenciada pelo autor refere-se à condução dos novos rumos da economia brasileira, adotada desde 1990, tendo quatro elementos constitutivos:

- 1) Alterações na composição da demanda agregada, através do reordenamento do papel do Estado na economia (racionalização e descentralização do gasto e privatização do setor público estatal), das desregulações financeira (endividamento externo e interno e maior dependência de ingressos financeiros), econômica (fusão de grandes empresas produtivas e financeiras) e comercial (gigante elevação das importações e geração de déficits na balança comercial) e também do processo de estabilização monetária. Essa nova composição da demanda agregada também não se mostrou eficaz na retomada sustentada

do desenvolvimento e nem tampouco na geração de empregos.

- 2) A natureza da reinserção externa, fundada na abertura comercial, na desregulamentação econômica e financeira e na integração regional (MERCOSUL) que, condicionada pelo câmbio desfavorável internamente e sem políticas industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória, levou a fortes oscilações nas atividades produtivas e ao agravamento da crise do emprego.

Essa reinserção externa nacional não vem resultando em aumento das exportações, e sim das importações e em aumento do endividamento e da internacionalização do setor produtivo interno, gerando a modernização seletiva e contida de grandes empresas internacionalizadas e o retraimento, fechamento e desnacionalização de outras ao longo da cadeia produtiva. Como não há aumento da produção interna em virtude das importações, os empregos possíveis passam a ser exportados para outros países.

- 3) O processo de reestruturação de grandes empresas na década de 90 que, dirigido para a implantação de novos programas de gestão, de reorganização do trabalho e de inovação tecnológica, traz em seu seio a redução de empregos formais, através da adoção de programas de re-engenharia e terceirização ou subcontratação de produção ou de mão-de-obra.
- 4) O padrão de ajuste no setor público que, ao longo dos anos 80, foi um dos principais responsáveis pela elevação dos postos de trabalho no país. Essa tendência não se verificou nos anos 90, tendo em vista a compressão dos gastos com pessoal, para compensar os encargos financeiros da dívida externa e os demais gastos com a estabilização monetária, haja vista medidas como demissões de servidores não-estáveis pelo Poder Executivo Federal, programas de demissão voluntária, extinção de organismos estatais, privatizações e a reforma administrativa.

Para comprovar sua afirmativa, Pochman destaca que, nos anos 80, o setor público gerou 1,6 milhões de empregos, contra uma estimativa de redução de 1,2 milhões a partir da segunda metade dos anos 90 (retenção de vagas decorrentes de aposentadorias e postos fechados).

Analisando o desempenho do mercado de trabalho nacional no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998), na mesma linha de análise de Pochman, Mattoso (1999) afirma

que não só o desemprego atingiu índices recordes, como o emprego formal contraiu-se mesmo em períodos de crescimento econômico, nos primeiros anos do Plano Real, acentuando a precarização das condições e relações de trabalho. Para este autor, o governo nada fez a não ser deteriorar ainda mais esse processo, desregulamentando o mercado de trabalho através da flexibilização dos contratos de trabalho, sobretudo no que se refere ao uso, remuneração e dispensa da força de trabalho. Um dos resultados mais expressivos traduz-se no aumento do desemprego que, conforme dados do próprio IBGE, atinge mais de 6,0 milhões de pessoas e, segundo o Datafolha, em pesquisa publicada em maio de 1999, já abarca 10,4 milhões de pessoas, enquanto que, na década de 80, o volume de desempregados não chegava a 2,0 milhões.

Na avaliação de Mattoso, que pouco ou nada difere da de Pochman,

... a abertura comercial indiscriminada, a ausência de políticas industriais e agrícolas, a sobrevalorização do real e os elevados juros introduziram um freio ao crescimento do conjunto da economia (indústria, serviços e agricultura) e uma clara desvantagem da produção doméstica diante da concorrência internacional, ao longo dos anos que conformaram o primeiro governo FHC (1995/1998). A reação das empresas, dada a menor competitividade frente aos concorrentes externos a que foram levadas, foi imediata: aceleraram a terceirização de atividades, abandonaram linhas de produtos, fecharam plantas, racionalizaram a produção, importaram máquinas e equipamentos, buscaram parcerias, fusões ou transferência de controle acionário, e reduziram custos, sobretudo da mão-de-obra (Ibid, p.122).

Conforme o CAGED-Lei 4.923/65 do Ministério do Trabalho, ao final do primeiro governo de FHC (1998), foram eliminados 897.000 empregos formais, verificando-se que as taxas médias anuais de desemprego, medidas pelo próprio IBGE, organismo oficial, foram 50% maiores do que as observadas no ano anterior à sua posse: 7 milhões de desempregados no Brasil, dos quais 1,5 milhão se concentravam na grande São Paulo, o desemprego atinge não só os trabalhadores de menor escolaridade, mas também, já intensamente, os setores médios de maior escolaridade e formação (Mattoso, 1999). Tais números só não se apresentam maiores em decorrência da expansão da terceirização, do crescimento dos serviços urbanos e da ascendente informalidade e precariedade das condições e relações de trabalho.

Mas, se para viver, dedicar-se à cultura, "fazer história", é preciso comer, beber, e vestir-se, dentre outras coisas necessárias à

existência humana, como produzir a vida material mesma num mundo em que, em face do pecado da gula do lucro, a cada dia e hora a máquina substitui plena e qualificadamente o trabalho dos homens?

NO 'TEMPO LIVRE' GESTAM-SE AS ALTERNATIVAS

Conforme estimativas do Departamento do Trabalho dos EUA, as ocupações técnicas são as que farão crescer a oferta de vagas e as ocupações manuais, os postos de trabalho menos qualificados do chão de fábrica pouco contribuirão com o aumento no total do emprego.

Alguns pesquisadores, consultores, empresários e governos conservadores, numa ação conjunta entre Estado, mercado e sociedade, apontam para a necessidade de maior escolarização e retreinamento da mão-de-obra desempregada para posteriormente empregá-la em outro setor.

Argumenta-se que a maior escolarização, a qualificação e o treinamento profissional sustentariam as condições adequadas para a garantia da empregabilidade e da inserção plena do trabalhador nos ganhos do desenvolvimento econômico; considera-se que uma formação mais adequada às alterações no conteúdo e nas condições de trabalho é requisito necessário para a competitividade e produtividade. Sabemos, no entanto, que a Revolução Informacional atinge todos os setores produtivos, mundialmente. Um estudo realizado pelo mesmo Departamento do Trabalho americano concluiu que menos de 20% dos trabalhadores desempregados que haviam sido retreinados através dos programas federais, conseguiram encontrar novos empregos com salários no mínimo 80% inferiores aos recebidos no último emprego (RIFKIN, 1995).

Se, ao longo dos tempos, o trabalho vem produzindo cada vez mais riquezas em um tempo cada vez menor e requerendo cada vez menos trabalho humano, gerando desemprego para uma grande maioria, uma das saídas apontadas para minimizar a crise é a liberação de tempo de trabalho em escala social (MATTOSO, p.11, 1996).

A partir da 1ª Revolução Industrial, com o surgimento do trabalho assalariado, as jornadas de trabalho chegavam à exaustão. Na Inglaterra de 1840, estima-se uma jornada de 69 horas semanais.

Em setembro de 1866, por ocasião do Congresso de Trabalhadores em Genebra, teses eram dedicadas à limitação da jornada de trabalho em oito horas, supressão do trabalho noturno e regulamentação do trabalho feminino e infantil. Por volta de 1880, o Partido Operário Francês já reivindicava trabalho durante seis dias semanais com um dia de descanso, jornada de oito horas

para adultos e de seis horas para adolescentes de 14 a 18 anos e proibição do trabalho nas oficinas para menores de 14 anos. A partir de meados do século passado e até o final da década de 70 deste século, verifica-se uma fase contínua e progressiva de redução da duração do trabalho e interdição deste em alguns dias da semana – medida inicialmente dirigida às mulheres e menores – bem como aumentos no período de férias, dias festivos e licenças remuneradas.

Nas últimas décadas ocorre uma relativa estagnação do tempo de trabalho em todos os países capitalistas avançados, exceção verificada apenas na Alemanha e França. Na Alemanha, de 1955 a 1995, por força do poder sindical, a jornada semanal foi sendo significativamente reduzida, alcançando 35 horas, e os acordos ainda persistem, embora alvejados por maiores resistências empresarias (MATTOSO, 1996). Na França, no início da década de 80, o governo Mitterand combateu o desemprego através da redução da jornada semanal de trabalho para 39 horas e da concessão da quinta semana de férias remuneradas. A partir de 1984, adotou-se não mais a redução da jornada mas sim a flexibilização do tempo de trabalho.

Mais recentemente, sob influência do governo do primeiro ministro francês Lionel Jospin, a partir de 1º de janeiro de 2000, entrou em vigor a Lei Aubry² que prevê redução da jornada semanal de 39 horas para 35 horas nas empresas do setor privado com mais de 20 empregados, beneficiando cerca de 13 milhões de trabalhadores e criando mais de 500 mil novos empregos.

Enquanto o governo já comemora o sucesso da medida, empregadores e empregados encontram-se apreensivos e temerosos. Os primeiros acreditam que a redução da jornada poderá acarretar efeito inverso, levando a uma redução do nível de emprego em função da perda da competitividade da indústria francesa em face de países que possuem uma jornada mais extensa. Os últimos reclamam da redução proporcional dos salários, da flexibilização das jornadas, uma vez que a referida lei possibilita a criação de um banco de horas anual. Avaliam, ainda, que o número de empregos a serem criados será abaixo das expectativas anunciadas pelo governo. A Confederação Francesa e Democrática do Trabalho – CFDT, responsável por cerca de metade dos 3300 acordos já celebrados, negociou a redução de jornada sem redução proporcional de salários, tendo como contrapartida a ausência de aumentos salariais vindouros, como é o caso da Yves Saint Laurent, que reduziu a jornada para 34 horas e 12min. semanais.

2 Lei Aubry, de 13 de junho de 1998, de autoria de Martine Aubry, ministra do Emprego e da Solidariedade

Conforme estudos realizados por Pochman (1999), também no Brasil, caso a jornada de trabalho se reduzisse a 28 horas semanais, seria possível empregar todos os brasileiros com idade superior a 14 anos que estão à procura de emprego.

Singer (1995) também refere-se à redução da jornada de trabalho como a luta clássica do movimento sindical contra o desemprego. Embora defenda que esta bandeira não possa ser abandonada, avalia que no atual paradigma flexível, que contém em suas entranhas a substituição do trabalhador pela máquina e a precarização das relações de trabalho, uma possível redução da jornada não resultará no efeito desejado, ou seja, no aumento do número de contratações, uma vez que reduzirá o emprego assalariado formal, ampliando a subcontratação e a precarização do trabalho.

Para Schaff (1996), a questão da empregabilidade não se resolve pelo auxílio-desemprego, mas sim pela melhor distribuição da renda nacional. O autor elenca soluções diferenciadas para períodos de transição e de desemprego pleno. No período de transição, referente ao que estamos vivenciando, a receita recomendada é a mesma apontada por Mattoso, ou seja, a redução progressiva da jornada de trabalho, iniciando-se com 35 horas semanais, sem prejuízo dos salários. Os custos desta redução deverão ser suportados pelos empresários, por se tratar do segmento que desfruta de uma maior porção da renda nacional, através de acordos internacionais, respaldados por partidos progressistas.

Também Offe (1994) sinaliza a redução da jornada de trabalho legal ou contratual mas a problematiza apresentando alguns complicadores. O primeiro deles considera que as reduções de jornada vêm sendo acompanhadas de uma redução proporcional nos salários que já se encontram diminutos; o segundo prevê que numa sociedade marcadamente neoliberal, com acirrados valores individualistas e competitivos, a classe trabalhadora empregada não se disponha a gestos tão altruístas e solidários como a repartição do trabalho.

Anteriormente mencionamos que Schaff (1996) apontava como alternativa transitória para a questão da empregabilidade a redução progressiva da jornada de trabalho em escala mundial. No entanto, segundo o mesmo autor, chegará o momento em que a redução da jornada de trabalho a um limite mínimo que não comprometa a carga psíquica, não contemplará os contingentes de desempregados.

Nesse momento de desemprego pleno, o trabalho tradicional, como vivenciamos em parte ainda hoje, o trabalho remunerado, deverá ser substituído pelo que se denomina "economia coletivista", constituída de ocupações não remuneradas e dirigidas ao desenvolvimento e bem-estar das comunidades, levando a um novo ethos do trabalho e atenuando o rigor da ética protestante. Para ele, o

homem deixará de ver o trabalho como o centro de sua vida, como um peso, como um dever, seja pela redução das horas de trabalho, seja pela mudança do próprio caráter do trabalho, que elimina o trabalho sujo, pesado, monótono, repetitivo e fatigante, tarefa delegada aos autômatos e robôs, permanecendo apenas, em pequeno volume, o trabalho criativo e prazeroso, em que o intelecto desempenha papel determinante.

Este tipo de ocupação proposta por Schaff, que não será mais remunerada para a sobrevivência mas sim para o 'sentido da vida'³ deverá ser custeada pelo Estado, através de recursos provenientes da melhor distribuição da renda nacional. O autor faz referência à Suécia, que adota impostos progressivos, taxando em até 90% as rendas e os lucros dos cidadãos e utiliza tais fundos para cobrir necessidades sociais, inclusive a sustentação do exército de trabalhadores sem emprego, que desempenham várias atividades.

Assim, a sociedade do futuro demanda um Estado forte, máximo, uma vez que este gerenciará uma economia coletivista, planificada, através de organizações democráticas, tendo em vista uma direção consciente e racional da vida econômica.

Constituída dessa forma, extinta a propriedade privada dos meios de produção, ocorreria o fim do trabalho abstrato e o fim da constituição da sociedade em classes possuidoras e não-possuidoras, surgindo uma nova conceituação de 'classe', que poderia ser substituída por 'estrato': aqueles que detêm e aqueles que não detêm a informação.

O trabalho criativo e científico irá permanecer e desenvolver-se-á ainda mais através da ampliação da educação e também das profissões aliadas à organização da vida social como o saneamento, a educação, o sistema previdenciário, o transporte, os serviços bancários, o campo do turismo e do lazer. Com maior exigência de especialização e em quantidade menor, surgirão profissões vinculadas ao controle e organização da produção, dos serviços e da microeletrônica.

Aliada à "economia coletivista", a educação permanente também é apontada como instrumento fundamental na solução do desemprego estrutural, garantindo ocupações criativas a pessoas desempregadas - "homo studiosus". Pochman, acreditando que o desemprego no Brasil não se deve apenas à falta de emprego, mas também à falta de renda, uma vez que segmentos sociais adicionais

3 Schaff entende pela expressão 'sentido da vida' os conteúdos que motivam o agir do homem, dentre eles a atividade criadora, possibilitando-lhe a satisfação da tarefa cumprida e um bem-estar emocional e psíquico, por ser o trabalho a razão maior do agir humano na sociedade. "...o homem que perde o seu trabalho perde ao mesmo tempo o sentido fundamental da vida, que é comum a todos" (op.cit.p.117).

são levados a se inserirem no mercado de trabalho, – como é o caso de milhões de crianças menores de 14 anos e de aposentados e pensionistas –, afirma que o desemprego no Brasil tem cura.

Pautando-se na justiça social e na eleição do emprego enquanto prioridade na agenda nacional, propõe a criação de um serviço público articulado de atendimento ao desempregado (para intermediação de mão-de-obra, formação e qualificação de trabalhadores, operacionalização de linhas de crédito popular), uma vez que o desemprego ainda hoje continua sendo tratado de modo individual, apresentando um matiz mais privado do que público.

Essa agência administraria também benefícios sociais como aposentadorias dignas, programa de renda mínima para famílias carentes com filhos em fase de escolarização, salário-desemprego – diferenciado conforme o perfil do desempregado (chefe de família, idoso, sem qualificação, etc) – e um programa de integração salarial para aqueles vitimados pelo processo de reestruturação produtiva. Tais programas estariam aliados à implantação de um sistema democrático de relações de trabalho, com base na contratação coletiva, que contribuísse para evitar a precarização e a rotatividade do trabalho.

Cita ainda a retomada dos investimentos em infra-estrutura material (estradas, saneamento, habitações populares, escolas, hospitais, creches, portos, viadutos, aeroportos, telecomunicações, energia) que, além de necessários, possuem um impacto forte, direto e imediato sobre o emprego e a renda. Elenca e enfatiza também a necessidade de três reformas: agrária, social e a de desconcentração da renda

Singer (1998) também se mostra favorável à captação de uma parcela maior do excedente social através da maior tributação dos 10% da minoria rica brasileira, transferindo-se o benefício à maioria pobre de modo a proporcionar-lhe um maior poder de consumo e, conseqüentemente, um aumento proporcional dos níveis de emprego.

No entanto, não esconde seu ceticismo diante de tal alternativa em face de um governo que não contempla em sua agenda a redistribuição de renda; ao contrário, empreende reformas constitucionais que reduzem ainda mais os direitos sociais e trabalhistas de trabalhadores e aposentados.

Para Rifkin, a vitória da utopia do tempo livre ou a permanência da cruel realidade do desemprego e suas mazelas, vai depender da forma de distribuição dos ganhos de produtividade da Era da Informação. Uma distribuição justa e igualitária dos ganhos de produtividade implica necessariamente a redução da jornada de trabalho e a iniciativa dos governos de proporcionarem empregos alternativos no terceiro setor – a economia social. Caso contrário, o

que se visualiza é um fosso cada vez maior entre os que têm e os que não têm, levando a uma revolução social e política global.

Offe, assim como Rifkin, também aponta para a criação de outras atividades úteis e de geração de renda que não o mercado, através de um retorno aos grupos de ajuda mútua, cooperativas e associações voluntárias. "No futuro, uma proporção crescente da população em idade produtiva terá de receber uma renda por meio de outras formas diferentes da 'venda' de sua força de trabalho" (op.cit.p.87).

Diferentemente de Schaff, Pochman e Singer – que propõem alternativas defensivas no âmbito do Estado e do mercado – e acreditando na perenidade do neoliberalismo e na finitude do mercado, Rifkin afirma que, nas nações industrializadas e em desenvolvimento, os governos estão desincumbindo-se de suas tarefas tradicionais na área social e de programas de obras públicas, geradores de empregos, bem como reduzindo sua influência econômica sobre a iniciativa privada, levando à construção de um novo contrato social a partir do qual as pessoas, organizadas em grupos ou comunidades, terão que por si mesmas encontrarem alternativas de sobrevivência. Assim, ao reduzir sua intervenção em todos os âmbitos, o Estado apela à solidariedade e se apresenta como 'parceiro' da sociedade no que diz respeito às suas responsabilidades sociais.

Para Rifkin o terceiro setor, ou setor independente ou voluntário, chamado "economia social" por cientistas sociais franceses, constitui-se como o domínio das relações comunitárias em que doar o próprio tempo substitui as relações de compra e venda da força de trabalho, criando uma sociedade pós-mercado. Atividades comunitárias baseadas em serviços sociais de atendimento à saúde, educação, pesquisa, artes, religião e advocacia para públicos diferenciados como idosos, portadores de deficiência, doentes, crianças, jovens, desabrigados e indigentes, são hoje nos EUA responsáveis por 9% do emprego nacional total, correspondendo a quase 7% do PIB. Drucker (1991) reconhece este setor como o que mais cresceu, movimentou recursos e gerou lucros e empregos nesse país nos últimos 20 anos.

No Reino Unido existem mais de 350 mil organizações voluntárias, com participação de 39% da população, contribuindo com 4% do PIB; na Alemanha, 5%. Na França, o número de empregos na economia social corresponde a 6% do emprego total (RICO, 1999).

Nos países em desenvolvimento existem mais de 35 mil organizações voluntárias. No Brasil, pesquisa realizada pelo Lions Clube, em abril de 1998, apurou que um em cada quatro brasileiros dedica-se voluntariamente a algum trabalho comunitário e 82%

dos voluntários declararam estar se dedicando mais hoje a trabalhos desse tipo do que há 5 anos.

Para a construção ou solidificação desse setor, Rifkin atribui ao Estado o papel de parceiro, podendo: a) deduzir impostos por hora de trabalho voluntário; b) estipular um salário social alternativo aos pagamentos de previdência e benefícios aos desempregados que se disponham a ser retreinados para atuarem no terceiro setor; c) conceder isenções a organizações sem fins lucrativos para que estas possam contratar e treinar desempregados.

Outra alternativa que se gesta neste mundo sem emprego e de crescentes níveis de pobreza, defendida inclusive por liberais convictos e conservadores como Milton Friedman, refere-se ao pagamento de uma renda mínima àqueles que se encontram permanentemente desempregados, em troca de prestação de trabalho comunitário no terceiro setor.

Ao contrário de Rifkin, Singer (1998) visualiza que a saída para o aumento do emprego encontra-se ainda na esfera do mercado, mais propriamente no setor autônomo, através da "economia solidária", estimulada pelo Estado, mediante investimentos para requalificação de desempregados e formação de capital inicial para abertura de negócios autônomos a serem comercializados com o grande capital. Argumenta que o trabalho autônomo ainda configura-se como uma empreitada de pouco sucesso, pequena e isolada, em função das amarras do grande capital oligopólico e da produção em grande escala, competindo desigualmente num mercado de clientes limitados. Aponta ainda para a impossibilidade financeira para aquisição de novas tecnologias.

Assim, o trabalho autônomo só pode apresentar condições de concorrência com o grande capital, rompendo seu isolamento e articulando-se através de redes de cooperativas, constituindo-se numa nova forma de organização econômica que o autor designa como "economia solidária", a qual asseguraria a cada produtor associado "um mercado para seus produtos e uma variedade de economias externas, de financiamento a orientação técnica, legal, contábil, etc., através da solidariedade entre produtores autônomos de todos os tamanhos e tipos" (op.cit.p.132) que estariam trocando seus produtos entre si.

A título de fonte inspiradora, Singer refere-se ao LETS⁴ (Sistema Local de Emprego e Comércio), presente no Canadá, que reúne produtores locais (pessoas físicas, cooperativas, empresas, etc), trocando seus produtos mediante crédito mútuo. Para facilitar o intercâmbio de produtos entre os associados, há uma publicação periódica que divulga a oferta e procura de bens e serviços, e a

4 Local Employment and Trading System.

transação entre os produtores é feita através do sistema de créditos e débitos que vão sendo compensados na medida em que ocorre a troca destes bens.

No entanto, para este autor, o paradigma da economia solidária por si só não produz a redução do desemprego. Ele terá que ser envolto no plano político, através da mobilização e organização da sociedade civil em grandes LETS e eleição de "governos municipais, estaduais e federais que dêem prioridade ao combate ao desemprego através do apoio concreto a todas as formas de economia solidária" (op. cit. p. 135).

PROBLEMATIZANDO AS ALTERNATIVAS

A pesquisa bibliográfica que subsidiou as reflexões que ora apresentamos, permitiu-nos concluir que as possíveis saídas para o problema do desemprego estrutural encontram-se circunscritas à esfera do Estado, do mercado e da sociedade capitalista, não se aventando, portanto, soluções para além do capital.

Assim é que se esboça a primeira alternativa, a qualificação e requalificação dos trabalhadores, numa parceria entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil.

Em que pesem as argumentações favoráveis à necessidade de uma maior escolarização e qualificação da mão-de-obra, uma realidade notável, sobretudo nos países de economia emergente, desvia o foco do problema, fazendo parecer que o desemprego mundial é decorrente de uma deficiência dos trabalhadores e não de uma ausência de trabalho para muitos, esquecendo-se de que todos os setores da economia capitalista encontram-se estagnados ou em refluxo.

A segunda alternativa, no âmbito do mercado, refere-se à redução da jornada de trabalho em escala social. Aqui, há vários questionamentos que exigem uma reflexão mais aprofundada, para que possam ser melhor equacionados se se pretende levar a cabo essa frente de batalha. É possível a redução da jornada sem a redução de salário? A exemplo do caso francês, as reduções de jornada vêm sendo acompanhadas de uma proporcional redução nos salários, haja vista a medida provisória do governo brasileiro recentemente publicada. Seria possível essa redução salarial num momento de ganhos minguados e de ausência de aumentos salariais? Por outro lado, qual é a garantia de que as empresas contratariam outros trabalhadores para suprir a redução de jornadas num contexto de baixos padrões de consumo e de tecnologias altamente poupadoras de mão-de-obra? O que faz supor que o trabalhador com jornada de trabalho reduzida e, muito

provavelmente, salário reduzido, não vá procurar novo emprego para complementar sua renda? A tendência não seria o reforço à danosa subcontratação e à maior precarização do trabalho?

Por outro lado, como direcionar o uso do tempo livre? Para alguns teóricos, no sentido de evitar o tédio e a marginalidade, o tempo livre deverá ser dedicado à requalificação, à educação permanente, à cultura, esportes, lazer e turismo – o “homo studiosus” e “homo ludens” de Schaff. Como garantir o emergir desses novos homens numa sociedade em que tudo, até mesmo as relações familiares e sociais são mercantilizadas? Como obter renda para comprar requalificação, escolarização, lazer e cultura?

Ainda no âmbito do mercado e com estímulo do Estado, Singer acredita resolver o problema do desemprego com a implantação do que denomina “economia solidária”, ou seja, um reforço do setor autônomo através da criação de redes de cooperativas, que trocam produtos entre si, mediante crédito mútuo, recebendo assessoramento de Universidades e de outros organismos estatais ou societários, desde o financiamento e marketing, até orientação técnica, legal e contábil. Mas, pergunta-se: tais produtores associados terão alguma oportunidade de competir com grandes oligopólios num mercado de forte concorrência e sem fronteiras? Para Singer esta forma de combate ao desemprego terá que vir acompanhada de uma forte mobilização e organização da sociedade civil em grandes comunidades produtoras e de mudanças no plano político – estatal, com a eleição de governos federais, estaduais e municipais progressistas e comprometidos com a mudança e que tenham como prioridade a justiça social e o combate ao desemprego. Diríamos que essa mudança seria inócua se ocorrer apenas no limite territorial de um dado país, considerando-se que num mercado global estaremos submetidos ainda aos grandes oligopólios transnacionais.

As alternativas no âmbito do Estado brasileiro, apresentadas por Pochman e Singer, supõem uma mudança nos rumos ideopolíticos deste, um “remar contra a maré”, levando a um retorno ao Estado de Bem-estar Social, acompanhado de crescimento econômico, com a eleição da justiça social e do emprego como prioridade nacional, através da melhor distribuição de renda, gerenciamento de benefícios sociais e de um programa de integração salarial para as vítimas do desemprego, além de investimentos públicos em obras de infraestrutura, frentes de trabalho urbana e rural, linhas de crédito popular, reforma agrária e fiscal, ou seja, o programa da social-democracia. No entanto, para a maioria dos autores, essa mudança de rota supõe inúmeras dificuldades face ao neoliberalismo reinante no mundo. Seria fundamental o abandono de concepções minimalistas de Estado e o rompimento com a crença na mão invisível do mercado e da sociedade individualista em prol de um

Estado máximo, forte, responsável pelo bem-estar de seus cidadãos. Para tanto, o motor da mudança deverá ser a sociedade civil organizada.

Outras alternativas para a questão do desemprego são apontadas por Rifkin e se situam na esfera da sociedade, contando com o estímulo do Estado. Referem-se à criação de empregos alternativos no terceiro setor, ou seja, nas organizações sem fins lucrativos (OSFL) e organizações não-governamentais (ONGs), dirigidas principalmente para o trato da questão social, criando uma sociedade pós-mercado.

A "economia social" é destinada aos desempregados, aos trabalhadores de meio período e àqueles que se disponham a doar o próprio tempo em troca de dedução de impostos, isenção de contribuição previdenciária ou pagamento de uma renda mínima ao invés do salário desemprego.

Tal proposta nos conduz a duas indagações principais: a) haveria realmente estímulo para trabalhadores desempregados e subempregados se deslocarem para o trabalho voluntário no terceiro setor, uma vez que seriam isentos do imposto sobre a renda e nem mesmo a possuem em quantidade suficiente para contribuir com a previdência social? Um programa de renda mínima é capaz de sustentar, às vezes, famílias inteiras?; b) num mercado em refluxo, com baixos níveis de crescimento e de consumo, haveria espaço para a expansão do terceiro setor da forma como vem sendo pensada, ou este permaneceria apenas como um apêndice? Ora, sabemos que há dois séculos o capitalismo, com sua voracidade e sede de ganhos, invadiu o espaço entre a fazenda e a dona de casa e se apropriou das funções de ambas, transformando toda a sociedade em um gigantesco mercado, onde todo o trabalho é feito sob a égide do capital e é suscetível de seu tributo de lucro para expandir ainda mais o próprio capital. Não só as necessidades materiais e de serviço, mas também os padrões emocionais de vida foram também canalizados pelo mercado; até mesmo o cuidado dos seres humanos uns para com os outros foi institucionalizado e mercadizado.

A maioria das saídas apontadas para a solução do desemprego nos permite concluir que, além de inscritas na sociedade capitalista, são também paliativas, tímidas e de exequibilidade e eficácia duvidosas. Resta-nos, por último, alicerçados em Mattoso (p.116, 1996) cremos que

Se, por um lado, as transformações abertas pela Terceira Revolução Industrial deste final de século colocaram em xeque as estruturas do socialismo real e as bases analíticas que o sustentavam, por outro lado, estas mesmas transformações afetariam a própria lógica do funcionamento capitalista, recolocando lentamente e em outros termos a

crítica social e possibilitando a que, no futuro, as aspirações de constituição de uma sociedade mais democrática, justa e solidária possam ser revigoradas.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Laís. *Novas tecnologias, difusão setorial, emprego e trabalho no Brasil*. RJ: BIB, nº 30, 2º semestre de 1990.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. SP: Cortez, 1995.
- _____. A centralidade do trabalho hoje In: *Trabalho: crise e reconstrução. Sociedade e Estado*, vol. XI, nº 02. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, 1996.
- DELAGE, Ana Lúcia. *Capital e Trabalho na crise contemporânea - Uma experiência sindical bancária de formação e requalificação profissional*. Dr. José Paulo Netto (Orientador) RJ: UFRJ-ESS, 1998. Dissertação (Mestrado em Serviço Social).
- DIEESE. *Reestruturação produtiva reduz emprego nos bancos*. Disponível na INTERNET via correio eletrônico. Arquivo consultado em outubro de 1999.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. SP: Loyola, 1993.
- IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas*. Fortaleza, CRESS, 1997 (mimeo).
- MATTOSO, Jorge Eduardo. *A desordem do trabalho*. SP: Página Aberta, 1ª reimpressão, 1996.
- _____. *Produção e emprego: renascer das cinzas*. In: LESBAUPIN, Ivo (org). O desmonte da Nação. Balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 115/132.
- MOTA, Ana Elizabeth. (org). *A nova fábrica de consensos*. SP: Cortez, 1998.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. SP: Brasiliense, 2ª ed., 1994.
- OLIVEIRA, C.A.B. e MATTOSO, Jorge E.L. (orgs). *Crise e trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?* SP: Scritta, 1996.
- POCHMAN, Márcio. *O fenômeno do desemprego no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. SP: Campinas, 1999 (mimeo).
- RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos. O declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. SP: Mackron Books, 1995.
- SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*. SP: Brasiliense/LINESP, 1996.
- SINGER, Paul. *Globalização e desemprego. Diagnóstico e alternativas*. SP: Contexto, 2ª ed, 1998.
- YACUUB, Leila. *Flexibilização e Participação: novas palavras de ordem do capitalismo globalizado?* Dr. José Maria Gómez (Orientador) RJ: UFRJ-ESS, 1997. Dissertação (Mestrado em Serviço Social).

PRÁTICAS EDUCATIVAS NA ATENÇÃO SECUNDÁRIA E TERCIÁRIA: POSSIBILIDADES E LIMITES

Cristiane Nasser do Valle*

RESUMO

Este artigo tem o propósito de analisar a prática desenvolvida no Hospital Universitário de Juiz de Fora, onde tecnologia severa é usual. Ele mostra a nova concepção para agir no nível de atenção especial. Ele baseia-se na Metodologia Educacional da Saúde, como uma nova alternativa para uma mudança no paradigma de Flexner, ainda predominante, e responsável por práticas e concepções restritas às análises do processo saúde/doença.

Palavras-chave: Educação da Saúde, Práticas Hospitalares, Mudança do modelo de Flexner.

ABSTRACT

This article has the purpose to analyse the practice developed in the Hospital of the University of Juiz de Fora, where severe technology is usual. It points out to a new conception to act in the level of special attention. It bases on the Health Educational Methodology, as a new alternative to a change in the Flexner paradigm, still predominant, and responsible for practices and conceptions restricted to the analyses of health/disease process.

Key-words: Health Education, Hospital Practices, Change of Flexner model.

residente de Serviço Social do Hospital Universitário - UFJF. Especialista em Ações Institucionais em Saúde Pública. Professora substituta do Departamento de Fundamentos do Serviço Social da FSS/UFJF.

I. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar como se processa o trabalho do Assistente Social numa perspectiva que extrapole as demandas tradicionais impostas pela própria natureza da Atenção Secundária e Terciária. Constitui-se numa análise das possibilidades e limites de uma prática fundamentada no conceito ampliado de saúde, atrelando-a a seus determinantes sócio-econômicos e culturais e incorporando uma intervenção que vislumbre – mesmo em uma instituição hospitalar – conjugar características curativas com práticas de promoção à saúde baseadas na metodologia da Educação em Saúde.

Diante da experiência realizada em enfermarias do Hospital Universitário de Juiz de Fora, propiciada através do Programa de Residência em Serviço Social acoplado ao curso de especialização – “Ações Institucionais e Saúde Coletiva” – podem-se abstrair algumas questões presentes no cotidiano profissional.

Um primeiro questionamento: haveria espaço, nesse contexto particular, para atuação do Assistente Social? Se há tal espaço, qual a alternativa àqueles profissionais que acreditam e comungam de uma referência teórica cujos valores, bem como a direção ético-política vá ao encontro dos direitos dos usuários-cidadãos, sem se restringir apenas à ótica do direito universal? Como implementar uma perspectiva inovadora, criativa e que vá além das ações imediatistas, individualizantes e até burocratizadas?

Obviamente, as conquistas legais perseguidas pelo Movimento de Reforma Sanitária e instituídas na Constituição de 1988 não podem ser desmerecidas. Contudo, a busca incessante para que os pressupostos do SUS sejam realmente efetivados na prática e revertidos em serviços dignos para a população não pode acomodar-se apenas no discurso da universalidade, mesmo porque é notório que a utilização de tal termo não encontra no seu significado o ideal esperado pela população uma vez que não há o investimento e o respaldo do Estado necessários para que todos utilizem os serviços e tenham suas expectativas satisfeitas. As filas para a utilização dos serviços, presentes diariamente nas portas dos hospitais ou postos de saúde, são o exemplo nítido de que ainda há muito o que fazer para preencher a lacuna existente entre plano legal/discurso e realidade.

Nesse percurso, acredita-se numa “Reforma da Prática Profissional na Saúde”, e para tal há que se buscar uma reversão de

modelos, alterando os padrões burocratizados carregados por uma rigidez normativa, que nada mais são do que uma tradução do enfoque mecanicista e biologista predominante na medicina institucionalizada.

A existência desse paradigma hegemônico que vem norteando as práticas em saúde leva-nos a outro questionamento: há possibilidades na Atenção Secundária e Terciária – onde tal perspectiva é incorporada de forma mais arraigada – de se vislumbrar práticas coletivas de promoção à saúde que atendam às reais necessidades dos usuários-cidadãos?

Percebe-se que uma reflexão crítica sobre o processo saúde-doença, sobre o teor da política de saúde e a sua contradição na prática, é algo que precisa ser trabalhado tanto com os usuários quanto com os profissionais que compõem o campo da saúde, num processo conjunto.

Sabe-se que esta não é uma tarefa fácil. Responder de forma satisfatória a todos esses questionamentos é algo que demanda empenho contínuo, é um desafio. Mas acredito que a única possibilidade de se construir um trabalho em saúde que realmente valorize o sujeito, entendendo-o em todas as suas dimensões, dar-se-á através de práticas criativas. Tais práticas serão, sem dúvida, mais trabalhosas aos profissionais que queiram dar uma guinada, saírem do imobilismo, do fatalismo e reverterem as queixas quanto à voracidade do trabalho cotidiano, ao qual se juntam um pesado componente burocrático, em alternativas que conciliem objetivos profissionais e projetos de vida, realizando com plenitude suas ações em saúde.

No entanto, para que ocorra, de fato, a superação das práticas tradicionais e limitadas da atenção Secundária e Terciária, busca-se realizar uma mediação entre teoria e prática, incorporando, no plano ideológico, leituras que concebem a saúde de forma ampliada e positiva, entendendo-a enquanto produção social. Assim, as ações práticas irão ao encontro de uma Metodologia que privilegie os elementos sócio – culturais presentes na questão saúde. Nesse percurso, a Metodologia da Educação em Saúde é, sem dúvida, a mais indicada, daí – mesmo um hospital – local onde tradicionalmente encontram-se os “doentes” será lugar para se falar em saúde com enfoque crítico.

Pretendo, neste ensaio, refletir sobre a ampliação do trabalho, não somente do Assistente Social, mas dos diversos profissionais da área da saúde que, num processo de trabalho coletivo, perseguem novas alternativas de atuação na Atenção Secundária e Terciária, contribuindo para uma revisão de suas práticas.

2. O HOSPITAL COMO CATEGORIA DE ANÁLISE: A FUNÇÃO SOCIAL DO HOSPITAL/ OS HU'S NESTE CONTEXTO

Tradicionalmente, as abordagens utilizadas no campo da saúde baseiam-se, predominantemente, no modelo unifatorial da doença e na visão clínica decorrente da incorporação do Paradigma Flexneriano. Este, por sua vez, consolida-se no início do século através das recomendações do *Relatório Flexner*, com o objetivo de superar a era empírica do ensino médico.

Mendes (1996) analisa que a introdução de tal paradigma vem repercutindo até os dias atuais tanto para as condutas quanto para a formação profissional em saúde, marcada, entre outros aspectos, pelo biologismo, à medida que dá peso exclusivo e crescente à natureza biológica das doenças, de suas causas e conseqüências, individualizando os problemas de saúde e excluindo seus aspectos sociais. Além disso, tal paradigma institui uma parcialização abstrata do indivíduo, traduzida pela especialização, fragmentando as análises e centrando as práticas no curativismo e na atenção médica, valorizando a atenção clínica individual e excluindo os componentes coletivos da saúde.

Percebe-se que esta lógica tem permeado as práticas de saúde majoritariamente e, nas instituições hospitalares, de forma mais acirrada, cabendo-lhes a cura e a reabilitação pura e simples. Como conseqüência da incorporação de tal paradigma, conferiu-se à medicina um poder social, traduzido pelo discurso naturalista, dando-lhe uma legitimidade que silencia qualquer consideração de ordem simbólica e histórica na leitura das condições das populações a que se destinam as práticas sanitárias.

Tal modelo interpretativo passou a ser norma para a educação, pesquisa e análise médica, inaugurando o Hospital de Clínicas como principal estratégia de treinamento do médico, o que culminou numa série de avanços e descobertas técnico-científicas que contribuíram para se traçar um novo perfil e imagem do hospital. Se nos séculos anteriores este prestava assistência e abrigo aos pobres que iam morrer, transformou-se, mais tarde, em lugar onde os enfermos podiam se curar.

Assim, os hospitais começam a admitir pacientes pagantes em quartos individuais e outras acomodações, separados dos indigentes. Nesse cenário, acirra-se a ótica dos serviços de saúde centrados no indivíduo, já que as descobertas acerca das doenças infecciosas que amedrontavam os séculos

anteriores já haviam avançado, não necessitando, na ótica dos serviços, de um controle coletivo.

Essa forma de conceber a saúde, suas práticas, tornou-se predominante, embora não fosse a única referência conceitual existente. A partir da década de 30, constata-se um avanço, embora restrito, de enfoques "multi-causais" acerca do processo saúde-doença, incluindo à análise da saúde outros determinantes, que, no limite, impulsionaram a sistematização, no campo da saúde, de disciplinas sociais e psicológicas.

No entanto, cabe ressaltar que essas foram experiências que não conseguiram concorrer e reverter o modelo biologicista, e as práticas em saúde, embora tenham incorporado profissões das ciências humanas, continuaram pautadas no individualismo, na visão fragmentada do homem, com ações acríticas acerca do seu papel. Essa prática refletia a ótica do Estado, que via nas ações de saúde um forte aliado para exercer o controle do indivíduo e a mera reprodução da força de trabalho. Consta-se, portanto, **"o poder e a normatização do Estado manifestando-se no âmbito micro-social, sobre os corpos e o cotidiano"** (Bravo, 1998).

Nesse cenário, marcado pelo poder massacrante dos recursos tecnológicos, cada dia mais sofisticados, é que se presencia o ápice e a consagração do hospital, considerado *locus* indispensável da prática médica em substituição aos tradicionais consultórios médicos. Reafirma-se mais do que nunca o caráter especializado e fragmentado do ato médico, identificando o hospital como a tradução, na prática, das concepções acerca da saúde, concepções que podem ser consideradas presentes nos dias atuais.

Numa análise superficial, percebe-se que a introdução das novas tecnologias vem alterando a estrutura da formação, bem como a "escuta" dos profissionais, imprimindo uma nova forma de intervir. Laino (1996), em seu estudo sobre as mudanças tecnológicas na área da saúde, define bem esta questão: **"Antes os estímulos que o médico tinha dos elementos diagnósticos eram vagos, de baixo nível aproximativo. E ainda havia o médico que sabia escutar bem o doente, conhecia o tórax, o abdômen e ia visitá-lo. Mas eram indicadores pobres. Hoje chegam centenas de sinais, centenas de indicadores sobre os quais o médico deve pensar: o laboratório, a radiologia, a ecografia, a tomografia computadorizada, a ressonância magnética"**.

O fato de centralizar minha prática na atenção secundária / terciária, em especial num hospital de ensino, levou-me a identificar vários desses aspectos, brevemente citados, nos atos cotidianos dos diversos profissionais da saúde.

A particularidade de ser um hospital de ensino talvez manifeste a característica da especialização de forma mais densa.

Considerados "centros de excelência" em tecnologia e recursos humanos, os hospitais de ensino são a tradução mais visível do tipo de concepção que permeou as práticas em saúde desde o início do século, traduzindo para os dias atuais o seu ranço racionalista, técnico, desumanizado e unifocal e reduzindo indivíduos a órgãos, sadios ou não.

Percebe-se, ainda, que os hospitais de ensino são encarados mais sobre a ótica do treinamento do que da assistência. A luta por se incorporar os princípios da saúde coletiva, alargando as interpretações para além da leitura realizada pelas ciências biológicas, é algo que precisa ser buscado.

A introdução de uma leitura complexa acerca das relações do sujeito com seu corpo, com os outros, com as coisas, com as instituições, e com as práticas sociais, é mediada pela linguagem, pelos códigos culturais estabelecidos numa tradição histórica. Por isso, faz-se necessário repensar o modelo médico-naturalista, introduzindo as ciências humanas no campo da saúde, a análise política que ela comporta, o papel do Estado nesse contexto, para, assim, conceber verdadeiramente a saúde coletiva.

A incorporação dessa análise e dos princípios da saúde coletiva ainda é prematura e caracteriza a ação de uma minoria de profissionais que - embora seja minoria - tem dado um novo tom às suas práticas, mostrando como é possível reverter o modelo hegemônico.

Porém, ao se fazer uma análise da prática cotidiana, nota-se que o modelo flexneriano de alguma forma pode ser minado. A discussão e os pressupostos defendidos pela Reforma Sanitária na década de 70 - e contemplada, ao menos no plano legal, através do SUS - tem, de certa forma, abalado aqueles com posturas mais progressistas e mais sensíveis à necessidade de se compatibilizar o discurso legal com as práticas em saúde. Nesse sentido, pode se constituir um caminho para a derrota de tal conceito, resgatando para a medicina seu caráter social, político, consoante com a Saúde Coletiva. Acredito que este movimento deva partir do nível micro-institucional, através do esforço dos vários atores envolvidos, quais sejam, usuários, profissionais, administradores, técnicos.

Cabe ressaltar que em nenhum momento considero inútil ou desumano os avanços tecnológicos que a cada dia os hospitais vêm incorporando. Considero, porém, que essas mudanças técnico-científicas devam convergir para a população de outra forma. Talvez a ênfase deva ser mudada. Ao invés de se ter a supremacia do científico sobre o indivíduo, este deve ser resgatado de maneira integral. Desse modo, a assistência, mesmo num hospital escola, deve caminhar em pé de igualdade com a pesquisa e o ensino. Cabe-nos, então, um desafio: como

implementar práticas condizentes com os princípios do SUS em meio a tanta densidade tecnológica permeando a atenção secundária e terciária?

Certamente não é acomodando-nos numa visão de que neste nível de atenção o que nos resta é apenas curar, deixando exclusivamente a cargo da atenção primária o que há de mais rico nas práticas de saúde: a dimensão educativa, promocional, crítica.

Para tanto, há que se pensar com urgência na mudança dos parâmetros formadores, nas suas referências conceituais/paradigmáticas, que não irão garantir a mudança absoluta das práticas – muitas vezes arraigadas pelo tradicional – mas garantirão, àqueles que clamam por mudança e desconhecem o caminho, a possibilidade de se implementarem práticas inovadoras e realmente comprometidas com a população.

Os HU's, especialmente, são sólo fértil para se explorar esta nova possibilidade de prática, por constituírem espaço de formação das diversas áreas que compõem o universo da saúde, reconsiderando as ações neste nível de atenção e resgatando a verdadeira função social do hospital.

Busca-se, então, substituir a atenção fria, distanciada do usuário e carregada de barreiras entre serviço prestado e serviço esperado pela população, por um atendimento que articule ensino, pesquisa e assistência, democratização da instituição, controle social, elevação da consciência sanitária, ação educativa na perspectiva problematizadora, interdisciplinaridade de ações e, sobretudo, uma nova relação com os usuários, pautada na concepção de saúde como direito.

3. PRÁTICAS DE SAÚDE NA ATENÇÃO SECUNDÁRIA E TERCIÁRIA

Lógica Predominante x Lógica Proposta

Ao se delinear o percurso histórico que tem determinado o papel da Instituição Hospitalar, percebe-se que as expectativas por ela trazidas empenham-se em fazer viver os ameaçados pela morte. Esta, sem dúvidas, é a lógica predominante, ao se falar de hospital, e a representação social dos indivíduos ao remeterem à Instituição.

Pode-se considerar, nesse sentido, que o hospital tem sido o *locus* onde se proporcionam cuidados que não são viáveis em casa, sendo lugar onde se cura e se luta contra a morte.

Ribeiro (1993) analisa que o hospital contemporâneo, além dessas, tem outras "missões", algumas herdadas e outras mais recentes, que o autor traduz como uma união entre a missão de

recuperar a força de trabalho e devolvê-la ao mercado e o seu caráter empresarial, haja vista, ter se transformado em "empresa", realizando uma atividade econômica onde o capital se multiplica direta ou indiretamente.

Cabe aqui ressaltar que a lógica predominante que perpassa as práticas de saúde – especialmente as da atenção secundária e terciária – além de comportar uma supremacia do científico sobre o indivíduo e uma visão dicotômica que separa pessoas sadias e doentes, também comporta uma dimensão político-ideológica, quer seja na concepção de saúde enquanto mercadoria que gera lucro, quer seja na perspectiva de regular a vida privada dos trabalhadores, objetivando a redução dos determinantes sociais da doença.

Contudo, este ensaio pretende desvendar outras formas de conceber as práticas neste nível de atenção, dando ao hospital um peso diferenciado – alargando sua "missão" a campos não somente ligados à morte, ao adoecer e ao curativismo –, concebendo-o como espaço onde se aglutinam, sobretudo, cidadãos, usuários de um sistema público de atendimento à saúde, trabalhadores de uma sociedade marcada por desigualdades, que ali encontram-se em "pé de igualdade", já que têm o acesso aos serviços, garantido e igualitário em lei. Daí, remeto-me novamente à questão: O hospital não seria espaço para se implementar uma nova perspectiva social e política no campo da saúde?

É corriqueiro encontrarmos profissionais que se restringem a reproduzir o que está posto historicamente para este nível de atenção, não conseguindo vislumbrar nenhuma prática que ultrapasse o imediatismo. Esses profissionais, ao incorporarem sem nenhuma análise crítica a hierarquização das ações propostas pelo SUS, delegam o peso das ações promocionais e educativas apenas à atenção primária. Sem dúvida, é este o nível mais indicado para se implementar ações que reduzam os agravos à saúde. Contudo, entendo que as ações educativas devam estar presentes em todos os níveis de assistência o que contribuiria para alterar o caótico quadro de saúde do país.

Há que se desmistificar que enfermarias e ambulatórios de hospital sejam lugar de "restos humanos" fadados à morte e que os profissionais ali presentes nada mais possam fazer do que protelar suas vidas ou amenizar seu sofrimento. É certo que muitas vezes convive-se no ambiente de enfermarias com pacientes crônicos terminais, mas também é certo que naquele espaço estão também usuários com enfermidades temporárias, capazes de participarem ativamente de seu processo de recuperação, ansiosos e receptivos a atividades nas quais se sintam sujeitos capazes de expressarem suas dúvidas, refletirem acerca de seu universo familiar, ocupacional, emocional e até político. Nesse contexto, considero fértil introduzir práticas educativas que

valorizem aqueles sujeitos que não podem e não querem ser considerados apenas "pacientes". Aliás, o próprio termo, a princípio, já define a sua inserção na Instituição, caracterizando a pessoa "doente" pelos traços da passividade, do alheamento.

A função social do hospital e a apreensão desta pelos seus agentes externos e internos torna-se fundamental para intervir no âmbito do direito, da ética, da cidadania, podendo-se constituir em espaço de participação, de compreensão crítica da realidade.

Nesse percurso, a lógica proposta para uma intervenção onde a meta é a promoção da saúde encontra, na metodologia da Educação em Saúde, o parâmetro teórico necessário e coerente para reversão da lógica ainda predominante.

Tal metodologia tem sido incorporada em minha prática cotidiana, enquanto assistente social, como uma alternativa que possibilita a inversão de modelos numa instituição hospitalar. A princípio soa estranho falar de educação em saúde, promoção e prevenção, neste nível de atenção. No entanto, as experiências já iniciadas nessa diretriz, efetivadas através de um projeto de intervenção de cunho educativo nas enfermarias do HU, já evidenciam que esta é uma realidade factível e possível de ser explorada. Uma análise inicial já evidencia o quanto tem sido rico, tanto para os profissionais quanto para os usuários, estabelecer essa nova forma de conceber a atenção secundária.

As experiências calcadas na lógica da participação e do direito vêm alterando a postura de profissionais que se encontravam imobilizados pela lógica predominante, bem como de usuários que tradicionalmente não estão habituados com atendimentos que oferecem espaço para suas falas e que os valorizem enquanto cidadãos de direitos.

Obviamente, a consecução de trabalhos desta natureza não é algo que compete apenas a uma categoria profissional. Ao se incorporar um novo conceito de saúde, há que se entender também que o trabalho das diversas profissões que compõem o setor saúde é um processo construído coletivamente, compreendendo ações interdisciplinares. Esta é uma tarefa difícil, já que convivemos ainda com a supremacia de profissões que, dada sua formação, não se enxergam realizando este tipo de trabalho, considerado muitas vezes "coisa para assistente social ou psicólogo".

Busca-se, com essa perspectiva, implementar uma lógica segundo a qual cada momento seja um momento de intervenção, quer a consulta individual, quer os trabalhos em grupos, quer o contato nas enfermarias ou nas diversas atuações no interior do hospital. Faz-se necessário retirar a posição "infante" dos profissionais para com os usuários, estabelecendo uma nova forma de linguagem que desmorone a dominação técnica materializada através de ações

distantes do universo do usuário. Por isso, incorporar a educação em saúde como um instrumento que reconsidere a saúde como processo histórico e social e que a tome no sentido amplo e positivo, possibilita a abertura de espaços ao diálogo com o saber popular, estimulando a participação social, demarcando uma abordagem baseada no "agir comunicativo" entre usuários e profissionais.

A dimensão proposta para este trabalho extrapola a concepção de que o hospital restringe-se ao acompanhamento médico e à cura. A estas tarefas associam-se uma reflexão sobre a qualidade de vida, uma política de valorização do sujeito, conjugando aspectos de desalienação quanto ao tratamento, uma reflexão sobre condições de vida, despertando a consciência crítica e propiciando uma ação em saúde nos planos individual e coletivo.

Para tanto, é necessário conceituar a opção metodológica escolhida, para se efetivar, na prática, todos estes princípios que certamente imprimem uma nova qualidade aos serviços prestados. Sabe-se que a educação em saúde não é algo novo nas práticas sanitárias, contudo, tal metodologia pode ser incorporada com enfoques diversos e objetivos que visam desde a adaptação do indivíduo até sua emancipação. A opção aqui trabalhada pretende colocá-la num enfoque problematizador, crítico, sem, no entanto, desqualificar os aspectos intersubjetivos dos usuários, realizando uma síntese entre coletivo/sujeito.

4. EDUCAÇÃO EM SAÚDE: CONCEITUANDO A OPÇÃO DESEJADA

A opção metodológica para se operacionalizar as mudanças na prática cotidiana dos profissionais da área da saúde vislumbra, na Educação em Saúde, o caminho mais fértil para uma reversão das abordagens tradicionais e restritas ao âmbito puro e simples da medicalização dos problemas de saúde. No entanto, neste momento, torna-se imprescindível entender melhor como se processa o trabalho educativo em saúde, bem como o enfoque que consideramos o mais efetivo para respaldar aqueles profissionais mais críticos e comprometidos em desvelar formas de intervir condizentes com seus propósitos.

Ao se trabalhar com uma Metodologia que conjugue princípios desalienadores, participativos, dialógicos, objetivam-se práticas que considerem o processo saúde-doença muito além de sua visão biologicista e mecanicista, considerando a interferência do social, do subjetivo no curso dos procedimentos e tratamento,

bem como na organização dos serviços de saúde. Pretende-se delinear o que há de mais rico na abordagem dos vários profissionais de saúde e que não é nada usual nos serviços, dada a formação que ainda privilegia ações reduzidas carregadas de um objetivismo sobre o corpo e a doença.

Antes de demarcarmos o entendimento que temos acerca da Educação em Saúde, consideramos necessário esboçar como esta metodologia foi incorporada historicamente e quais os princípios que a norteiam, até mesmo para estabelecer as devidas colocações e críticas e apresentar uma outra perspectiva metodológica que busque criar uma nova relação entre usuários/profissionais, conseguindo resultados muito além da mudança de comportamentos individuais, concepção, aliás, que tem apresentado resultados falidos e que nada acrescentam a uma verdadeira reforma sanitária em nosso país.

A Educação em Saúde configurou-se, ao longo dos tempos, como uma dimensão instrumental da política de saúde do Estado, contribuindo para que as ações de controle e prevenção de patologias fossem mais efetivas e tivessem a adesão da população. Segundo os estudos realizados por Luz (1980 in Assis 1998), a saúde, historicamente, foi associada a uma questão de bons hábitos, seu entendimento era carregado por uma visão moralista, que relacionava a vida desagregada dos trabalhadores aos seus problemas de saúde. Com as epidemias graves do início do século, aliadas aos problemas sociais decorrentes da urbanização, há uma intervenção autoritária e disciplinadora do Estado no que tange aos comportamentos individuais dos trabalhadores, induzindo a adaptação dos mesmos a uma ordem vigente que os governantes instituíam como o correto para se garantir uma vida saudável e um corpo apto à reprodução do trabalho. Vilella (1982 in Assis 1998) traduz bem as concepções e os *slogans* perseguidos pelo Estado marcados pela **"divulgação de normas de conduta moral, social e de higiene capazes de tornar os indivíduos mais propensos a aceitar suas condições de vida e trabalho, e mais aptos para suportá-las"**.

Vasconcelos (1991 in Assis,1998) analisa a existência clara do vínculo da Educação em Saúde com os interesses políticos e econômicos dominantes em cada época, compreendendo-a como uma forma barata de o governo brasileiro intervir no nível da doença e miséria da população e diminuir as tensões sociais.

Cabe, contudo, demarcar que, no final da década de 50, deu-se início à possibilidade de inserir novas abordagens, iniciando a entrada de outras formas de atuar, contrárias à perspectiva adaptadora e restrita das práticas de saúde.

Esse novo enfoque foi propiciado a partir do envolvimento de intelectuais católicos com os movimentos populares e do contato de profissionais de saúde com a experiência de educação popular, através da incorporação de métodos críticos, pautados na pedagogia da educação desenvolvida pelo educador brasileiro Paulo Freire.

Sem dúvida, inaugurou-se uma nova forma de conceber a saúde e nela atuar, marcada pelo entendimento de que a transformação efetiva da sociedade não era algo restrito apenas a comportamentos individuais.

No entanto, a introdução de atores responsáveis pela incorporação de uma nova concepção da Educação em Saúde, dando a esta um caráter crítico e progressista, não equivale a dizer que se eliminaram do universo das práticas de saúde as abordagens normatizadoras e higienistas que historicamente nortearam as intervenções. As experiências que abarcam um enfoque problematizador da saúde convivem, até os dias atuais, com o que há de mais tradicional ao se conceber Educação em Saúde, conservando o seu ranço positivista, uma vez que compartimentaliza os problemas de saúde, tomando-os como de responsabilidade individual, reduzindo-os a fatores eminentemente biológicos ou comportamentais e privilegiando ainda intervenções pautadas na mudança de estilos de vida individuais.

Esta é uma realidade a que não podemos nos furtar. Por outro lado, seria ilusão acreditar que, no universo profissional, possamos introduzir experiências e trabalhos com o enfoque problematizador de forma tranqüila, principalmente se levarmos em conta que a efetivação desta proposta não é algo restrito a uma categoria profissional. Para que ela ocorra de forma plena é indispensável a inserção dos vários profissionais que compõem o campo da saúde. Resulta daí um dos maiores entraves a essa tarefa, pois muitos ainda encontram-se fortemente influenciados pelo paternalismo e pela análise restrita sobre a saúde, desenvolvendo trabalhos que nomeiam como educativos, mas que em nada contribuem para a emancipação e a para formação de uma consciência crítica nos usuários. Tais experiências, no limite, restringem-se apenas ao mero caráter informacional, não conseguindo estabelecer a relação dialógica fundamental entre profissionais e população.

Nesse sentido, a Educação em Saúde, numa abordagem que privilegia a capacitação de indivíduos e grupos para a transformação da realidade, atua através de práticas educativas que extrapolam o processo de persuasão ou transferência de informação e, sobretudo, contribuem para a formação de uma crítica da realidade onde se insere o processo saúde - doença, atuando como uma prática político -pedagógica transformadora no processo de reforma sanitária.

Assim, a busca do diálogo, o reconhecimento do universo cultural dos educandos, o estímulo à crítica e à reflexão são elementos centrais dessa pedagogia e que encontram, em autores como Paulo Freire e Jürgen Habermas, precursores de postulações indispensáveis para se incorporar a Educação em Saúde como metodologia que, no plano interventivo, privilegie categorias como a comunicação, a crítica, a desalienação e a busca da interdisciplinaridade.

Ao se fazer uma pesquisa conceitual / teórica sobre Educação em Saúde, é nítida a existência de perspectivas diferenciadas, com ênfases distintas e que irão definir o conteúdo "conservador ou progressista" das práticas em saúde. Percebe-se, nessas práticas, a dicotomia entre o indivíduo x coletivo, que acarretou a necessidade de se questionar a ênfase dada à dimensão biológica /individual e que resultou em práticas de "culpabilização da vítima", responsabilizando a pessoa pelo problema enfrentado. Essa interpretação traduz uma visão estreita e a negação da interferência dos aspectos macro-sociais na determinação do problema, dando peso exclusivamente à responsabilidade individual para manutenção e recuperação da saúde. Cabe ressaltar também a existência de posturas nas quais os aspectos coletivos são amplamente enfatizados, deixando à margem qualquer referência do indivíduo, da sua subjetividade.

Sem dúvida, ambas as posturas não atendem à perspectiva buscada neste ensaio. Quando se criticam visões unilaterais, chama-se a atenção para a necessidade de uma reflexão mais aprofundada em que podem ser considerados os dois grandes impasses de tal metodologia, como demarca Costa e Costa(1990, in Assis 1998): ***"a relação do social(coletivo) - indivíduo(sujeito) e a articulação entre natureza(biológico) - sociedade(história)"***.

Aí reside o grande desafio aos profissionais que atuam com a metodologia da Educação em Saúde. Conciliar tais aspectos com pesos equivalentes é o que há de mais rico nas práticas educativas, pois, atuando nessa direção, há a possibilidade de favorecer respostas às demandas imediatas, ao se resgatar espaços com bases comunicativas - demarcadas pela aproximação com a forma de vida das pessoas - possibilitando o exercício da fala e da escuta numa relação mais afetiva e horizontal entre profissionais e usuário.

Nesse percurso, favorece-se a abertura de um espaço singular para as abordagens e, concomitantemente, o entendimento crítico, político e macro-social das questões referentes à saúde.

Assim, a lógica proposta busca resgatar uma metodologia associada a um modelo crítico que estabelece uma síntese entre indivíduo/ coletivo, onde o produto esperado e tão almejado seja a emancipação dos indivíduos, baseada no "agir comunicativo".

Ao se considerar o "agir comunicativo" de Habermas como categoria-chave para fundamentar a metodologia proposta, acredita-

se na criação de uma nova linguagem entre profissionais e usuários. Linguagem esta capaz de desmontar as práticas reduzidas a prescrições médicas que, na maioria dos casos, não são seguidas, por estarem distantes e fora da realidade dos usuários ou, até mesmo, por não terem sido incorporadas pelo usuário devido à péssima relação instaurada entre este e o profissional que o atende. Este profissional, preso ao objetivismo científico, à neutralidade técnica e à necessidade de afirmar sua "supremacia" diante do "leigo", utilizando-se do vocabulário científico, desconsidera naquele espaço do atendimento qualquer possibilidade de troca e construção dialógica, imprimindo uma distância enorme e construindo uma relação sobre bases autoritárias.

O que se persegue com tal apropriação é possibilitar uma nova forma de interagir com a população. A expressão Agir Comunicativo traz embutida categorias onde a subjetividade, a linguagem – não restrita apenas ao que é dito – são consideradas, inaugurando, entre os agentes que participam deste processo, ações verdadeiramente comunicativas. A idéia inserida dentro do contexto cotidiano faz a diferença desta abordagem, anulando a tão presente ênfase no objetivismo técnico-instrumental, quebrando as relações hierarquizadas que ditam regras de conduta e comportamento tão difundidas nas práticas ditas educativas. Certamente, ao se incorporar esta leitura, o profissional compreende criticamente o quanto é necessário inserir em sua prática a totalidade das relações interpessoais, o mundo social, realizando um equilíbrio entre este e o mundo próprio do falante – o subjetivo. Esses aspectos diferenciam tal abordagem, possibilitando a expressão das vivências manifestas, estabelecendo a tão perseguida interação social dos diversos atores, num processo de "agir comunicativo".

À medida em que profissionais e usuários participam desse processo comunicativo, o dizer, o pensar e o compreender tomam outra dimensão, exigindo dos envolvidos participação, tomada de posição por sim ou não, uma atitude "performativa" que permitirá um entendimento mútuo, desencadeando o reconhecimento de cada pretensão particular, de modo que esta possa servir de fundamento a um "consenso racionalmente motivado".

Dai resulta a mágica desta concepção: nada é imposto ou construído sobre pressupostos autoritários, já que, além de prever uma interação absoluta entre os participantes do processo dialógico, não são descaracterizadas as impressões individuais, o espaço de cada um. Nesse sentido, para se "compreender o que é dito", exige-se participação e não mera observação e, neste movimento, o papel do participante não é dar significado às coisas observadas e sim explicitar o significado dado às coisas (objetivações) que só podem ser compreendidas a partir de processos de comunicação.

Nessa linha de análise institui-se uma nova prática, marcada por relações horizontais, a qual, através do exercício da fala e da escuta, desmonta a neutralidade tão presente nas técnicas e abordagens, em nome de uma nova forma de conceber a prática, pois, como afirma Freire (1997), **"é escutando que aprendemos a falar com eles, quebrando os traços impositivos de uma comunicação, instaurando uma relação de troca"**.

Acredito que, ao se ter essa interpretação, poderemos substituir o ceptismo objetivo que domina as ciências e norteia o paradigma ainda hegemônico da saúde por uma concepção diferenciada: "o papel do subjetivo, do discurso, no contexto do "agir comunicativo", favorecendo o resgate e o estímulo dos sentimentos do indivíduo em relação à sua própria vida, de forma consciente e ativa, possibilitando encontrar **"a justa medida diante das recomendações nos hábitos de vida"** (Assis, 1998).

Contudo, os trabalhos educativos, majoritariamente, têm-se resumido à velha postura baseada na mudança de comportamento. Os profissionais adeptos dessa concepção esperam a adesão da população através de normas impostas como as "cartilhas do certo ou errado", ditando formas de condutas. Se continuarmos atuando nessa perspectiva, nunca conseguiremos resultados que verdadeiramente modifiquem o perfil da saúde, especialmente em nosso país.

Acredita-se que, valorizando a ação comunicativa, a interação entre profissionais e usuários, criaremos uma "situação lingüística ideal". Os atores envolvidos nesse processo terão as mesmas oportunidades de se exporem. Estamos falando de práticas baseadas no diálogo, e muito há que se fazer para desmistificar a posição dita superior que os técnicos incorporam em seu cotidiano, para que essa proposta seja efetivada.

Ao apostar na validade das práticas educativas, valorizando dimensões democráticas, considerando o estado motivacional do indivíduo, teremos como produto algo, no mínimo, estimulador e que nos indica que este é verdadeiramente o caminho para a mudança. Ao se dar esse novo tom à prática, possibilitamos a criação de vínculos imprescindíveis com a população que vê naquele profissional uma pessoa que passa a ser uma referência na Instituição, até mesmo após seu tratamento.

Nos trabalhos já iniciados nesta perspectiva no HU/UFJF, observa-se como é possível, sem imposição de regras de conduta, realizar um trabalho educativo que realmente capacite as pessoas, para que elas próprias possam encontrar as regras para suas vidas e projetá-las para valores que elas definam como positivos.

As respostas não serão dadas pelos profissionais. O nosso papel é possibilitar a afirmação do sujeito e, através de trabalhos reflexivos, garantir aos participantes o acesso básico que informa a

discussão sobre saúde. São trabalhos que certamente estão muito longe de conseguir a adesão dos vários profissionais que ainda insistem em considerar que trabalho educativo é impor o que é certo ou errado, profissionais que, quando se deparam com resultados nada satisfatórios em suas análises estreitas, menosprezam e diminuem o saber popular e sua capacidade de entendimento.

Os Projetos realizados nas enfermarias do HU/UFJF têm como objetivo resgatar esses elementos e podem ser considerados exemplos de participação efetiva dos usuários. Ainda há muito para se aprimorar, mas certamente este é um caminho possível. O estabelecimento de vínculos entre pacientes e equipe é algo que nos impulsiona e nos faz acreditar numa nova forma de intervir num hospital. Esta é uma realidade que pode ser levada a todas as instâncias da Instituição, desde ambulatório, enfermarias, até consultas individuais.

Porém, repensar e analisar nosso papel enquanto profissionais de saúde é o primeiro passo nessa longa empreitada pela busca de uma reversão das práticas que têm como porta de entrada *“o exercício da fala e da escuta, a relação mais solidária e afetiva entre técnicos e população que abrem um espaço singular para as abordagens que possam recontextualizar seus propósitos em bases comunicativas”* (Assis, 1998).

4. À GUIZA DE CONCLUSÃO

Escrever sobre trabalho educativo em saúde é algo realmente instigante, pois reflete a apreensão de uma opção metodológica que vai ao encontro dos pressupostos do SUS que, ao menos legalmente, traduz a incorporação de um conceito ampliado de saúde e, para tanto, uma reversão das práticas sanitárias.

No entanto, falar de Educação em Saúde na Atenção Secundária e Terciária - espaço de minha intervenção enquanto Assistente Social - é algo ainda mais instigante, haja vista a noção arraigada de que este nível comporta apenas ações carregadas pela densidade tecnológica e pela rigidez objetiva das análises.

Na verdade, neste trabalho, procurei apresentar uma análise, advinda e alimentada pela minha prática, de como é possível encontrar novas formas de se prestar assistência num hospital, desmontando as concepções tradicionais.

A pretensão, neste primeiro ensaio, foi delinear aspectos que julgo importantes para estabelecer - através de categorias teóricas fundamentadas em autores que acumulam produção nesta linha - a incontestável mediação com as práticas, para, assim, efetuar a tão almejada reforma sanitária.

Creio ser este um espaço em gestação, e muito há que ser explorado, mesmo porque este trabalho resulta de um primeiro olhar sobre a atuação dos vários profissionais de saúde na Atenção Secundária e Terciária, e constitui-se na busca de respostas a algumas indagações quanto ao que pode ser feito para imprimir uma nova qualidade aos serviços.

De certo, algumas respostas já encontramos. Vislumbramos na Metodologia da Educação em Saúde a alternativa mais eficaz para se trabalhar numa perspectiva não somente da doença e sim do resgate da individualidade e da dignidade do usuário, através de um atendimento que lhe favoreça a formação de uma consciência crítica, para que, de passivo, passe a sujeito ciente de sua situação de saúde. Assim, acredito que iremos trabalhar consoantes com os princípios éticos de nossa profissão, marcada pela busca incessante da defesa dos direitos dos usuários, possibilitando a abertura ao diálogo com os diversos profissionais e discutindo novas formas de intervir, em busca da solução dos problemas que, muitas vezes, não dependem das tecnologias densas, as quais os profissionais estão habituados a empregar, e sim, de uma análise mais complexa e ampla daquele problema, muitas vezes velado por um mal físico.

Cabe ressaltar que este trabalho será desdobrado, num segundo momento, ao término da Residência, onde certamente as análises serão mais apuradas e amadurecidas e as avaliações acerca dos trabalhos educativos já iniciados no hospital, mais sistematizadas, incluindo todos os atores envolvidos neste processo: os diversos profissionais da Instituição e usuários – protagonistas dessa profunda mudança.

5. BIBLIOGRAFIA

- ASSIS, Mônica de. *Educação em Saúde e Qualidade de Vida: Para além dos modelos, a busca da comunicação*. Rio de Janeiro, UERJ, IMS, 1998. (Série estudos em saúde coletiva; n.169).
- BRAVO, Maria Inês Souza. *Principais Marcos e Características da Atenção à Saúde nos países Centrais*. In: Cadernos em Pauta, n.13. Rio de Janeiro, FSS/UERJ, 1998 (no prelo).
- FLEURY, Sônia. (org.). *Saúde Coletiva? Questionando a Onipotência do Social*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1992.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa*. São Paulo, Paz e Terra, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1989.

LAINO, André. *Mudanças Técnico - Científicas Hospitalares, Trabalho e Sociedade: Estudo de Caso na Itália*. Niterói. EDUFF, 1996.

MENDES, Eugênio Vilaça. *Uma Agenda para Saúde*. São Paulo, Hucitec, 1996.

RIBEIRO, Herval Pina. *O Hospital: História e Crise*. São Paulo, Hucitec, 1996.

STOTZ, E.N e VALLA, V.V. *Participação Popular, Educação e Saúde: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1993.

SERVIÇO SOCIAL E PODER JUDICIÁRIO: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS*

Bárbara Suelly Rosa Gomes**
Raquel de Azevedo Resende***

RESUMO

O objetivo deste artigo é evidenciar como as conquistas sociais decorrentes da Constituição de 88, aliadas ao projeto ético-político do Serviço Social, determinam um conjunto de alternativas e mudanças na organização e definição da prática do Assistente Social no Poder Judiciário. O artigo propõe uma análise dos dilemas éticos e apresenta possibilidades de atuação, ao mesmo tempo que lança desafios para a efetivação dos direitos sociais e humanos que poderão efetivar o direito alternativo.

ABSTRACT

The objective in this article is to make evident how the social conquests which resulted from the 88 Brazilian Constitution, allied to the ethical-political project of Social Service determine changes in the social worker's practice within the Judiciary Power. It proposes an analysis of ethical dilemmas, points to possibilities and sets challenges for the effectuation of social and human rights, contributing to transformations in alternative law.

Palavras Chave: projeto ético-político, efetivação de direitos sociais, direito alternativo.

* O conteúdo deste artigo está fundamentado na monografia apresentada no Curso de Especialização Serviço Social Aplicado ao Poder Judiciário - Faculdade de Serviço Social - UFJF - abril de 1999.

** Assistente Social do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Comarca de Tombos, cedida para atuar na Comarca de Juiz de Fora.

*** Assistente Social do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Comarca de Resende Costa.

Pensar a particularidade da intervenção do Serviço Social no Judiciário é imperativo para nós assistentes sociais que atuamos nessa instituição, especialmente para aqueles que, considerando a dimensão social e histórica do trabalho que realizam, confrontam-se cotidianamente com os desafios e as contradições de sua prática. No enfrentamento dessa complexa realidade é necessário apreender as questões que se colocam como desafiadoras face à promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais no país, pelo menos no plano jurídico. O suposto é que os avanços observados na profissão - decorrentes de um processo de produção coletiva, determinado pelo amadurecimento das condições objetivas da realidade brasileira e da categoria profissional dos assistentes sociais - trazem à prática judicial um compromisso com as atribuições institucionalmente determinadas, inclusive, a partir do comprometimento do Novo Direito (Sêda, 1995:9) que incorpora a dimensão social da cidadania, transformando e alterando a realidade em direção à justiça¹.

De outra parte, algumas questões se colocam reiteradamente: a atuação do Assistente Social se limita aos próprios autos, através de estudo e parecer, ou cabe a ele assumir outras tarefas complementares e não institucionalmente atribuídas?; como concretizar uma prática voltada para a efetivação dos direitos sociais?

O debate acerca dessa questão ganha concreticidade, se realizado na perspectiva ética apresentada na análise dos princípios do Código de Ética Profissional (1993), fundamentado em valores que têm por função (re)definir a postura profissional e dar resposta às novas exigências sociais.

AS CONQUISTAS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os desdobramentos dos golpes de Estado sofridos pela sociedade brasileira nos anos 60 configuram-se como período privilegiado para o estabelecimento de novos marcos de desenvolvimento e transformação social. No final dos anos 70 os movimentos

1 Esta tarefa, a nós proposta na condição de pós graduandas no Curso de Especialização Serviço Social Aplicado no Judiciário (Faculdade de Serviço Social - UFJF), também encontrará eco junto à categoria profissional, posto que as questões do Serviço Social possuem pontos comuns ainda que entre práticas diferentes. O questionamento acerca dos limites, postos pelos profissionais, às ações do Judiciário ganhou relevância nos debates travados durante o curso de especialização. As discussões realizadas por professores e colegas sobre o processo de intervenção profissional, culminaram na possibilidade objetiva de realizar uma análise focada na intervenção profissional, posta no cerne de nossas preocupações.

sociais – que se fortaleciam na esteira de contradições e reivindicações político-sociais de espectro cada vez mais amplo – o fortalecimento de partidos políticos e agências, as pressões sociais e econômicas internas e externas, entre outros fatores, constituiriam uma base sobre a qual seria possível, nos anos 80, empreender conquistas importantes do ponto de vista político e institucional no Brasil.

A década de 80 terminaria por constituir-se num momento singular no processo de redemocratização do país, evidenciado pelo forte impacto político efetivado na sociedade civil, especialmente em seus segmentos mais organizados. Movimentos como o das “diretas já”, a reforma da constituição, as eleições presidenciais de 1989, entre outros, despertaram e mobilizaram parcelas significativas da população, criando um clima de expectativa, euforia, perplexidade e incertezas. Por todo o país, proliferaram debates acerca da questão social brasileira e muitos deles subsidiariam os trabalhos da Constituinte.

O período compreendido entre a chamada “Nova República”, 1985 e 1988, quando foram concluídos os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e promulgada a Constituição Federal, caracterizou-se como um momento particularmente rico no que se refere ao campo das políticas públicas e da assistência social. Na segunda metade dos anos 80, os movimentos sociais urbanos trouxeram para a cena pública bandeiras de luta e demandas que intensificaram suas lutas e ampliaram sua participação na gestão das políticas públicas, apesar de tal presença ter sido marcada, muitas vezes, mais por um caráter consultivo do que deliberativo. Contudo, essas lutas terminariam por ganhar contornos políticos mais nítidos, ultrapassando os limites das reivindicações exclusivamente corporativas, o que foi fundamental na inversão dos rumos políticos de um país que buscava romper com o regime de exceção sob a “batuta” dos militares. Nesse contexto, a negociação entre a administração pública e os grupos mobilizados constituiu-se em elemento fundamental para a modernização e democratização da gestão pública das políticas sociais.

O avanço na conquista dos direitos sociais expressou-se na discussão da assistência social. Houve uma mudança efetiva no deslocamento da assistência, passando esta do campo do assistencialismo clientelista para o campo da política social. Afinal

“nesse âmbito, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo” (Yasbek, 1995:10).

Como política de Estado, a assistência passou a ser um espaço para defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais

empobrecidos da sociedade que não têm presença e força política como interlocutores frente ao poder. É mais, como política social, a assistência trouxe para a esfera pública a questão da exclusão e pôde transformar-se, constitucionalmente, em campo de exercício de gestão participativa.

Não obstante o reconhecimento de que a mobilização da sociedade e seus reflexos na política estatal possa ter contribuído para questionar a consciência das massas, essa mudança de eixo não alterou ou rompeu com a estrutura estratificada da sociedade. Ao contrário, a abertura de canais de participação e a propositura de novas políticas não foram suficientes para promover mudanças e avanços significativos que implicassem a efetiva democratização do poder, tanto do ponto de vista econômico quanto político, afinal, não só continua em curso o *apartheid* social que remete a um passado longínquo de omissão das elites, como também o Brasil continua mantendo posição de destaque entre os países que mantêm os mais altos índices universais de exclusão social, concentração de renda e de terra e um sistema de proteção social precário.

O modelo de proteção social expresso na Constituição de 88 representa, segundo Vieira (1977), um terceiro momento no desenvolvimento histórico do sistema brasileiro². Nos anos 80 e 90, a assistência foi elevada à categoria de política social e reconhecida como uma ação relacionada com a aplicação da cidadania, universalizadora de direitos sociais e, nesse sentido, distinta do assistencialismo anterior. Está em curso a constituição das condições de possibilidade de rompimento das necessidades e/ou do contrato, ou seja, o que estava em questão é a concepção

-
- 2 Segundo esse autor, o primeiro momento, evidenciado já na Primeira República, firmava-se no assistencialismo patriarcal de traços nitidamente clientelísticos. Com base neste sistema de poder, consolidou-se um padrão de formação econômica e política pautado em relações sociais tradicionais e conservadoras e baseadas no binômio dependência/autoridade. As relações patriarcais pautadas no "coronelismo" e o sistema de seletividade determinado pelo grau de lealdade ao patrão, constituem, a partir de 1930, a base para mudança na assistência, que se institucionalizaria e constituiria um novo modelo de proteção social. Neste período a assistência passa a atingir um número maior de trabalhadores no campo e na cidade e se constitui, a par das mudanças, como mecanismo de poder político associado à exploração e reprodução da força de trabalho. O incentivo à industrialização acionaria novas medidas sociais no campo da legislação trabalhista e social e o estado organizaria um sistema de seguro social que imprime uma relação de direito social com base no contrato. O operariado é reconhecido como cidadão, ainda que através de uma cidadania regulada. A dimensão tutelar da assistência percorre seu curso paralelamente à ação do Estado que continua incorporando, padrões clientelísticos e autoritários. As ações assistenciais e previdenciárias continuam a se constituir enquanto uma concessão do Estado durante décadas.

de proteção social baseada no pressuposto da cidadania que implica direitos civis, políticos e sociais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou, do ponto de vista formal e jurídico, um marco importante na era de extensão dos direitos sociais no Brasil, especialmente se comparado aos padrões de proteção brasileiros representados marcadamente pela seletividade e pelo clientelismo. Ao menos constitucional e formalmente estão colocados alguns elementos que apontam para a possibilidade de conciliação entre direito e lei relativa à justiça social frente àqueles que sempre estiveram à margem de uma proteção social pública. Nesse sentido, a assistência, antes considerada dever moral, passou a ser, do ponto de vista jurídico-formal, um direito do cidadão e um dever do estado³. Formalmente foram criados mecanismos participativos de gestão de políticas públicas, concretizadoras de direitos sociais. A efetivação desses mecanismos e dos princípios que os orientam estava apenas no horizonte e, apesar de toda participação política e de o processo ter produzido uma Constituição relativamente mais avançada, grande parte do Capítulo da "Ordem Social" ficou na dependência da elaboração de leis que o regulamentariam posteriormente como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Nessa conjuntura, marcada "pelos ventos da redemocratização", esteve em questão uma nítida preocupação em instituir no Brasil o direito da cidadania através do acesso às políticas públicas correspondentes. Nessa perspectiva, a questão da criança e do adolescente foi modificada com a elaboração da Lei 8069/90, que constitucionalmente garantiu elementos para a definição do paradigma da "Proteção Integral" como norteador de uma forma de conceber a política de atendimento à infância e adolescência.

O ECA, em contraposição ao antigo Código de Menores, construiu novos canais de participação e níveis diferenciados de relação entre sociedade civil e estado. Segundo Raichelis,

"a constituição de 1988, ao reafirmar a legalidade dos condutos clássicos da democracia representativa, abriu novas possibilidades de exercício da democracia participativa por meio dos instrumentos que integram aquilo que Benevides (1990) denominou "cidadania ativa" (1998:37).

3 Considerando-se o objetivo deste trabalho, não nos detivemos na apresentação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). No entanto, queremos ressaltar a participação dos assistentes sociais no processo de sua elaboração e a importância da sua promulgação ainda que negociada com os demais setores da sociedade, representados no Poder Legislativo, para a prática do Serviço Social, gênese das relações de trabalho no país.

Diante disso, os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares, o Judiciário, o Executivo e o Legislativo, bem como as entidades não governamentais, poderiam buscar se firmar como espaços de consolidação do Direito Alternativo que, segundo Sêda (1995), é um grande ideal a ser alcançado na medida em que dispensa toda e qualquer forma de fontes extra-legais para fazer justiça. Ao encontrar respaldo na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e Adolescente, o Direito traz em seu bojo instrumentos de mudança social que "as pessoas e comunidades podem utilizar quando querem transformar a realidade ameaçadora ou violadora de direitos humanos fundamentais" (Sêda, 1995:10). Essa idéia pode ser balizadora de questionamentos e alteração de práticas estruturais e possibilidades de novas relações entre forças sociais vigentes.

SERVIÇO SOCIAL NO JUDICIÁRIO

A redefinição e o redimensionamento da questão da criança e do adolescente através do ECA abriu perspectiva de atuação para os assistentes sociais no poder judiciário. O ECA dispõe:

"Cabe ao poder judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, prever recursos para manutenção destinada a equipe interprofissional, a assessorar a Justiça da Infância e da Juventude" (Art. 150 do ECA).

O edital do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, publicado no Diário Oficial de 18.06.92, que convocou concurso de técnicos para o judiciário, atribuiu ao Assistente Social as funções de: realizar estudos sobre a situação sócio-econômica familiar e educacional de menores infratores ou em situação irregular, sugerindo soluções para os casos apresentados; acompanhar tratamento social de menores internados ou que estiverem sob liberdade vigiada; fazer estudo social da família ou pessoa a quem pretende atribuir tutela ou guarda de menores; prestar auxílio às Varas de Família, na medida em que for solicitado pelo respectivo Juiz titular; executar trabalhos datilográficos de matéria relativa ao seu cargo e, por fim, exercer outras atividades identificadas pelo superior imediato.

Entende-se, portanto, que o Serviço Social foi inserido no judiciário como função complementar, para subsidiar a decisão judicial. Assim, o ECA determina no ser art. 151:

"Compete à equipe interprofissional, dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de

aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico" (1990:56).

Frente a isso, o Assistente Social deve atuar no Judiciário prioritariamente como perito, não executando ou elaborando políticas sociais, como constituiu o seu papel tradicional. Pelo contrário, "cabe à prefeitura executar e ou contratar programas de atendimento" (Sêda,1995:75), em parceria com as entidades de atendimento (governamentais ou não-governamentais). O papel de perito não possui natureza executiva, uma vez não cabe a ele efetuar o atendimento concreto, mas sugerir medidas ao juiz que podem se converter em encaminhamentos para a execução do atendimento. Essa função está devidamente regulamentada pela Lei 5869 de 11/01/73 - Código de Processo Civil, que sofreu alteração em seus dispositivos, através da Lei 8455 de 24/08/92, qual seja:

Art. 145 - Quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico, o juiz será assistido por perito, segundo o disposto no art. 421.

§ 1 - Os peritos serão escolhidos entre os profissionais de nível universitário, devidamente inscritos no órgão de classe competente, respeitando o disposto no Cap. VI, Seção VII deste Código.

§ 2 - Os peritos comprovarão sua especialidade na matéria sobre que deverão opinar, mediante certidão do órgão profissional em que estiverem inscritos.

§ 3 - Nas localidades onde não houver profissionais qualificados que preencham os requisitos dos parágrafos anteriores, a indicação dos peritos será de livre escolha do juiz.

Art. 424 - O perito pode ser substituído quando:

I - carecer de conhecimento técnico ou científico;

II - sem motivo legítimo, deixar de cumprir o encargo no prazo que lhe foi assinado.

§ Único - no caso previsto no inciso II, o juiz comunicará a ocorrência à corporação profissional respectiva, podendo, ainda, impor multa ao perito, fixada tendo em vista o valor da causa e o possível prejuízo decorrente do atraso no processo.

Em seu trabalho, o perito tem liberdade de atuação técnica, podendo utilizar de todo instrumento teórico-técnico para proceder ao estudo da situação e firmar sua convicção diagnóstica. Aliás, esta garantia de direitos de sua atuação técnica é dada no Art. 429:

"Para desempenho de sua função, podem o perito e os assistentes técnicos utilizar-se de todos os meios necessários, ouvindo testemunhas, obtendo informações; solicitando documentos que estejam em poder de parte ou em repartições públicas, bem como instruir o laudo com plantas, desenhos, fotografias e outras quaisquer peças."

A autonomia das ações do Assistente Social no Judiciário depende, fundamentalmente, da competência profissional com que desenvolve sua prática. Competência que, conforme Fávero (apud Rios, 1995:13), constitui-se por uma dimensão técnica e por uma dimensão política articulada a uma dimensão ética - o que implica conhecimento, domínio dos conteúdos e instrumentos para a ação, intencionalidade para direcionar o processo de trabalho, sem críticas aos valores que se fazem presentes no comportamento humano.

O exercício do poder (saber profissional) é dado pela sua especialização e pelas atribuições designadas, posto que

"qualquer ponto de exercício do poder é, ao mesmo tempo, um lugar de formação de saber. E, inversamente, todo saber estabelecido permite e assegura o exercício de um poder" (Foucault, apud, Fávero, 1995:22).

A instituição jurídica (o aparato de leis e a definição de direitos na concepção de "Direito Alterativo", nos termos de Sêda (1995)), atuou tradicionalmente na mudança de conduta com ações impregnadas de valores de sujeição e obediência, ou seja, marcada pela relação de sujeição do homem à lei (correção de desvios). Com a Constituição de 1988, com o ECA e outras garantias legais dos Direitos Sociais (LOAS, etc.) este quadro tem mudado. Nesse sentido, as ações de mudança de conduta tendem a ser redimensionadas, incluindo a compreensão dos desvios em relação ao contexto e aos condicionamentos sócio-econômico-culturais, buscando garantir, num contexto de contradições, os direitos sociais.

E é neste local de mediação entre a população usuária e o acesso à justiça que o Assistente Social é chamado a contribuir. Na visão de Faleiros, "atuando na manutenção da ordem institucional" (Faleiros apud Fávero, 1995:19), o Assistente Social desempenha atividades profissionais, enquanto serventário da justiça, perante Juizes da Vara de Família e da Juventude. Assim sendo, o Assistente Social judicial constitui-se em um dos agentes através do qual o Estado intervém no espaço privado/doméstico dos conflitos. Ao desvelar as condições de vida dos indivíduos, o profissional passa a dominar um conjunto de informações capazes de dimensionar a questão social, construindo um saber pelo "inquirido", estabelecendo os fundamentos daquela situação, identificando e

apresentando questões subjacentes ao litígio, decodificando as relações que permeiam a denominada "situação-problema".

A ÉTICA COMO NORTEADORA DA PRÁTICA PROFISSIONAL

O Serviço Social construiu uma hegemonia profissional que se encontra consolidada no Código de Ética Profissional. Os avanços do Código estão pareados com os avanços empreendidos pela esquerda no Brasil, defendendo a equidade social, a justiça, a democracia real, a cidadania plena, entre outros valores compatíveis com o controle social da "coisa pública" e com a necessária distribuição da riqueza (socialmente produzida, mas apropriada de forma privada) na sociedade.

Portanto, defender uma prática profissional comprometida com a implementação do Código de Ética Profissional é compatível com a defesa de uma intervenção no Judiciário baseada nos avanços do Direito, exemplificados no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, a intervenção do Assistente Social no Judiciário fundamenta-se nos instrumentos do Serviço Social, tais como o estudo social da situação real, a articulação dos recursos sociais, a elaboração de laudos técnicos, encaminhamentos sociais etc. O Assistente Social utiliza-se também para sua intervenção dos instrumentos fornecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei Orgânica de Assistência Social, do Código de Ética Profissional.

Esses instrumentos encontram-se assegurados no plano jurídico, uma vez que "o próprio Direito Positivo Brasileiro está impregnado de normas eficazes, transformadoras, operacionais (alternativas) para combater as omissões e os abusos de que historicamente o país está cheio" (Sêda, 1995:9). Entretanto, as contradições inerentes à sociedade capitalista e os interesses antagônicos que obstaculizam a efetivação dos direitos conquistados, reiteram a existência de um processo contínuo de "construção" desses direitos.

O Código de Ética Profissional é ousado ao elaborar princípios que buscam construir algumas possíveis respostas às questões sociais na sociedade brasileira. A reflexão sobre a Ética no Serviço Social permite repensar as respostas profissionais às contradições sociais, bem como a apreensão e compreensão dos limites e possibilidades de atuação. Enquanto um projeto profissional, é um instrumento efetivo na qualificação dos assistentes sociais diante dos enormes desafios e demandas da sociedade brasileira e um mecanismo que visa à efetivação dos direitos sociais e confere legitimidade e coesão às lutas de nossa categoria profissional.

A Ética aponta um leque de possibilidades que se coloca nas situações vivenciadas no cotidiano, mas nunca oferece certezas, soluções práticas para cada questão. Isto porque a tomada de decisão, a escolha diante dos fatos ocorre no plano individual (no caso do Assistente Social pensamos que a liberdade está circunscrita à escolha de um projeto profissional), bem como a responsabilidade pelos resultados obtidos. Nesse sentido, o Código resgata o indivíduo como sujeito à liberdade de ações.

No entanto, o valor da liberdade individual supõe uma relação com o outro, com o grupo e com a sociedade, na perspectiva de que a plena realização da liberdade de cada um requer a plena realização de todos. É a dimensão coletiva da liberdade, a qual prevê que:

"o livre desenvolvimento de cada um é a condição necessária para o livre desenvolvimento de todos" (Marx apud Paiva, 1992:105).

A negação da liberdade pode imobilizar o profissional, transformando-o num cumpridor de tarefas que se submete à lógica do "nada podemos fazer". Por outro lado, a afirmação da liberdade construída socialmente, leva o Assistente Social a uma postura interventiva, crítica, comprometida e responsável. Assim o exercício do Serviço Social só é

"compreendido nessa perspectiva, do reinvento do cotidiano, da iniciativa, fruto da crítica social e do dimensionamento das estratégias político-profissionais, a exigir uma delicada sintonia entre o saber técnico e a competência política" (Sales, 1996:18).

SEGUNDO PRINCÍPIO

"defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo" (CEP, 1993:11).

Este princípio contrapõe-se a todo tipo de abuso de autoridade, à violência doméstica, ao abuso sexual, ao abandono de crianças à fome, ao desemprego, à falta de escola, às péssimas condições de vida da população, à crueldade e desumanização. O Assistente Social no Judiciário se depara cotidianamente com situações bastante avessas à exigência dos direitos humanos que dificultam inclusive a realização dos postulados básicos apregoados pelo ECA. Mas o ECA também oferece mecanismos para garantia dos direitos da criança e do adolescente. Estes mecanismos se efetivam na definição da política de atendimento à criança e ao

adolescente nos Conselhos de Direito e Conselhos Tutelares e no Juizado da Infância e Adolescência⁴.

No Juizado da Infância e da Adolescência o profissional tem uma posição privilegiada, dada a competência do Poder Judiciário em fazer cumprir as leis, aplicando e ampliando os meios da justiça através do ordenamento e operacionalização de ações referentes à garantia dos direitos fundamentais e sociais da população. No entender de Eunice Terezinha Fávero, a prática do Assistente Social "está diretamente envolvida com os trâmites da lei (...) O Serviço Social opera o poder legal que aplica a norma - e profissional - pelo seu saber teórico-prático, nas relações cotidianas, em ações micro e penétradas por micropoderes" (1995:20).

Sendo assim, o elemento fundamental de sua prática é o poder. O Assistente Social exerce o poder através do Judiciário, através do saber profissional, pelo conhecimento específico do perito e pela posição ocupada no contexto institucional, posição de mediação entre o juiz e a população.

Portanto, a inscrição do Assistente Social no Poder Judiciário é um elemento facilitador da prática profissional, que se recusa a omitir situações que ferem a integridade dos indivíduos, com a violação de seus direitos fundamentais. Tal violação poderá ser denunciada nos estudos sociais realizados através de relatórios bem fundamentados, levados ao conhecimento dos juízes e promotores, bem como pela observação sistemática (dados coletados na observação) dos envolvidos nos processos (criança, adolescente e respectiva família) para identificação dos problemas que interferem no desenvolvimento dos mesmos na comunidade. Todos esses dados, repassados para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e outras entidades, podem fornecer elementos que permitam subsidiar a formulação de políticas de defesa dos direitos humanos, transformando as demandas isoladas da população em demandas coletivas.

Para efetivação dos direitos sociais é importante estabelecer parcerias com a sociedade. Mas é importante registrar que a relação de parceria não significa transferência de responsabilidades. Pelo contrário, essa relação se materializa através do cumprimento de papéis cabíveis a cada esfera (executivo, legislativo, judiciário, sociedade civil). Assim, o Assistente Social poderá estar contribuindo, oferecendo informações e propondo ações (quando for o caso) às demais instituições sociais parceiras, pois

4 Recentemente o Ministério da Justiça criou o Plano Nacional de Direitos Humanos (1998).

"Para um sistema de garantias de direitos não ser apenas 'um luxo ornamental', deve ter sujeitos com a capacidade de acioná-lo" (Mendez, 1998:27).

TERCEIRO PRINCÍPIO

"ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda a sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras" (CEP, 1993:11).

Este é um princípio de grande importância para o profissional numa instituição judiciária, na medida em que se tem a particularidade de atuar no espaço de viabilização de direitos. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Art. 4º preconiza:

"É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária" (1990:8).

Através de laudos, pareceres, sugestões, bem como trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento e prevenção, o profissional estabelece uma relação bastante especial com a questão da cidadania. A cidadania é compreendida pelos Assistentes Sociais, no Código de Ética Profissional, como um valor decisivo para o projeto profissional que se compromete com a ampliação da cidadania e com a construção da cidadania plena (cidadania para todos). Aqui

"nunca parece excessivo reafirmar que, em situações de extrema desigualdade social, uma parte significativa da melhoria das condições de sobrevivência digna da população de baixa renda depende do seu acesso ao circuito da cidadania" (Lessa, 1991:66).

São muitos os entraves e dificuldades que perpassam o dia-a-dia do profissional, tais como a inexistência de uma política de atendimento à criança e ao adolescente, a ineficiência das políticas sociais básicas, a falta de capacitação dos Conselheiros de Direitos e Tutelares, a falta de recursos sociais. Pode-se, portanto, verificar um desrespeito absoluto aos direitos da cidadania assegurados constitucionalmente.

O Assistente Social, ao encontrar-se na posição de auxiliar do juiz, como um profissional complementar às suas ações, tem o

papel de contribuir para a operacionalização das atividades inerentes à realidade do Juizado da Infância e da Adolescência. Isso supõe:

- planejar e propor projetos para serem executados pelos órgãos competentes, contribuindo para a efetivação da política de atendimento à criança e ao adolescente e consequentemente, oferecendo ao Juiz alternativas de medidas para a aplicabilidade de suas sentenças;
- conhecer e relacionar a rede de recursos sociais, colocando as instituições a serviço dos usuários, facilitando informações à população;
- conhecer a instituição através do sistema normativo e de procedimento, possibilitando, desta forma, o acesso a informações institucionais que sejam necessárias ao pleno exercício das atribuições profissionais;
- utilizar os dados obtidos na prática cotidiana para realizar o feed-back à categoria e à instituição judiciária, objetivando apresentar as dificuldades a partir do exercício profissional e apresentar possibilidades que, se bem fundamentadas, poderão servir de alternativas de atuação. Nesse sentido, o Código de Ética prevê que é dever do assistente social:

"Denunciar, no exercício da Profissão, às entidades de organização da categoria, às autoridades e aos órgãos competentes, casos de violação da Lei e dos Direitos Humanos, quanto a: corrupção, maus tratos, torturas, ausência de condições mínimas de sobrevivência, discriminação, preconceito, abuso de autoridade individual e institucional, qualquer forma de agressão ou falta de respeito à integridade física, social e mental do cidadão" (Art. 12 inciso b do Código de Ética).

Essas possibilidades demandam a atuação dos profissionais no judiciário, tornando imprescindível a parceria entre juízes, promotores, assistentes sociais que, atuando em conjunto, possam caminhar na construção de um trabalho interdisciplinar.

QUINTO PRINCÍPIO

"posicionamento em favor da equidade e justiça social, de modo a assegurar a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática" (CEP, 1993:11).

A justiça é uma questão tão antiga quanto a história do próprio homem. Há uma passagem na República de Platão que

expressa bem a preocupação com o tema. Nessa obra, num diálogo entre Trasímaco e Sócrates, este insiste no fato de que sem justiça, sociedade alguma é possível. Coloca ainda que a justiça entre indivíduos depende da organização social e que, em consequência, pode ser melhor estudada como parte da estrutura de uma comunidade do que como quantidade de conduta pessoal. Para fundamentar suas idéias Sócrates se utiliza da origem das sociedades e defende que o papel da justiça é corrigir as ineficiências no modo de os homens se organizarem e produzirem a própria vida. Polemarco, no mesmo diálogo, afirma:

"dar a cada um aquilo que lhe é devido".

Aqui o importante é atribuir a cada um o que é seu, no sentido de igualdade e respeito aos direitos. Como se pode ver a polêmica da justiça em Platão exala modernidade e sabor contemporâneo. Trazendo a discussão para os nossos dias, podemos dizer que na sociedade capitalista

"a justiça figura sempre como ideal a ser perseguido, cuja objetividade se assenta de um lado, sobre a igualdade, com todo o seu signo controverso, e, de outro, sobre a desigualdade" (Paiva, 1996:90).

Portanto, a justiça implica na igualdade dos homens entre si, e a defesa desse valor funciona como sinal de luta pelo efetivo processo de democratização.

Atuar nesta direção significa dizer que a ação do Assistente Social se torna, por vezes, incompatível com as exigências, estratégias e contradições presentes na estrutura da instituição, que por sua vez é o espelho da estrutura da sociedade. Mas, apesar dos condicionamentos da estrutura institucional na intervenção profissional, não se pode dizer que ela cerceia toda iniciativa de ação de articulação, até porque

"como tal, as instituições, longe de serem um componente estático são essencialmente dinâmicas, são essencialmente relações" (Souza, 1984:41).

Assim, de que forma o Assistente Social poderá intervir?

Mesmo marcado por um conteúdo utópico, os princípios de justiça e equidade social constituem um espaço de discussão filosófica. Nesse sentido, o Código de Ética deixa de ser apenas uma normatização legal para cumprir o papel de mediação entre esta reflexão e a ação profissional, respondendo aos desafios postos pelo cotidiano no Judiciário. Nesse sentido, dentro das

possibilidades, é viável ampliar alternativas de ação. De acordo com Faleiros (1995:5):

"a luta pelo acesso aos direitos passa também pelo cotidiano do Assistente Social, pois, às filas silenciosas, à tramitação burocrática, ao adiamento dos pedidos, é preciso contrapor táticas de comunicação, de agrupamento, de expressão da insatisfação da palavra, de exigência de respostas claras de prestações de contas e explicações plausíveis".

○ Assistente Social pode contribuir para:

- a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com o usuário, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados pelo Serviço Social, e, indiretamente, desburocratizar cada vez mais a relação entre a população e o Judiciário;
- esclarecer a população sobre as normas judiciais, a função e organização das atividades do Serviço Social, conforme assinala o Código de Ética:

"garantir a plena informação e discussão sobre as possibilidades e conseqüências das situações apresentadas, respeitando democraticamente as decisões dos usuários, mesmo que sejam contrárias aos valores e às crenças individuais dos profissionais", resguardados os princípios do Código de Ética Profissional" (Art. 5º inciso b do Código de Ética);

"devolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-los para o fortalecimento de seus interesses" (Art. 5º inciso d do Código de Ética).

DÉCIMO PRINCÍPIO

"compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual na perspectiva da competência profissional" (CEP, 1993:11).

○ processo de trabalho do qual o Assistente Social participa no Judiciário requer um profissional informado, culto e competente para responder às profundas mudanças na sociedade. Em primeiro lugar, o próprio agravamento da questão social – matéria prima do trabalho do Assistente Social – em suas múltiplas expressões, tais como as transformações societárias apresentadas por Netto (1996), a modificação econômica e social, a violência urbana, o pauperismo, multiplicam tensões e litígios que desaguam no Poder Judiciário. Assim sendo, o acompanhamento e a intervenção em processos

que produzem e reproduzem a questão é um componente indissolúvel do exercício profissional.

Em segundo lugar, percebemos, conseqüentemente, que as transformações sociais alteram as condições institucionais do Judiciário, exigindo novos meios e recursos para a execução do seu trabalho⁵. Frente a isso, para a consecução da prática, o Assistente Social tem que acionar os recursos técnicos profissionais, obtidos através de sua formação-especialização, que devem ser permanentemente atualizados e adequados às condições históricas presentes, permitindo-lhe

"elaborar uma interpretação crítica do seu contexto de trabalho, um acompanhamento estrutural, que potencie o seu espaço ocupacional, o estabelecimento de estratégias de ação viáveis, negociando propostas de trabalho com a população e entidades empregadoras" (Iamamoto, 1997:57)

O binômio ética e técnica não só permite a releitura do poder institucional para o suporte das ações do dia-a-dia, como também a construção gradual e compartilhada da competência profissional, esta construída na própria realidade vivenciada pelo profissional, efetivando desta forma o compromisso e o desempenho profissional na instituição judiciária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa prática profissional está em construção. O desejo de contribuirmos para a consolidação de uma sociedade mais justa encontra-se materializado no Código de Ética Profissional, que nos oferece o suporte para que executemos ações articuladas, que nos conduzam a estratégias eficazes nos espaços de intervenção no Poder Judiciário.

Efetivar aquilo que nos parece utópico será fruto do nosso trabalho e da intervenção de muitos outros. Os valores fundamentais do Código de Ética devem se traduzir em propostas e ações voltadas para contribuição efetiva à garantia dos direitos e do Direito, enfrentando o desafio de reafirmar tais princípios, transformando-os em guias norteadores da nossa ação no dia-a-dia.

Não tivemos aqui a pretensão de esgotar o tema, mas, ao contrário, suscitar questionamentos a tentativas de responder às questões inicialmente levantadas. Nesse sentido, entendemos que

- a "tarefa complementar" (ou seja, o que precisamos extrapolar às atribuições institucionalmente definidas para

5 Vide a polêmica discussão sobre a Reforma do Judiciário atualmente.

o Assistente Social Judicial] a que nos referimos na elaboração deste artigo configura-se para nós como atribuição inerente ao desenvolvimento e fortalecimento do papel do profissional no judiciário;

- o Assistente Social identificado com o Projeto Ético-Político da categoria, materializado no Código de Ética Profissional, realiza sua intervenção sem segmentar as dimensões técnico-teórico-ético-políticas. Nessa abordagem, o Assistente Social no Judiciário, no exercício de suas atribuições, já realiza o referido projeto profissional, sendo de fato o que lhe compete. Então, não classificamos estas ações (articulação com as instituições sociais, assessoria aos Conselhos, etc.) como complementares, mas, antes, afirmamos que estas ações estão implícitas no compromisso ético político do Assistente Social Judicial e fazem parte da sua habilidade de intervenção;
- os profissionais "não identificados" com o Projeto Ético-Político da categoria tendem a compartimentalizar as dimensões técnico-teórico-ético-políticas e a definirem as intervenções ético-políticas como ações inovadoras, extra-institucionais e não implicadas em sua intervenção profissional.

Ao discutirmos o "limite" de nossa atuação é preciso estar atentos às novas possibilidades que se abrem. Ao nos identificarmos com o Projeto Ético-Político, com defesa dos direitos humanos e sociais, com a construção da cidadania para todos, certamente estaremos executando ações que poderão colaborar para a efetivação do direito alterativo.

Nesse sentido, é importante estar consciente da relevância da atuação cotidiana do Assistente Social em toda a sua extensão, reafirmando o compromisso com a ampliação dos direitos sociais, da cidadania plena e da democracia real em nosso país.

BIBLIOGRAFIA

- Bonetti, Dilséa A. *Serviço Social e Ética: convite a uma nova práxis*. São Paulo: Cotez/CFESS, 1996.
- Bruno, Denise Duarte. *Serviço Social Judiciário - Existimos... A que será que se destina?* In: Caderno de Serviço Social nº 10, ano VII. Campinas: Faculdade de Serviço Social de Campinas, 1997.
- Código de Ética Profissional do Assistente Social. Lei 8662/93. Brasília: CFESS, 1993.
- Código de Processo Civil. Lei nº 5.869 de 11/01/1973, 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- Cunha, José Ricardo, Diniz, Andréa. *Visualizando a política de Atendimento à Criança e ao Adolescente*. Rio de Janeiro: Liberis Ed. Kroart, Fundação Bento Rubião, 1988.
- Durant, Will. *A História da Filosofia*. Rio de Janeiro: Círculo do Livro, 1996.
- Estatuto da Criança e do Adolescente. *Lei 8069/90*. Brasília: 1990.
- Faleiros, Vicente de Paula. *Saber Profissional e Poder Institucional*. São Paulo: Cortez, 1985.
- Fávero, Eunice Terezinha do. Serviço Social, práticas judiciárias, Poder: A trajetória do Serviço Social no Judiciário de Menores de São Paulo de 1948 e Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente - NCA, São Paulo: 1995.
- Iamamoto, Marilda Villela. *O debate Contemporâneo do Serviço Social e a ética profissional*. In: Serviço Social e Ética. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. O Serviço social na contemporaneidade: dimensões históricas-teóricas e ético-políticas. In: Debate nº 5. Fortaleza: CREES, 1997.
- Lessa, Carlos, Salm, Cláudio, Tavares Soares, Laura, Dain, Sulamis. *Íbóbrea e política: a exclusão nos anos 90*. Rio de Janeiro, mimeo, 1998.
- Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: 1993.
- Mendez, Emílio. Cidadania da criança: A Revolução Francesa com 200 anos de atraso. In: Revista Inscrital, Brasília: CEFESS, 1998.
- Netto, José Paulo. *Transformações Societárias e Serviço Social*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 50. São Paulo: Cortez, 1998.
- Paiva, Beatriz Augusto de. *Algumas considerações sobre Ética e Valor*. In: Cadernos de teses. São Paulo: ANAS/CFAS, 1992.
- Raichelis, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social - Caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- Sales, Mione, PAIVA, Beatriz Augusto e. *A nova ética profissional: praxis e princípios*. In: Serviço Social e Ética. São Paulo: Cortez, 1996.
- Sêda, Edson. *A criança e o direito alternativo: um relato sobre o cumprimento da Doutrina de Proteção Integral a criança e aos adolescentes no Brasil*. Campinas: Adis, 1995.
- Silva, A. F. Amaral e. "O Estado da Criança e do Adolescente e a Justiça da Infância e da Juventude". SITRAEMFA/CBIA. Mimeo. s/d.
- Souza, Maria Luiza de. *Serviço Social e Instituição: a questão da participação*. São Paulo: Cortez, 1984.
- Vieira, Evaldo Amaro. *As políticas sociais e os Direitos Sociais no Brasil: avanços e retrocessos*. In: Serviço Social e Sociedade, nº 53. São Paulo: Cortez, 1997.
- Yasbek, Maria Carmelita. *A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social*. In: Cadernos ABONG/CNAS. São Paulo: ABONG, 1995.

A TEORIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS EM DEBATE

*Maria Lúcia Duriguetto**

RESUMO

O artigo aborda as análises que fundaram a temática dos movimentos sociais e as novas determinações sócio-políticas para eles vislumbradas a partir da perspectiva do poder local. Palavras-chave: Movimentos sociais; produção teórica; poder local.

ABSTRACT

The following article centralizes the analyses about the social movements and the news social ways and policies according to the local power's outlook.

APRESENTAÇÃO

O presente artigo tem como objetivo central delinear algumas questões novas postas pela dinâmica social contemporânea relacionadas ao papel dos movimentos sociais. Dentro disso, cabe perguntar: os termos do intenso e polêmico debate que vem se desenvolvendo sobre esses sujeitos coletivos desde fins dos anos 70 estão a requerer a incorporação de novas determinações?; aqueles movimentos, que foram saudados como os novos portadores da transformação social, estão em refluxo ou estão sendo cooptados ou integrados nos aparatos institucionais, especialmente em âmbito local?; estão esses sujeitos conscientes das expectativas de consolidação da democracia e da cidadania neles depositados?.

Com o intento de buscar respostas - ou novas perguntas - a estas indagações, esse trabalho assume realizar um duplo

* Doutoranda em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro e Prof^a. da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

movimento. Inicialmente, resgatar as principais polêmicas teórico-políticas que envolveram a trajetória dos chamados "novos" movimentos sociais urbanos. Com isso, têm-se os parâmetros para a realização do segundo movimento, que trata de mapear, ainda que de forma não conclusiva, a temática do poder local e sua relação com a temática dos movimentos sociais.

I. PARÂMETROS TEÓRICO-POLÍTICOS PARA A ANÁLISE DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Como está sistematizado em minha Dissertação de Mestrado, intitulada "A Temática dos Movimentos Sociais e sua Incorporação no Serviço Social" (1996), há uma intensa politização dos problemas urbanos a partir dos anos 60, em âmbito internacional, que irá suscitar a problematização do significado dos "novos" movimentos sociais.

M.Castells e J.Lojkine, no final da década de 70, foram os mais expressivos teóricos a formular análises sobre o campo temático dos movimentos urbanos quanto à sua *especificidade política*, situando-os no interior dos processos de acumulação capitalista em sua relação com o papel do Estado.

Castells (1974, 1980) desenvolveu sua análise sobre a emergência dos movimentos sociais urbanos a partir do conceito de contradições urbanas. Denominando-os também de "movimentos cidadãos", visualizou que expressariam um sistema de práticas coletivas que colocariam em questão a ordem capitalista a partir das contradições específicas da problemática urbana.

A crise urbana decorreria da crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivos necessários à reprodução da vida social. Esses meios de consumo expressariam uma exigência da acumulação do capital, dos processos de produção, de consumo e das reivindicações sociais na esfera da reprodução. Os serviços coletivos não seriam suficientemente rentáveis para serem produzidos pelo capital (com vistas à obtenção do lucro), logo deveriam ser assumidos pelo Estado. A intervenção estatal resultaria de um processo político amplamente determinado pelas lutas entre as classes, conformando os fatores essenciais na gestão dos meios de consumo coletivo e do conteúdo das políticas públicas. A importância do movimento cidadão residiria na potencialidade anticapitalista de seus interesses e na capacidade reveladora das contradições estruturais que possuíam os fenômenos ligados à crise urbana.

Para Castells (1980:68), os três níveis fundamentais que definem qualquer tipo de movimento urbano se circunscrevem à sua relação diferencial com as contradições da cidade, sua inserção

na estrutura de classes e sua articulação com a dinâmica política geral da sociedade. Concentrando-se principalmente na análise da crise urbana no capitalismo monopolista, Castells desenvolveu o estudo dos movimentos no quadro mais amplo da luta de classes. Destacou o caráter interclassista das mobilizações coletivas na Espanha durante a década de 70, o que lhes permitiram ações mais articuladas no questionamento do modelo de desenvolvimento urbano (cidade) e de organização política (Estado). O autor depositou nesses questionamentos a possibilidade de crescimento de reivindicações organizadas que apontassem para um futuro alternativo ao sistema capitalista, que seria materializado na construção de um socialismo democrático. Eis a razão que justifica sua preocupação teórica com tais movimentos.

Também Lojkin (1981), ao desenvolver sua análise sobre o Estado nas formações capitalistas avançadas, afirmou que a luta de classes não se restringe à produção, mas perpassa toda a sociedade e o aparelho estatal. Para o autor, os movimentos sociais urbanos se desenvolveriam na esfera do político, constituindo um espaço de emergência de uma contra-hegemonia.

O autor evidencia que o alcance histórico real de um movimento se constituiria, em última instância, por sua capacidade de transformar o sistema sócio-econômico no qual surgiu. Apenas a análise do conteúdo ideológico e político das reivindicações e das ações propostas e realizadas pelos movimentos permitiria definir sua capacidade de questionamento da ordem capitalista. As ações e reivindicações espontâneas teriam efeito bastante residual e só se tornariam ou poderiam se tornar efetivamente consistentes através de sua combinação com a ação política de outras organizações.

Desse modo, para Lojkin, a constituição efetiva de um movimento social urbano só seria consolidada através do rompimento com seu limite de conteúdo ideológico e político em relação ao problema do poder do Estado. Tal limite não seria transposto se o urbano fosse reduzido à reprodução da força de trabalho, o que estabeleceria um corte entre a esfera do econômico (apropriação privada dos meios de produção) e a esfera do social (o consumo coletivo) no qual se confina o urbano. Se o movimento social fosse somente caracterizado a partir dessa esfera reivindicativa (relações de consumo e de repartição), a ele ficaria recusada a possibilidade de contestação não só do poder econômico da classe dominante, mas também do modo de reprodução das relações sociais. Nesse sentido, Lojkin defende, tal como Castells, que a análise do movimento social urbano não poderia estar descolada de sua articulação com as contradições econômicas estruturais, ou seja, manter-se independente da articulação com os movimentos sociais ligados à esfera da produção.

Uma outra perspectiva analítica acerca dos movimentos sociais refuta a defesa da centralidade da política em sua dinâmica organizativa oferecida por Castells e Lojkin. Como representantes exponenciais dessa vertente analítica aponto, dentre outros, A. Touraine (1988; 1989) e T. Evers (1984). Para estes autores, o crescente processo de complexificação das sociedades capitalistas impõe a necessidade de se deter nas singularidades e especificidades dos seus fenômenos, o que implica conferir reduzida importância ao papel das contradições estruturais na explicação da emergência, desenvolvimento e ação política dos movimentos urbanos.

O campo de lutas agora seria o da realidade cotidiana fragmentada e plural, que se traduziria na valorização da *especificidade sócio-cultural* das ações sociais na esfera do singular e do microscópico. Assim, para os autores citados, o potencial transformador dos movimentos sociais não estaria no campo da política, mas no âmbito sócio-cultural.

Esses dois parâmetros analíticos e suas diferentes ênfases acerca do surgimento e da potencialidade dos movimentos sociais informaram o campo teórico do debate brasileiro, no qual se destaca, especialmente, o paradigma que se centrou no papel do Estado frente à acumulação monopolista e às novas contradições urbanas decorrentes das carências de meios de consumo coletivo.

A partir do conceito de contradições urbanas desenvolvido por Castells, Kowarick (1985) elaborou o conceito de "espoliação urbana" para caracterizar a ordem social e sua configuração espacial extremamente segregada pela distribuição desigual dos serviços urbanos. As contradições urbanas são tidas como propulsoras dos movimentos sociais, que são considerados como movimentos anti-espoliação que reivindicam direitos circunscritos à esfera do consumo coletivo, reivindicações que acabam por lançá-los numa relação antagônica ao Estado.

Durham (1984), Sherrer-Warren (1987), Sader (1988), dentre outros, exploraram o enfoque que enfatiza a criação de identidades em torno da esfera do cotidiano, considerando os movimentos como produtores de um novo relacionamento sócio-cultural, de práticas democráticas e participativas, ressaltando a comunidade, a amizade e a solidariedade.

Esses autores destacam a heterogeneidade dos movimentos quanto a seus objetivos e formas organizativas, não restringindo a análise destes à centralidade exclusiva da contradição urbana x mobilização. As reivindicações coletivas diversificadas aglutinam-se sob o conceito de identidades plurais criadas em torno da esfera do cotidiano, as quais renovam padrões sócio-culturais, penetrando na microestrutura da sociedade.

Essa leitura e compreensão da emergência e do desenvolvimento dos "novos" movimentos sociais teve suas determinações na descoberta do cotidiano enquanto palco de luta contra a dominação ideo-política e econômica. Foi atacado o alvo reivindicativo centralizado no Estado, dando lugar ao surgimento de espaços e práticas sócio-políticas de contestação imediata e cotidiana de cada relação de dominação. Assim, a transformação da ordem social passou a ser pensada e explicada não mais a partir do protagonismo das classes sociais, mas da pluralidade de sujeitos coletivos e dos significados contidos em sua prática social.

Os desdobramentos dessa postura analítica, que restringia a interpretação às minúcias do objeto, bem como a postura oposta, a qual enfatizou uma interpretação pautada na dinâmica do funcionamento da sociedade capitalista e no papel político dos movimentos sociais, revelaram-se, na literatura, como posturas excludentes. Tal excludência revelada pela opção da esfera cultural ou política sofreu, nos anos seguintes, críticas que procuraram evidenciar suas junções e articulações.

Uma dessas críticas refere-se à transposição mecânica de categorias analíticas formuladas no contexto europeu. Os estudos sobre a temática aplicaram as formulações de Castells e Lojkin para o entendimento das mobilizações coletivas na realidade brasileira sem considerar algumas especificidades que a conformam, tais como a sua formação econômica tardia e dependente e as configurações assumidas pelo aparato estatal.

A noção de contradições urbanas resultante de características próprias da questão estatal no capitalismo monopolista foi transposta para a realidade brasileira sem as mediações necessárias, o que problematiza e traz conseqüências para a investigação dessa noção e sua utilização na análise dos movimentos de forma generalizada e inespecífica.

Para Jacobi (1988: 21), a relação entre carência/exclusão de benefícios urbanos e a emergência de lutas reivindicativas não pode ser estabelecida de forma mecânica, mas permeada por mediações que permitem estabelecer elos entre a vivência/percepção e ação propriamente dita.

Deste modo, o autor defende a necessidade de se historicizarem os movimentos sociais, ou seja, inseri-los na história social, sem submetê-los estritamente à lógica do capital (existência das contradições sociais). As teorias sobre as contradições serviriam para a elucidação do terreno objetivo e potencialmente propício à emergência dos conflitos; e a teoria dos movimentos sociais deveria se prestar a tornar claros sua trajetória organizativa e os seus efeitos sócio-políticos e culturais.

Outra limitação apontada refere-se à defesa de que o caráter da espoliação urbana iria aguçar as expressões das reivindicações, acabando por transformá-las em lutas de qualidade crescente, cujo horizonte apontaria em direção à superação do sistema capitalista. Assim, as lutas sociais aumentariam com o acirramento das contradições.

As interpretações que outorgavam aos movimentos esse papel transformador passaram a ser questionadas na medida em que suas demandas voltavam-se, basicamente, para a defesa dos direitos de cidadania, e não para a mudança radical do sistema.

A passagem do reconhecimento da carência para a formulação da reivindicação mediada pela afirmação de um direito seria construída de forma heterogênea pelos diferentes movimentos e através do envolvimento de diferentes agentes externos num processo do qual resultariam diferentes ações coletivas. A sustentação de qualquer movimento dependeria, para Jacobi, da sua dinâmica interna, das forças macrossociais e políticas que operam a sua volta, bem como de seus sucessos e fracassos em produzir ou tentar produzir resultados específicos. Assim, entre as condições concretas de existência e as lutas sociais, existiria um conjunto de mediações as quais seria necessário analisar para uma melhor compreensão da elaboração subjetiva das carências.

Jacobi apontou, assim, a necessidade da compreensão do conjunto de fatores histórico-culturais e de atores políticos que se circunscrevem e interferem no campo de mediações em que se constituem os sujeitos sociais. Nessa ótica, os movimentos sociais constituiriam uma especificidade de mediação entre cultura e política.

Um dos elementos centrais que conformam essa mediação é a relação dos movimentos com o poder público. A centralidade dessa relação ficou evidenciada e se tornou um desafio para o entendimento dos rebatimentos sociais e políticos dos movimentos sociais. Cabe, então, um apanhado breve de como os analistas perceberam os processos no âmbito da relação entre movimentos sociais e Estado.

Os estudos sobre a temática dos movimentos sociais urbanos na América Latina na década de 70 resultaram de um conjuntura política bastante específica, na medida em que coincidiram com o avanço do autoritarismo em diversos países. As análises privilegiaram o caráter autoritário e coercitivo do Estado, estabelecendo uma relação quase que inevitável entre regime autoritário/ modelo econômico excludente/ contradições urbanas/ movimentos sociais. A relação entre esses processos era vista de forma antagônica, com uma das partes sendo sempre capturada pela outra.

A polarização em torno da contraposição movimento social e sistema institucional acabaria, assim, caracterizando o aparelho de Estado como uma figura monolítica e opaca (Cardoso, 1983).

Para Rauta Ramos (1994), a predominância do enfoque na interação opositiva (cooptação ou destruição) dos movimentos sociais com o sistema institucional acabou por limitar as investigações à dinâmica interna dos movimentos, enfatizando-se seu voluntarismo, espontaneísmo, autonomia e seu caráter inovador e transformador. Assim, as análises deixaram de problematizar as mediações entre os movimentos e o processo político mais amplo, bem como a possibilidade do estabelecimento de alianças com outras organizações da sociedade civil.

Poucos foram os trabalhos que se concentraram na investigação do funcionamento e das respostas do poder público às demandas populares, o que acabou por obscurecer suas mudanças operativas e a repercussão destas no processo de interação com aquelas demandas. O fato é que a maioria dos trabalhos se limitou a colocações genéricas e abstratas, segundo as quais o Estado representaria o adversário das classes subalternas.

Também foi sobrevalorizado o caráter autônomo e espontâneo das mobilizações sociais em detrimento de suas articulações com as outras organizações sócio-políticas. Em decorrência disso, as análises se pautaram no impacto positivo ou negativo que resultaria dessas relações, fundamentalmente com os agentes externos, os partidos políticos e as instituições estatais.

Em contrafação a essas análises, desenvolveu-se um conjunto de críticas que se centraram na necessidade de demonstrar a natureza contraditória e complexa da relação entre movimentos sociais, sociedade civil e poder público.

A década de 80 colocou-se como marco para as mudanças ocorridas nas análises sobre os movimentos sociais. Sua conjuntura, marcada por uma profunda dinamização da sociedade civil, trouxe, como corolário, a necessidade da incorporação de novos enfoques analíticos.

Cardoso (1983) evidenciou que a consideração dos movimentos sociais como novos atores políticos, autênticos, portadores de uma força transformadora, cairia em descrédito se não se valorizasse a necessidade de se conhecerem suas diferenças, sua eficácia sócio-política, e a novidade de seu papel mediador entre a Sociedade Civil e o Estado. Seria importante também sublinhar o caráter das políticas sociais públicas como elemento de aglutinação e também de segregação da ação reivindicativa popular.

A revalorização da dimensão institucional também passou a ser a preocupação da intelectualidade acadêmica, que voltou suas reflexões para as experiências de gestão pública com as novas modalidades de "administração popular democrática", colocando-as ao lado de reflexões que buscaram apreender as relações entre os movimentos populares e as políticas sociais.

Assim, a lógica da institucionalização ganhou um peso teórico e prático-operativo relevante nos contornos internos da dinâmica dos movimentos e nas suas formas de manifestação em relação às agências estatais.

Algumas interpretações se apoiaram nessa nova configuração das relações do poder público com os movimentos para conceberem uma visão que fala de refluxo e desmobilização das ações coletivas. O diálogo com as agências públicas, no seu novo modo de gerenciar as políticas sociais, é visto como mecanismo de cooptação ou reminiscência da velha estratégia do regime populista (Cardoso, 1994).

Para Doimo (1995), as reflexões em torno da chamada *crise* dos movimentos populares devem se basear tanto no novo contexto sócio-político, com a emersão do processo de *redemocratização*, quanto na sustentação ideológica e prática das forças macrossociais e políticas que operaram e operam a sua volta.

Nesse novo contexto de redefinições estratégicas, teóricas e políticas, percebe-se o abandono da mera atitude defensiva e reivindicativa de itens específicos de sobrevivência, para reflexões e ações voltadas para condutas institucionais integrativas e propositivas, na busca de novas alternativas de participação no sistema de representação de interesses.

Na análise de Barreira (1994), talvez hoje o que se denomina *crise dos movimentos sociais* seja a explicitação mais nítida da face institucionalizada de suas ações em entidades, programas e ações regulamentadas.

Por outro lado, são também freqüentes afirmações relativas à multiplicação de canais de pressão política decorrentes da *democratização* e da conquista de governos com compromissos populares (Ribeiro, 1990).

Se por um lado as relações dos movimentos sociais com a esfera estatal ganharam força na década de 80, Doimo (1995) chama atenção para o vazio dos questionamentos concernentes ao papel dos *agentes mediadores* nos processos de organizações da ação política. Ela refuta, também, as interpretações que clamam predicados que enaltecem a autoconstrução dos movimentos, a sua autonomia e independência em relação às outras forças sociais presentes na sociedade civil e o seu experienciar cotidiano de uma identidade democrática.

Para a autora, é fundamental o desenvolvimento de uma postura interpretativa que se volte para detectar as conexões ativas entre grupos e instituições que dão sustentação e continuidade aos movimentos; os valores que qualificam a participação; as redes que formam suas bases e, por fim, as coordenadas estruturais e conjunturais que informam os sujeitos sociais na elaboração de diagnósticos e estratégias de ação.

Coloca-se, aqui, a necessidade do reconhecimento e análise da face política das instituições da sociedade civil em suas intencionalidades específicas – ONG(s), partidos políticos, igrejas, assessorias profissionais, universidade, entre outras – como campos para avaliação projetiva dos movimentos sociais.

A partir da consideração desse conjunto de elementos que balizam uma parte do fenômeno da socialização da formação de determinados perfis das ações coletivas, a autora acrescenta a necessidade de se pensar na outra parte desse processo, qual seja, *a constituição de projetos que expressem ou não mediações ativas entre a sociedade civil e a esfera político-institucional.*

É com esta visão abrangente que se poderão traçar quadros interpretativos em torno de dois aspectos fundamentais que envolvem as mediações entre sociedade e política: o impacto institucional da ação coletiva e a democratização das relações sociais. Para que essas mediações não se transformem em incorporações corporativas e/ou burocrático-corporativas, torna-se necessário transformar o conjunto das demandas específicas dos diferentes movimentos em questões que articulem e referenciem, como direitos de cidadania, a ação política das classes populares. Para Doimo (1995: 34), devem-se assegurar os princípios e elementos que conformam sua prática e discurso no terreno da micropolítica (participação direta de todos), transpondo, ao mesmo tempo, as demandas e articulações para o terreno da política institucional onde se desenham e se estruturam outras identidades sociais e políticas.

Para se enfrentar tal desafio, torna-se necessário apreender o universo sócio-cultural das diversidades das situações de subalternidade, condições de vida e de trabalho dos diferentes segmentos das classes subalternas, resgatando suas diferenciações internas, suas expressões sócio-culturais e a tradução destas no cotidiano de suas lutas.

É apreendendo o universo sócio-cultural que se podem gestar as possibilidades de explicitação da convergência de saberes e práticas diversificadas na esfera da política.

Ribeiro (1990) acrescenta que a leitura exclusivamente formal e institucional da esfera política necessitaria ser complementada, nos anos 90, pelo desvendamento de fatores renovados de mediação entre identidades sociais e identidades políticas e, ainda, pela reflexão acerca dos formatos institucionais posicionados no campo das mediações, ou seja, deslocamento dos esforços analíticos dos movimentos para os processos de institucionalização da esfera política, o campo das políticas públicas, a análise interna dos órgãos de governo e as potencialidades e limites do poder local na experiência brasileira.

2. OS DESAFIOS TEÓRICOS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA DÉCADA DE 90

No item anterior foram delienados, de forma sumária e esquemática, os termos do debate sobre o papel dos movimentos sociais no Brasil nas duas últimas décadas. Agora, trataremos de aprofundar algumas temáticas presentes nesse debate e que ganharam relevância na década de 90. Seguindo a pista de Ribeiro (1990), iniciaremos a análise pelo tema do poder local, haja vista a valorização dessa instância pelos movimentos sociais no final da década de 80.

Segundo Costa (1996:114) isso ocorreu primeiramente porque este tema deu "visibilidade às demandas que instituíram a trilogia democracia, descentralização e participação popular". Singularizando as experiências brasileiras de poder local quanto ao tratamento das variáveis democracia e cidadania, aponta-se para o fato de que a expansão dos canais institucionais de participação e consolidação de direitos passou a ser comumente evidenciada como o eixo da luta dos sujeitos coletivos. Com esse intento chegou-se à Carta Magna de 1988 que inaugurou, através do artigo 88 da lei nº 8.069/90, a possibilidade de se alterar a lógica da gestão e organização social através da garantia da participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações públicas em diferentes níveis. Essa possibilidade se materializa na valorização da descentralização político-administrativa e do poder local, que passou a constituir problemático consenso sobre as formas de os sujeitos sociais fazerem e analisarem a política, conforme enfatiza Nunes (1996).

As razões desse consenso devem ser buscadas nas diferentes justificativas e objetivos que abarcam a emergência de tal temática. Em relação às justificativas de ordem econômica, a descentralização é advogada pela necessidade de processos de modernização gerencial da gestão pública, em que se enfatizam aspectos relativos aos ganhos, no que diz respeito à eficiência alocativa e à redução de custos. No quadro das justificativas de ordem política, a descentralização expressa possibilidades de criação de instâncias democratizantes, participativas e de controle social mais efetivas da gestão local. Essas dimensões complementares estão presentes nos discursos e processos de descentralização. As vantagens e limitações da descentralização são, em geral, apresentadas em termos de sua eficiência, efetividade, controle e resolubilidade.

A valorização contemporânea da esfera local reconfigurou e redimensionou o seu próprio entendimento. De espaço por

excelência das relações coronelísticas e clientelísticas de poder, o local passa a ter uma imagem ancorada na positividade.

O poder local, nessa perspectiva mais otimista, que guarda semelhança com as expectativas atribuídas ao papel transformador dos movimentos sociais nas décadas anteriores, passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos, de realização da democracia, da participação e do exercício da cidadania ativa. No cenário de redemocratização do país, as instâncias de poder local aparecem como uma alternativa de intervenção dos sujeitos sociais coletivos na reorientação da ação estatal.

Tal ressignificação da instância local na sociedade brasileira aponta para indicadores extremamente importantes para o fortalecimento de modalidades diferenciadas de processos democráticos, mas também aponta para a complexidade dos fenômenos que conferem suas próprias virtualidades. Complexidade que desautoriza simplificações tanto analíticas como normativas. (Vale notar que uma das justificativas para as reformas descentralizadoras vincula-se ao projeto neoliberal, no qual a descentralização é vinculada à idéia de desmonte do Estado central, com a redução do seu papel regulador. Um outro componente refere-se à porosidade do governo local, acarretando o crescimento da corrupção, do clientelismo e da predominância da "prefeiturização").

Embora reconhecendo que as discussões teórico-práticas sobre poder local possibilitaram níveis de entendimento sobre os processos de descentralização, democratização e participação popular, há que se atentar para seus limites e até mesmo equívocos de compreensão.

Nessa esteira é que se encontra em Rauta Ramos (1997) uma contribuição substantiva, reveladora de aspectos que explicitam a necessidade de aprofundar a interpretação analítica sobre as possibilidades e limites do poder local. Seu raciocínio, pode-se afirmar, tem uma afinidade com as críticas pontuadas pelos autores inquietos em relação à separação entre as esferas da produção e da reprodução sociais presente no debate dos movimentos sociais analisados anteriormente.

A autora historiciza a conjuntura internacional no que tange à crise do Estado, à ascensão neoliberal e à opção pela descentralização como tática solucionadora da crise fiscal das instituições públicas. Com isso enfatiza a ativação do poder local, que também é ovacionado pelas propostas democráticas participativas advindas das forças de centro-esquerda como caminho para a conquista do poder. No entanto, para ela "(...) a lógica de explicação (do poder local) precisa ser buscada na vida material da sociedade, isto é, no processo de reprodução do capital sob as transformações operadas nestes últimos anos. A incidência das inovações tecnológicas (...)

sobre os meios de produção e as condições gerais de reprodução do capital impõe suas determinações em processos localizados, territorializados, com impactos particulares e diferenciados na estrutura das cidades e na vida cotidiana de seus habitantes." (1997: 76).

Em sua análise das principais características do debate do poder local no Brasil, Rauta Ramos retrata alguns equívocos, quais sejam: "noções que concebem o poder local sem relacioná-lo ao processo de produção; (...) redução de sua trama de relações a um agregado de sujeitos individuais, autonomizando o poder de decisão e as estratégias de ação; alocação de suas instâncias restritas ao nível superestrutural". (1997: 82).

Além disso, a autora tece referências acerca da contemporaneidade da temática do poder local e dos paradigmas orientadores da sua relação com os processos da globalização. Face a esse inter-relacionamento, questiona o recorte exclusivo na localidade, destacando a necessidade de compreendê-la no seu significado e na sua interação com o Estado-Nação e a sociedade global.

Nesse sentido, a preocupação da autora é corroborada pelas reflexões de David Held (1991:179), para quem pensar a democracia no mundo contemporâneo implica necessariamente relacioná-la à complexidade dos processos e questões que envolvem o que se denomina "globalização" ou "interconexão global". O crescimento da interconexão global é definido por Held como sendo a expansão mundial dos níveis de interação entre os Estados e sociedades e de suas atividades político-econômicas e sociais: "Em consonância com esses desenvolvimentos, o significado e o lugar da democracia devem ser repensados em relação a uma série de estruturas e processos locais, regionais e globais que em parte se recobrem".

Este autor enfatiza que há uma disjuntiva entre a autoridade formal do Estado e o sistema vigente de produção, distribuição e comércio, sendo que o processo de internacionalização da produção e das operações financeiras é, em parte, organizado por companhias multinacionais, que assumem centralidade no planejamento e implementação dos mecanismos produtivos, tomando-se como referência a economia mundial.

O que essa realidade evidencia é que a significação dos processos atuais de decisão democrática no interior do Estado-Nação tem que ser considerada no contexto de uma rede de forças e de organizações de natureza internacional, que transcendem e mediam as fronteiras nacionais.

Defendendo, então, que é necessário privilegiar a trama de relações mais gerais que envolvem e estruturam o poder local, Rauta Ramos sustenta-se em Lojkin no que concerne à discussão sobre o Estado capitalista, o que lhe permite pontuar que o poder local é processo e produto de uma relação social, cuja explicitação se dá a

partir das relações de produção capitalistas e de sua configuração no espaço geográfico determinado. Para tanto, deve-se atentar para algumas determinações importantes: a estrutura de classes e sua particularidade em determinada localidade; a processualidade do espaço urbano, sob a lógica do capital; a terceira revolução industrial e suas relações com as estratégias do capital e seus impactos nas estruturas do poder local.

Pelo exposto, parece-me evidente que é imprescindível tematizar o poder local, segundo uma abordagem consistente dos movimentos sociais na contemporaneidade. Contudo, para problematizar as possibilidades e limites desses sujeitos sociais, deve-se aprofundar um pouco mais alguns aspectos que marcam a dinâmica societária e que estão a desafiar as opiniões formadas.

Como apontado anteriormente, a reflexão em torno do tema da participação dos sujeitos sociais tem revelado uma estreita convergência com o debate acerca dos processos de descentralização e de ampliação das possibilidades de democratização das ações do Estado e da gestão local.

A avaliação desse instrumento de democratização tem sido centrada na valorização da sociedade civil, enfocando sua capacidade de mobilização, organização e autonomia. Um dos caminhos apontados vincula-se à possibilidade de superar os limites da democracia representativa, através da criação de institutos políticos participativos que visem, por um lado, o rompimento com a tradição "patrimonialista" da gestão do Estado e, por outro, o acesso clientelístico aos recursos públicos, propiciando a participação dos cidadãos organizados, integrando espaços de discussão e negociação.

Esse controle orgânico assumido pela sociedade civil teria como base material e política a consolidação de Conselhos de Direitos - órgãos paritários de representação governamental e não governamental, responsáveis pela deliberação e fiscalização das políticas em nível da União, Estados e Municípios.

Os Conselhos se constituem como espaços institucionais de tipo "novo", os quais devem viabilizar a participação institucional das associações da sociedade civil. Sua implementação poderá contribuir para a continuidade do processo de criação de cultura democrática, baseada na participação e no controle da "coisa pública", podendo significar alteração substantiva no modo de gerir a sociedade e contribuir para o processo organizativo dos setores populares.

Todavia, no decorrer dos anos 90, é visível um longo e multifacetado processo, que vem acumulando experiências e apontando novas e complexas questões em relação às temáticas da democracia, cidadania e participação. Nessas redefinições estratégicas, teóricas e políticas, parece consensual a definição de que o que está em refluxo não são os movimentos, mas suas

expressões públicas de massa e reivindicativas mais tradicionais, como apontado no início deste trabalho. Identifica-se o abandono de uma atitude reivindicativa de itens específicos e a valorização de condutas institucionais integrativas e propositivas, na busca de alternativas de participação no sistema de representação de interesses.

Merecem atenção aportes que discutam a forma e a natureza real da participação da sociedade civil brasileira hoje. "Qual a natureza dessa participação – consultiva ou deliberativa? –, ou seja, deverá assumir um caráter definidor de políticas ou apenas de orientação/ influência no processo de tomada de decisão? Quais devem ser, (...) os canais e as formas de acesso ao aparato administrativo? De que forma tornar viável a participação dos cidadãos? (...) Qual deve ser a extensão da participação, ou seja, que setores da administração (e em que medida) poderiam ser submetidos à influência/decisão da sociedade civil?" Laranjeira (1996: 130).

A questão que subjaz a essa nova orientação participativa da sociedade civil parece ser a de identificar e formular claramente o que se propõe alcançar ou atingir com sua ação política. Qual é o grande objetivo que norteia a sua ação? Qual a sua intencionalidade?

Considero imprescindível, aqui, definir o conteúdo ideológico-político que dimensiona as intervenções desses institutos políticos, ou melhor, definir o que se atribui e o que se espera que formulem, consolidem, ampliem e implementem com sua ação política.

Vale a pena introduzir um comentário sobre a questão democrática, já que as ações políticas desses institutos podem ser inscrever na direção de duas perspectivas antagônicas.

Para os setores conservadores, o modelo liberal-democrático provocou o "inchaço" das burocracias públicas, devido ao excesso de demandas sociais, acabando por congestionar o espaço da iniciativa privada. Os propagadores de reformas neoliberais globais advogam um espaço maior de liberdade aos cidadãos, através da defesa da autoregulação do mercado e do Estado mínimo.

Quanto aos aspectos organizativos dos processos de tomada de decisão "democráticos", defende-se a representação corporativa plural dos grandes interesses organizados, aumentando o papel da negociação e da influência, e dando maior autonomia às autoridades regionais e locais através da descentralização político-administrativa. (Hirst, 1993).

Esse sistema político-organizativo, denominado por Robert Dahl de "poliarquia", evidencia que o futuro da democracia e a influência efetiva da sociedade sobre o governo dependem efetivamente de organizações que representem seus grupos de interesses. A poliarquia é, assim, um sistema em que uma pluralidade de

organizações competem politicamente pela influência, competição esta que não significa inclusão de todos os cidadãos no processo político.

Para os segmentos progressistas, a questão que se coloca é o modo de ampliação dos procedimentos de tomada de decisão (participação e controle da coisa pública), de forma a provocar uma ampla socialização da política, para que um maior número possível de cidadãos interfira nos direcionamentos e conteúdos das esferas da vida social.

Todavia, há como questão subjacente a esse posicionamento a defesa da criação de processos democráticos de negociações nos espaços públicos, nos quais interesses plurais consolidados, através de organizações corporativas, possam negociar a construção de uma "vontade coletiva majoritária". (Coutinho, 1992: 59-60).

A presença de uma sociedade civil forte, articulada e participativa é condição *sine qua non* para o desencadeamento desse processo de democratização, em que diversos interesses e atores sociais aglutinam-se em organizações que atuam para garantir a conquista de suas demandas. Entretanto, a perspectiva, aqui, não é a de um liberal-corporativismo que visa apenas à disputa pela implementação de interesses privatistas e elitistas, mas a da construção de consensos entre os atores e interesses plurais que objetivem a construção de uma nova hegemonia.

Essas diferentes perspectivas de se pensar a democracia - pluralismo sem hegemonia e hegemonia no pluralismo - é um indicador das potencialidades ou limites da ação sócio-política dos novos espaços participativos criados pelas estratégias descentralizadoras.

Na direção de se problematizar a relação desses espaços novos de participação com a "democratização" da democracia ou com sua "redução", é oportuno explicitar alguns contornos político-culturais que configuram as instituições democráticas no país.

Para O'Donnell (1993), no caso de um país como o Brasil, o arranjo institucional de direitos e garantias de legalidade democrática tem pouca efetividade. Segundo o autor, as análises do funcionamento da democracia brasileira, desde 1985, apontam a persistência de um comportamento não democrático das elites políticas, que continuam seguindo estratégias "patrimonialistas e corporativistas".

O autor assinala uma "crise" estatal em três dimensões: "do estado enquanto um conjunto de burocracias capaz de cumprir suas obrigações; da efetividade de sua lei; e da plausibilidade da afirmação de que os órgãos do estado normalmente orientam suas decisões segundo alguma concepção do bem público".

Há, portanto, um esvaziamento do poder público no que diz respeito à sua capacidade de garantir direitos básicos, que se relaciona com a existência de um sistema social híbrido e destituído de relações político-institucionais democráticas. As duas moda-

lidades de destituição reforçam-se mutuamente, inviabilizando o pleno exercício de cidadania (Diniz, 1996).

A lacuna deixada por essa destituição manifesta-se no mundo social que circunda a precária estabilidade das instituições democráticas. Em recente pesquisa, Santos (1993:97) evidencia considerável recusa, pela população, das instituições políticas, partidárias e associativas. Define como "híbrido institucional" o padrão democrático brasileiro, pois este se assenta sobre a existência de uma cidadania não poliárquica – alienada eleitoralmente e refratária a políticos, convivendo em interações de mercado com parcela poliárquica da cidadania.

Evidencio, assim, que apostar no esforço do aprimoramento institucional democrático descentralizado pode gerar também uma aposta ilimitada no fato de que os sujeitos sociais estão prontos para assumirem atribuições e papéis cotidianos nas "obrigações metodológicas da participação". Isso implica valorizar e reconhecer muito pouco os papéis que os sujeitos efetivamente estão exercendo. Existe uma distância entre a existência de um conjunto de atributos participativos na Constituição e a atitude prática e de consciência dos sujeitos sociais em relação a esses direitos e aos espaços institucionais de participação criados. Dizer que a descentralização no país leva à participação e à democracia é apressado. E o pior serviço que se pode prestar à causa da democracia hoje é reduzir o todo complexo a uma solução unilateral.

Seria importante entender em que espaços, com que conteúdos de demandas e frente a que instituições os "sujeitos de direito" implementam suas ações, "ou, em outros termos, como se vê a democracia 'a partir de baixo?'; como se manifesta a democratização na prática da vida cotidiana?; quais são os processos de aprendizado?" (Jelin, 1994: 41).

Visto sob essa óptica – e seguindo as pistas deixadas por Doimo, Ribeiro e Rauta Ramos para uma fecunda análise dos movimentos sociais e do poder local –, os processos acima deixam de ser abordados como fenômenos relacionados exclusivamente com as instituições políticas e passam, também, para o terreno das formas de ação dos sujeitos sociais cotidianos, entendida nas relações complexas entre estrutura sócio-econômica, sujeitos sociais e esfera sócio-política.

CONCLUSÃO

Pensar hoje a dinâmica de funcionamento da vida social e as alternativas de seu reordenamento segundo uma lógica que privilegia a consolidação de um processo de democratização que

capacite as classes subalternas para a conquista de sua hegemonia implica, essencialmente, problematizar dilemas presentes no cenário contemporâneo, como a crise dos modelos conhecidos de Welfare State e as mudanças do mundo do trabalho e o impacto desse "novo" reordenamento do aparato estatal e da esfera produtiva na conformação de sociabilidades, modos de existência, formas de organização, participação e de representação sócio-política.

O trato destas questões, na direção de desvencilharmo-nos de seus fetiches, implica considerar que, se diante da avalanche neoliberal, a questão que se apresenta hoje é a de refundar o horizonte de legitimidade dos direitos, também é verdade que se faz necessário refundar a política e a democracia como seu espaço de criação, universalização e de formação de um novo projeto societário.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, F.L. e COUTO, C.G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: *São Paulo em Perspectiva*. SP: Fundação SEADE. V. 10, nº 3, 1996.
- BARREIRA, I.A.F. *Marcas do tempo - movimentos sociais no processo de reconstrução democrática*. Caxambu: XVIII Encontro Anual da ANPOCS, 1994.
- CARDOSO, R. Movimentos Sociais Urbanos: um balanço crítico. In: SORJ, B. e ALMEIDA, M. H. T. (orgs). *Sociedade e Política no Brasil pós 64*. SP: Brasiliense, 1983.
- _____. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. SP: Brasiliense, 1994.
- CASTELLS, M. *Movimientos Sociales Urbanos*. Madrid: Siglo XXI, 1974.
- _____. *Cidade, Democracia e Socialismo*. RJ: Paz e Terra, 1980.
- COSTA, J.B.A. A resignificação do local - o imaginário político brasileiro pós-80. In: *São Paulo em Perspectiva*. SP: Fundação SEADE. V. 10, nº 3, 1996.
- COUTINHO, C.N. *Democracia e Socialismo*. SP: Cortez, 1992.
- DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma - a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. In: *São Paulo em Perspectiva*. SP: Fundação SEADE. V. 10, nº 4, 1996.
- DOIMO, A. *A vez e a voz do Popular*. Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70. RJ: ANPOCS/Relume Dumará, 1995.
- DURHAM, E. A sociedade vista da periferia. In: KOWARICK, L. (org). *As lutas sociais e a cidade*. SP: Passado e Presente/ Paz e Terra, 1984.
- DURIGUETTO, M. L. *A Temática dos Movimentos Sociais e sua incorporação no Serviço Social* (Dissertação de Mestrado). RJ: ESS/UFRJ, 1996.
- EVERS, T. Identidade: a face oculta dos Movimentos Sociais. In: *Novo Estudos*. SP: CEBRAP, nº 4, 1984.

- HELD, David. A Democracia, O Estado Nação e o Sistema Global. In: *Lua Nova*, nº 23. SP: CEDEC, 1991.
- HIRST, P. *A Democracia Representativa e seus Limites*. RJ: Zahar, 1993.
- JACOBI, P. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil. Reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. In: *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, nº 23, 1988.
- JELIN, E. Construir a cidadania: Uma visão desde baixo. In: *Lua Nova*. Nº 33. SP: 1994.
- KOWARICK, L. O Preço do Progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In: *Cidade, Povo e Poder*. RJ: CEDEC/ Paz e Terra, 1985.
- LARANJEIRA, S. (ORG). *Classes e Movimentos Sociais na América Latina*. SP: Hucitec, 1990.
- LOJKINE, J. *O Estado Capitalista e a Questão urbana*. SP: Martins Fontes, 1981.
- MOISÉS, J. A. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS, J. A. et al. *Cidade, Povo e Poder*. RJ: Paz e Terra/ CEDEC, 1985.
- NUNES, E. Poder Local, Descentralização e Democratização - Um encontro difícil. In: *São Paulo em Perspectiva*. SP: Fundação SEADE. V. 10, nº 3, 1996.
- O'DONNELL, G. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. In: *Novos Estudos*. SP: CEBRAP, nº 36, 1993.
- RAMOS, M.H.R. Para a crítica do paradigma dos movimentos sociais urbanos. In: *Serviço Social e Sociedade*. nº 44. SP: Cortez, 1994.
- _____. Poder Local e acumulação capitalista na era da globalização. In: *Revista Praia Vermelha*. RJ: ESS/UFRJ, 1997.
- RIBEIRO, A.C.T. *Movimentos Sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90*. RJ: IPPUR/UFRJ, 1990.
- _____. O Poder Local e a ampliação da democracia no Brasil. In: LESBAUPIN, I. (org) *Prefeituras do Povo para o Povo*. SP: Ed. Loyola, 1996.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. RJ: Paz e Terra, 1988.
- SCHERER-WARREN, I. O caráter dos Novos Movimentos Sociais. In: KRISCHKE, P. J. e SHERER-WARREN, I. (orgs). *Uma Revolução no cotidiano? Os novos Movimentos Sociais na América do Sul*. SP: Brasiliense, 1987.
- SANTOS, W.G. *Razões da Desordem*. RJ: Rocco, 1993.
- TOURAINÉ, A. *O Pós-Socialismo*. SP: Brasiliense, 1988.
- _____. Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos. In: *Lua Nova*. SP: CEDEC, nº 17, 1989.

RESIDÊNCIA EM SERVIÇO SOCIAL: UM PROJETO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Auta Stephan-Souza*

Ana Maria Arreguy Mourão**

Ana Maria C. Amoroso Lima**

RESUMO

Este ensaio apresenta elementos que justificam a criação da proposta de Residência em Serviço Social no interior do Hospital Universitário da UFJF. Pretende introduzir a discussão sobre esse processo teórico-metodológico e ampliá-la no sentido de estabelecer trocas significativas nesse campo importante de formação continuada em saúde. Tem como base a perspectiva do conhecimento interdisciplinar, a formação de recursos humanos e a construção do trabalho coletivo em saúde.

Palavras-chave: Residência em Saúde, Formação Continuada e Construção do Trabalho Coletivo

ABSTRACT

This essay presents the elements which justify the propose of Residence in Social Work in the UFJF's University Hospital. It pretends to introduce the discussion about this theoretical-methodological process and improve it to make relationships in this area of the health's continuous formation. It's based on the perspective of interdisciplinar knowdeledge, the formation of human's resources and the construction of the colective work in health.

Key words: Residence in health, continuous formation and colective work.

* Doutora em Saúde Pública - ENSP/RJ, professora visitante da FSS/UFJF.

** Mestranda em Serviço Social - UFRJ, professora da FSS/UFJF.

*** Mestre em Serviço Social - PU/CRJ, professora da FSS/UFJF.

A Residência é uma forma de educação continuada na área de formação dos Recursos Humanos em Saúde, tradicionalmente restrita à formação médica e isolada em relação ao conjunto dos profissionais atuantes no mesmo processo de trabalho. Nas raras exceções conhecidas, os projetos de Residência em outras áreas disciplinares são esporádicos e numericamente inexpressivos, mas os relatos conhecidos reforçam a importância de ampliar tal programa, considerado essencial para o fortalecimento do processo de trabalho em Saúde.

Podemos enumerar algumas das razões que historicamente motivaram o Serviço Social a reivindicar esta formação: a) o campo da Saúde é, dentre todos os campos sociais, aquele que mais demanda o trabalho do Serviço Social; b) a formação do Serviço Social é fundamentalmente generalista, devendo ser complementada por conhecimentos específicos que respondam aos desdobramentos da questão social, manifesta de diferentes modos nos campos sociais de intervenção; c) a formação generalista no Serviço Social abrange um leque de conhecimentos centrados nas ciências sociais e desligado das ciências biológicas o que provoca, durante a prática em saúde, a necessidade de incorporar conhecimentos teóricos que diretamente interliguem as discussões do processo *saúde/doença* relacionadas com as *condições sociais*.

Sendo generalista, a formação do Serviço Social precisa ainda afunilar o conhecimento graduado, contrapondo-o e reforçando-o com o conhecimento peculiar da Saúde, indo da política sanitária ao conhecimento epidemiológico, modelos tecno-assistenciais e de planejamento e gestão dos serviços de saúde. A concepção proposta no projeto de Residência, ao contemplar esses elementos teóricos, apresenta-se como uma expressiva metodologia de formação continuada, sustentando de maneira equitativa a valorização do *ensino* e da *assistência*.

Além disto, as discussões postas pela Constituição de 88 – que reconhece a saúde como expressão direta das condições de vida – e, posteriormente, a Resolução 218 de 6/3/97 do Conselho Nacional de Saúde – que situa as quatorze profissões componentes desta área¹ –, levou o Núcleo da Seguridade (NUSE/FSS/UFJF) a oferecer esse tipo de formação, em atendimento à demanda expressa por assistentes sociais em inúmeros encontros de organização profissional.

1 Assistentes Sociais, Biólogos, Profissionais de Educação Física, Enfermeiros, Farmacêuticos, Bioquímicos, Fisioterapeutas, Fonoaudiólogos, Médicos, Médicos Veterinários, Nutricionistas, Odontólogos, Psicólogos e Terapeutas Ocupacionais. (Resolução 218 de 6/3/97 do Conselho Nacional de Saúde)

Em 1998, implanta-se o Programa de Saúde Coletiva no Hospital Universitário, direcionado à *Residência em Serviço Social agregada a Curso de Especialização* com 360hs, experiência única nas IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), com ênfase no aprofundamento da discussão da atual política de saúde e consolidação do trabalho coletivo. Constitui-se esta experiência em campo de pesquisa da prática do Serviço Social, com curso de Especialização aberto à inclusão de outras profissões do âmbito da Saúde, direcionado a consolidar o projeto de formação disciplinar e interdisciplinar, além de assegurar a proposição generalista e especialista, todas preservadas por sua relevância junto ao trabalho em saúde.

Essa experiência na UFJF, em breve, deverá ser enriquecida com a introdução dos Programas de Residência em Psicologia e Enfermagem (em fase de aprovação de projeto), fortalecendo gradativamente o processo de interação - já iniciado com as Residências de Medicina e Análises Clínicas - e irradiando este modelo junto ao conjunto das 14 (são 10 os cursos existentes na UFJF) disciplinas integrantes do trabalho em saúde. Tal projeto é exemplo ímpar de contribuição para a formação em recursos humanos que a UFJF/HU traz ao cenário das universidades federais brasileiras, na defesa de um projeto de formação centrado na interdisciplinaridade e complementaridade do trabalho em saúde.

O Programa de Saúde Coletiva deverá contribuir para as *superações necessárias no interior do trabalho em saúde*, de modo a absorver os modelos tecno-assistenciais e a buscar novos paradigmas que venham sustentar a atual política pública de assistência à saúde, utilizando o espaço de freqüência do curso já iniciado, que objetiva integrar conceitos e práticas interdisciplinares para os serviços de saúde.

A Residência reforça a formação graduada no espaço dedicado aos estágios, momento em que alunos de diferentes disciplinas profissionais compartilham as práticas sócio-sanitárias nas enfermarias e ambulatórios, contribuindo para aprofundamento dos elementos embrionários da formação do processo coletivo de trabalho. Tem o sentido de articular, de forma natural, as conexões entre os conhecimentos biológicos e sociais, sabendo de antemão que isso não acontece de forma mecânica, mas precisa ser construído no cotidiano do processo de trabalho, transitando entre liames difíceis que unem disciplinas, interesses, conceitos e diferentes profissionais.

A RESIDÊNCIA: HISTÓRIA, OBJETIVOS

A Residência Médica, inicialmente sem regulamentação oficial, consagrou-se, desde a década de 1950, como forma de

treinamento pós-graduado. Através desse sistema, capacitou-se grande número de especialistas e docentes. Essa modalidade de formação em saúde somente foi regulamentada em finais dos anos 70, através do decreto nº 80.821/77 quando, então, a residência passa a constituir uma *"modalidade do ensino de pós-graduação destinada a médicos, sob a forma de curso de especialização, caracterizada por treinamento em serviço, em regime de dedicação exclusiva, funcionando em instituições de saúde, universitárias ou não, sob orientação de profissionais médicos de elevada qualificação ética e profissional"*.

Esse período de regulamentação da Residência Médica coincide com as novas tendências relativas à organização do sistema de saúde. Incentiva-se, nessa época, a extensão da cobertura previdenciária na área urbana e em parte da área rural, orientada para a prática médica-curativa especializada, separada dos objetivos da saúde pública, que valoriza a prevenção e o interesse coletivo. A prática médica é basicamente orientada em termos de lucratividade, alocando-se recursos previdenciários para a compra de serviços privados. Esse modelo de organização de serviços passa a apresentar sinais de esgotamento, em razão de a ênfase nas especializações não ter alterado o perfil de morbi-mortalidade, persistindo as doenças evitáveis de caráter preventivo.

No início da década de 80 são gestadas as idéias ampliadas de saúde, sedimentando algumas demandas do paradigma conceitual da saúde, o qual privilegia a prevenção e a saúde pública, a gestão democratizada dos serviços, a reavaliação da ética profissional e hegemonia do poder médico e as possibilidades de incorporar os elementos do significado de prática multiprofissional.

A construção dessas demandas – principalmente daquelas relativas à ética e à hegemonia do poder médico, ao significado da prática multiprofissional e à análise do processo de trabalho em saúde – faz emergir a necessidade de se rever a formação em recursos humanos das profissões que junto da Medicina realizam o trabalho na área, tais como a Enfermagem, a Farmácia-Bioquímica, a Nutrição, o Serviço Social e a Psicologia, profissões que passam a demonstrar o interesse em intensificar sua formação, seguindo o modelo de aprendizado já institucionalizado de Residência Médica. Algumas experiências esparsas de Residência nessas profissões se configuram, patrocinadas por programas financiados por fundações privadas ou pela previdência social, dentro de um determinado período, limitado pela contenção de recursos, já que estes eram alocados sem as mesmas condições da Residência Médica, amparada por lei e prevista em orçamento federal.

Ainda dentro do modelo tradicional de organização dos serviços, algumas profissões que integram a formação e prática em

saúde se mobilizam no sentido de realizar treinamento semelhante, e várias experiências de Residência Multiprofissional se sucedem com resultados promissores, uns com apoio das Universidades e programas especiais, outros sustentados pela Previdência Social, tal como a experiência realizada na HUAP/UFF (Hospital Universitário Antonio Pedro/Universidade Federal Fluminense) que congregou quatro profissões: Medicina, Enfermagem, Nutrição e Serviço Social, durante 4 anos.

Mesmo de posse de uma avaliação positiva sobre a qualidade dessa formação as IFES que desenvolveram o programa de Residência com característica multidisciplinar encerraram essa modalidade de programa, já que os recursos financeiros ficaram cerceados à área médica, sendo retirados os outros recursos que contribuíam com o novo projeto. As experiências posteriores têm continuidade quase restrita aos hospitais estaduais e são financiadas com recursos próprios, sem entretanto garantir as características principais da interdisciplinaridade, isto é, os programas se atêm a cada uma das profissões.

Os vários relatos sobre a importância e significado dessas experiências justificavam o empenho de ser viabilizada novamente essa modalidade de preparação profissional em saúde. Várias tentativas são canalizadas no sentido de dar continuidade a elas, buscando-se as condições para tornar possível o retorno do programa de Residência.

Ao longo da década de 80, são propostas alternativas ao modelo tradicional de trabalho em saúde dentro de aproximação proposta pela Reforma Sanitária, que concebe a saúde como um conjunto de necessidades sociais e biológicas, dando-se ênfase no processo de democratização das relações, no qual o poder político deveria ser deslocado para junto das camadas populares, buscando universalizar o direito à saúde, criando-se instrumentos de gestão democrática e de controle social sobre o sistema de saúde. Destaca-se a importância do processo de mobilização dos profissionais de saúde em torno dos interesses coletivos visualizando a determinação dos processos de saúde e doença. Todas essas propostas convergem para a VIII Conferência de Saúde, realizada em 1986, na qual a concepção de Saúde como direito de cidadania e dever do Estado é definida e se oferecem as bases da concepção de saúde da Nova Constituição.

A Constituição Federal de 88 explicita em seu artigo 198 que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: descentralização, atendimento integral e participação da comunidade. Resgata a proposta da reforma sanitária e conceitua a saúde como consequência efetiva de um conjunto de condições de vida, como

expressão ativa do exercício de direitos de cidadania, entre os quais encontram-se o direito ao trabalho e justo salário, o direito à educação e moradia. A lei ainda enfatiza a necessidade da participação popular nas decisões e gestão das políticas públicas.

Dessa forma a sociedade reúne possibilidades para superar politicamente a compreensão vigente, e socialmente dominante, da saúde como um estado biológico ou apenas como ausência de patologias, entendendo-a como consequência direta do equilíbrio e melhoria das condições de vida das populações.

Para dar consistência a essa compreensão, a prática profissional passa a ser revista, tomando força a importância da formação profissional que deveria constituir -se em objeto central de interesse, sendo analisadas as formas tradicionais de ensino em Saúde, bem como o significado da Residência, dentro de uma visão redimensionada incluindo-se outras profissões que diretamente interagem neste trabalho. A descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade suscitam a presença e trabalho do conjunto de profissões que compõem o universo das ações de saúde e esta convivência se constitui como objeto de pesquisa e descoberta de novas alternativas de trabalho que cada vez respondam mais adequadamente às prerrogativas da Constituição de 88.

Estes três elementos principais e básicos da proposta da Constituição em vigor justificam o concurso das diferentes profissões que de forma especializada e individual têm contribuições efetivas a oferecer ao trabalho em saúde dentro dos aspectos priorizados no próprio texto constitucional. Transcorridos dez anos de sua promulgação, a nova lei, adotando uma concepção ampliada de saúde, tem sua aplicabilidade restrita à qualidade dos recursos humanos, daí ser importante o trabalho multiprofissional que se depara com lacunas na formação do conjunto dos profissionais, distantes da interligação do conhecimento das disciplinas biológicas e sociais. O Serviço Social, como profissão que tem

"como eixo de ação 'as relações sociais', poderia sensibilizar a questão de forma globalizante, bem como aprofundar os canais de participação criados, estimulando os usuários da instituição, através da ampliação da consciência sanitária, para o controle dos Serviços prestados" (Bravo: 1996:131)

O Serviço Social, enquanto disciplina que compõe o quadro do trabalho em saúde, tem na Residência uma maior oportunidade de ampliar sua própria formação - assimilando conhecimento e prática referente à saúde - e de contribuir em ações que tenham necessidade do fortalecimento do processo de educação e assistência nas mais diferentes expressões da saúde e doença.

A Residência em Serviço Social pode, portanto, preencher dois tipos de lacunas. Primeiramente, aquela inerente à sua própria formação, por ser esta vulnerável a um conhecimento heterogêneo e mesclado por diferentes disciplinas que correspondem à compreensão do social, moldado de acordo com diferentes visões disciplinares. Em segundo lugar, esta mesma heterogeneidade facilita o trânsito por um conjunto de disciplinas e pode oferecer alternativas de prática, o que permite estender sua contribuição a áreas do conhecimento às vezes herméticas, como podem ser configuradas algumas das disciplinas biológicas. Dessa forma, a presença das profissões com aporte nas concepções sociais, no trabalho em saúde, está sempre a suscitar reflexões e possibilidades, provocadas pela disponibilidade de conhecimento permanente para rever e reconstruir o objeto da intervenção, que não reiterara as formas tradicionais de poder institucional.

A Residência em Serviço Social justifica-se como uma forma de educação continuada, com ênfase nas ações preventivas e pedagógicas em saúde, dentro de uma perspectiva de interdisciplinaridade e de valorização dos conhecimentos biológicos e sociais. Está voltada para pesquisas sócio-sanitárias emergentes, para atualização e absorção de novos conhecimentos, contribuindo para a formação própria da profissão como também para o conjunto das profissões de saúde, dentro da perspectiva de construção do direito à cidadania e do fortalecimento do poder da população usuária de saúde.

RESIDÊNCIA EM SAÚDE: TEORIA E METODOLOGIA

A concepção de saúde vigente extrapola os limites do saber e da prática médica, dentro do entendimento da produção social da saúde e da doença, tentando sedimentar um paradigma que venha a superar os pólos saúde pública/assistência médica individual, ou prevenção e cura no sentido de alcançar uma nova qualidade da assistência. Esse processo exige nova concepção teórica e prática, para que a saúde consiga ser melhor definida nos quadros da política pública e a população reúna condições para compreender o significado do direito à saúde e da dimensão das desigualdades sociais. Para tanto também deve ser dada a devida importância às representações elaboradas pela população sobre a saúde, a doença, os serviços de saúde, sua qualidade e disponibilidade.

Ainda perduram na política de saúde as ações basicamente centradas no atendimento médico, limitandas aos recursos desta assistência, pouco considerando a relação saúde/condições de vida.

Essas ações circunscrevem-se à manifestação da doença e às possibilidades de sobrevivência.

Toda ênfase na conceituação da saúde como direito de cidadania requer profissionais capacitados que estabeleçam a interligação entre aspectos biológicos e sociais da saúde/doença, já que o conhecimento restrito a uma delas é insuficiente para responder às antigas ou novas demandas. A formação especializada, mesmo quando adequada e suficiente, atende a uma parcela do conhecimento e de forma igual acontece com os demais conhecimentos profissionais. Para que as ações sejam suficientes, necessita-se da interação coletiva e da exposição dos conhecimentos particulares. Ainda que, individualmente, cada profissional tenha sua bagagem de conhecimentos, quase sempre apresenta dificuldades em permutá-la; a extrema importância atribuída a esse conhecimento desencadeia uma recusa, consciente ou não, em partilhá-lo com profissionais de áreas complementares.

A Residência em Serviço Social, como processo contínuo de formação pós-graduada, deve agregar os conhecimentos em saúde com os conhecimentos inerentes a esta profissão. Como profissão voltada diretamente para a intervenção nos determinantes sociais neste campo, tem possibilidade ampla de realização por ter a saúde, de acordo com Conil et alii

"demonstrado um potencial mobilizador e aglutinador sendo uma das reivindicações sempre presentes nos diversos movimentos sociais (...) esse potencial está relacionado à articulação possível entre as questões objetivas, fundadas em análises mais gerais dos seus determinantes sociais e as subjetivas a partir das percepções dos sujeitos sociais em face de suas necessidades e carências" (Conil,1995:104).

Entendemos que as práticas em saúde têm a necessidade de entrecruzar de forma permanente dois conhecimentos, o biológico e o social, principalmente dadas as condições de vida da população com quem diretamente lidam. A falta de conhecimento social impede que seja feita a leitura de uma situação, impede que se interligue a saúde às condições de vida, invariavelmente implicadas. Se as condições sociais afetam a saúde, não há como o profissional da área biológica prescindir de um conhecimento que lhe dê aporte para compreender as origens, as respostas e possíveis alternativas frente aos problemas sócio sanitários. Por outro lado, o afastamento dos profissionais da área social de elementos mínimos e fundamentais do conhecimento biológico limita a interação entre os grupos de profissionais, fazendo com que perdurem as linguagens cifradas e herméticas que, tendo validade no plano científico, são quase sempre incompreensíveis para a população.

O direito à saúde requer necessariamente a mudança nas formas de comunicação profissional-usuário.

A Residência é justamente esse espaço de aprendizagem em que o Serviço Social, ao mesmo tempo em que se fundamenta nos conhecimentos predominantes na saúde, também apresenta ao conjunto das profissões desta área as concepções oriundas da compreensão social e política referente à saúde. Desse modo, mediatiza dois conhecimentos que, além de produzirem um benefício mútuo, diretamente contribuem para qualificar a assistência nos serviços, com respostas diretas sobre as necessidades trazidas pela população.

A Residência em Serviço Social tem como horizonte a interdisciplinaridade, que difere do sentido de "multiprofissional" ou "multidisciplinar" - ambos significando a partilha de conhecimento em um mesmo espaço por várias profissões ou disciplinas, sem que haja necessariamente a conjugação de interesses ou de projetos. As disciplinas apenas se colocam próximas, mas a comunicação recíproca pode se restringir a aspectos burocráticos do trabalho, enquanto o trabalho específico é desenvolvido de forma individualizada, conservando as características da formação peculiar a cada profissão. A formação especializada reforça o corporativismo, o poder, o elitismo, responsáveis pelas relações hierárquicas e verticalizadas ainda comuns e prevalentes no ambiente de trabalho. Sem negar o valor da especialização, a pretensão é que esta não obstrua a possibilidade de integração e democratização de informações e conhecimento, conforme prevê o novo conceito de trabalho em saúde, de acordo com a Constituição de 88.

A Residência como reflexo da *Interdisciplinaridade*, sendo ainda um projeto, se fundamenta em Japiassu que propõe

"a interação entre disciplinas, podendo ir da simples comunicação das idéias até a integração mútua de conceitos, da epistemologia, da terminologia, da metodologia e dos procedimentos (...). É imprescindível a complementaridade dos métodos, dos conceitos, das estruturas e dos axiomas sobre os quais se fundam as diversas práticas científicas" (Japiassu, 1992:88).

Mesmo existindo dúvidas sobre ser ou não exequível esta metodologia, ela se impõe enquanto projeto, direção e possibilidade, já que o objetivo do trabalho em saúde é o oferecimento de uma resposta efetiva à saúde de toda a população e não a preservação corporativa de profissões.

Para dar início a um programa de Residência dentro desse paradigma deve-se construir o objeto de trabalho em saúde a partir de parcerias. Os problemas e perspectivas seriam dissecados, e os conhecimentos acumulados individualmente por cada profissão

seriam confrontados e subseqüentemente transformados pelos diferentes profissionais em trabalho, respondendo cada um a seu ângulo de responsabilidade técnica, mas agora com domínio do conjunto, ao contrário do que era oferecido pela especialização.

Essa proposição se complementa com a introdução da reflexão de outra metodologia, a *Educação em Saúde*, que propõe a relação entre profissionais e população. Esta metodologia é concebida por Stotz que prioriza

*o lugar do indivíduo, sua privacidade e dignidade, propondo uma ação com base no princípio da eleição informada sobre os riscos à saúde. O educador, sujeito da ação, deve compartilhar e explorar as crenças e valores dos usuários dos serviços a respeito de certa informação sobre saúde, bem como discutir suas implicações práticas. A eficácia do enfoque educativo pressupõe simplesmente a demonstração de que o usuário tenha uma compreensão genuína da situação (Stotz,1993:16).

Sob este enfoque, o profissional aprende a compreender o universo cultural do usuário de saúde e, ao mesmo tempo, aprende a comunicar os conteúdos de seu conhecimento. O programa de Residência em Serviço Social se solidifica com a constituição de um corpo de idéias no qual tenha espaço tanto a confluência destas como a explicitação das discordâncias conceituais ou políticas, onde as diferenças de conhecimento e idéias possam buscar a complementaridade que segundo Gurvitch

desvela a aparência de exclusão recíproca entre elementos estudados destacando suas relações mútuas. É a primeira etapa de dialética que quer simplesmente mostrar a relatividade e a insuficiência de conceitos contrários. Esses elementos estão na realidade em um contínuo. A complementaridade e a contradição, elementos da dialética, integram o cotidiano da formação do trabalho em equipe e necessitam de exercício permanente para operar sucessivas superações (in Bruyne: 1977, 69).

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Atualmente a Residência em Serviço Social do HU/UFJF desenvolve trabalhos, assumindo diferentes atividades assistenciais nas enfermarias e ambulatórios do HU - hospital/dia DST/AIDS, ambulatórios de laringectomia/fonoaudiologia -, e realiza projetos de Pesquisa e Intervenção em relação à produção de conhecimentos das temáticas: Acesso e demandas dos usuários ao HU, Processo

saúde/doença, SUS e o financiamento do Hospital Universitário, Direitos Sociais dos usuários, Humanização da Assistência, e Avaliação da Residência. Neste segundo ano, estes campos de atividades temáticas estão sendo complementados nas unidades municipais de saúde, dentro da perspectiva de aprofundar a investigação e a prática do processo de descentralização, universalidade, equidade e controle social.

As principais frentes de trabalho nas unidades básicas de saúde são decorrentes de programa estabelecido pelos gestores municipais e dirigentes/ profissionais locais, junto com as representações dos usuários, iniciando ações nas unidades de saúde do Marumbi, Santa Cruz, São Sebastião e São Benedito. Essas frentes integram-se aos trabalhos realizados pelos profissionais estabelecendo trocas com os agentes comunitários, conselhos locais de saúde, visitas domiciliares, grupos de adolescentes, entre outros, no intuito de construir um trabalho centrado nos princípios do SUS, obter subsídios para aprofundar a produção tecno-científica e contribuir para assegurar os direitos de cidadania.

O trabalho da Residência em Serviço Social desenvolvido tem buscado elaborar respostas qualificadas e legitimadas para as situações que se colocam no âmbito da intervenção institucional, assim como antecipar, através de análises teóricas, as tendências e necessidades do trabalho, analisando as tensões na definição dos papéis e atribuições no contato direto com as diversas categorias profissionais.

Transcorrido o primeiro ano dessa experiência, finalizada a realização do Curso de Especialização e reiniciado novo processo (segundo grupo de residentes e nova turma do curso de especialização) algumas questões continuam a ser suscitadas:

- a opção por esta forma de educação continuada tem garantido qualificação operativa e compreensão teórico-crítica identificando a significação, os limites e as alternativas da ação profissional?;
- o processo de formação em curso tem possibilitado introduzir as bases de trabalho coletivo em conjunto com os profissionais de saúde?;
- como estender esta formação de modo a alcançar um número maior de profissionais, já que é o campo da saúde aquele que incorpora significativo número de assistentes sociais?

Estas indagações instigam-nos a continuar oferecendo a Residência/Curso de Especialização no sentido da valorização igualitária do ensino e da assistência, considerando a relevância de uma experiência sustentada em um paradigma que conjuga elementos culturais, conceitos e valores compartilhados e reconstruídos por força dos acréscimos no campo da teoria em Saúde.

A importância da Residência/Curso de Especialização é sentida face ao reconhecimento das propostas similares e integradas em relação a **trabalho e ensino**, duas requisições separadas mas indissociáveis no aspecto pedagógico e na otimização de recursos das políticas de Educação e Saúde. O fato de a Residência ter sido pensada acoplada a um Curso de Especialização em Saúde reforça a dimensão teórica e prática, ao mesmo tempo em que contribui para a construção da interdisciplinaridade, pois há uma disposição dos cursos que já realizam a Residência assim como daqueles que deverão iniciá-la no ano 2000 em partilhar o mesmo curso de especialização, que tem por base as discussões da política de saúde, os modelos tecno-assistenciais, a epidemiologia, elegendo os paradigmas da Saúde Coletiva como aporte das ações profissionais imediatas e futuras.

A Residência enquanto base fundamental da formação de Recursos Humanos na área da Saúde confere ao profissional a segurança necessária para intervir e propor soluções criativas e viáveis frente a superações sucessivas da Questão Social e de Saúde e se apresenta como uma das alternativas mais adequadas neste campo de atuação.

Sua outra face seria a de contribuir de forma efetiva na construção da formação do trabalho em equipe no interior das instituições de saúde, dando seguimento à vocação interdisciplinar que acompanha historicamente o Serviço Social, a ser estendida junto ao conjunto das profissões de saúde.

Concluindo parcialmente este ensaio, consideramos importante avaliar de modo permanente a inserção da Residência em Serviço Social junto aos modelos tecno-assistenciais norteados por princípios do movimento sanitário, tais como gestão democrática, saúde como direito de cidadania e serviço público voltado para a defesa da vida individual e coletiva.

Este ensaio apresenta as primeiras considerações sobre a Residência como estágio avançado de formação em saúde, sugerindo que novas discussões surjam no sentido de concretizar o projeto, ainda incipiente, da Residência, na perspectiva de formação com base interdisciplinar. Para isso é preciso a interlocução permanente com as diferentes formas de organização das diversas categorias profissionais para que a Residência seja o alicerce a consolidar o *trabalho coletivo em saúde*.

As quatorze profissões reconhecidas pelo MEC/CNS como efetivas no espaço de trabalho em saúde poderão encontrar no trabalho coletivo a superação dos próprios limites e vencer gradativamente o corporativismo interno de cada uma, reconhecendo-se todas como complementares, ativando, trocando linguagens e metodologias propícias às interlocuções e parcerias, de modo a

assimilar em profundidade as singularidades do trabalho coletivo. Sem dúvida, nenhuma metodologia de ensino supera a Residência enquanto espaço essencial da formação em Saúde pautada na integração conceitual e prática adquirida no processo de trabalho cotidiano dos serviços de saúde.

BIBLIOGRAFIA

- BRAVO, M.I. 1996. Serviço Social e Reforma Sanitária.SP. Ed UFRJ/Cortez Ed.
- BRUYNE, P. et al.1977. Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais. RJ. Ed Francisco Alves.
- CONILL, E. et al 1995. Políticas Públicas e Estratégias Urbanas.In: Serviço Social e Sociedade,49, ano XVI. S.P. Cortez Ed.
- JAPIASSU, H. Atitude Interdisciplinar no Sistema de Ensino. In: Interdisciplinaridade. RJ. Tempo Brasileiro Ed.
- STOTZ, E. et al. 1993. Participação Popular, Educação e Saúde: teoria e prática. RJ. Relume Dumará Ed.

PODER LOCAL: REQUALIFICAÇÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO*

Édina Evelyn Casali Meireles de Souza**

RESUMO

O artigo trata da construção sócio-histórica da noção de Poder Local na Europa, América Latina e Brasil, identificando-o com a fase monopolista do capitalismo e com o processo de democratização desencadeado na Europa a partir da década de 70, abordando os elementos teórico-práticos que o constituíram e sua reconfiguração na atualidade.

ABSTRACT

The article analyses the social-historical construction of the concept of Local Power in Europe, Latin America and Brasil, identifying it with the monopolist capitalism period and the process of democratization touched off in Europe since the 1970's, analysing its theoretical and practical elements and its contemporary reconfiguration.

I. REFERÊNCIAS EMBRIONÁRIAS

O início do processo de industrialização possibilitou, em nível mundial, uma expansão da urbanização, imprimindo alterações no ambiente urbano e exigindo reflexões acerca desse fenômeno, constituído objeto privilegiado de conhecimento das Ciências Sociais a partir da década de 30. As primeiras produções que privilegiaram os estudos relativos ao ambiente urbano foram desenvolvidas pela Escola de Chicago, e os trabalhos orientaram-se por uma

* Resumo de Tese de Doutorado - PUC/SP, 1996.

** Profa. do Departamento de Fundamentos da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

metodologia específica, visando ao conhecimento objetivo das cidades e do conjunto dos problemas provocados pelo desenvolvimento industrial, bem como visando a soluções para os mesmos¹.

Na década de 40, os estudos sobre as cidades foram complementados por abordagens relativas às relações de poder no âmbito das mesmas, detendo-se, especialmente, nas novas configurações sociais que começavam a tomar forma no ambiente democrático norte-americano, desenhando relações de poder diferenciadas².

Durante os anos 50, os estudos de Hunter (in Carvalho, 1969) sobre Atlanta constituíram o primeiro trabalho com sofisticação metodológica sobre Poder Local, abordando sua complexidade e correlação com uma instância de poder mais ampla. Avaliando os atos políticos locais, sua análise revelou a estrutura monolítica do poder e a predominância das diretrizes econômicas sobre a vida política e social no espaço local.

A partir de então, os estudos passaram a enfatizar a relação de dependência ou autonomia desencadeada e estabelecida entre esfera local e poder central (Estado), respaldada em abordagens teóricas mais flexíveis e ecléticas, combinando métodos analíticos diferenciados em duas direções: um, com orientação mais sociológica, apoiando a teoria de Floyd Hunter; outro, enfatizando a ciência política, baseou-se nas idéias de Robert Dahl. O aspecto diferenciador dos mesmos residia na questão da responsabilidade da condução política, ou seja, quem deveria exercer o poder – um grupo elitizado e competente ou uma pluralidade de agentes políticos. Teoricamente, essa divergência inaugurou, nos anos 60, o embate entre elitistas e pluralistas sobre as relações de poder, desencadeando outras contribuições e polêmicas.

Em outra direção, a partir dos anos 60, encontravam-se as contribuições dos países socialistas – Praga, Argélia, Tchecoslováquia, entre outros – preocupados com o estabelecimento da democratização e partilha do poder baseados nas discussões sobre auto-gestão e co-gestão. Essas iniciativas inscreveram-se no movimento mais amplo de luta pela conquista e consolidação democrática e estavam pautadas na recuperação estratégica do fortalecimento democrático enquanto alternativa viável para transição ao socialismo.

1 Estes estudos apresentavam objetivos e procedimentos diversificados a partir de duas influências básicas: ecológica ou antropológica. A primeira, muito utilizada por sociólogos como Park, Burgess e Mckenzie; a Segunda, por Robert e Helen Lynd.

2 Entre os trabalhos desenvolvidos ver o estudo de Warner e Hunter sobre Yankee City, que identificou os dirigentes locais a partir das funções que desempenhavam em diferentes instituições, promovendo uma aproximação com a questão do poder exercido na esfera local.

Foi, entretanto, a partir da década de 70 que se constatou um avanço teórico-prático significativo da noção de Poder Local, provocado, entre outros motivos, pelo agravamento da crise econômica e social³, pelo desencadeamento da crise do Estado de Bem-Estar e por lutas sociais intensas contra o autoritarismo, melhoria da qualidade de vida, democratização e descentralização do Estado. Surgiram, nesse contexto, novos debates referentes à inserção da Sociedade Civil no espaço urbano, produzidos pela Escola de Sociologia Urbana Francesa, contrapondo-se às produções desenvolvidas pela Escola de Chicago, ao reconhecer o Estado capitalista como elemento determinante e definidor da relação Estado-Sociedade.

Tais orientações embasaram novos estudos sobre Poder Local estimulados pelo ambiente histórico de exaltação da liberdade, condenação do nazismo e busca da reconstrução democrática. Afinados com o reconhecimento do Estado enquanto instrumento de dominação, especialistas da questão urbana analisaram-no como reflexo direto das lógicas do capitalismo monopolista e o espaço urbano, como instância de dominação de classe.

Nessa perspectiva, o âmbito local tornou-se reflexo direto das determinações capitalistas, e as pesquisas passaram a privilegiar a relação entre poder central e poder local, destacando-se os estudos de Castells, Topalov, Lojkine, Preteceille, enfatizando aspectos distintos⁴.

A organização da Sociedade Civil nesse período, acentuava-se em torno dos "movimentos sociais" para defesa de seus direitos. Estabelecendo uma relação um pouco distanciada dos Partidos Políticos e Sindicatos, esses movimentos desenvolveram, ao longo dos anos 70, destacadamente, uma história de lutas e mobilizações. No entendimento de Urrutia (1993), durante o período, pesquisadores urbanos acreditaram que as pressões desencadeadas pelos "movimentos sociais" poderiam implementar mudanças revolucionárias

3 Na configuração elaborada por Mandel, 1985, quatro fases demarcaram o movimento do capitalismo em nível mundial - do final do século XVIII à crise de 1847; de 1847 a 1890; de 1890 a 1945 e do pós-45 até os dias atuais - subdivididas em "ondas largas" de desenvolvimento ou estagnação. Embora aponte a capacidade de reformulação e renovação do capitalismo, a reflexão mandeliana indica que as tentativas recuperadoras das crises provenientes da dinâmica capitalista foram ineficazes para promover a retomada de desenvolvimento, desencadeando, a partir de então, períodos de recessões e crises sucessivas.

4 Pode-se indicar como exemplo a divergência entre Castells e Lojkine. Apesar de ambos entenderem que o Estado refletia a luta de classes, para Castells, havia uma relativa autonomia da instância política e, portanto, esta poderia não ser totalmente determinada pela instância econômica. Para Lojkine, ao contrário, o privilégio da intervenção econômica sobre as demais instâncias era evidente e significativo. Para compreender melhor ambas as posições ver Castro, 1988 e Souza, 1996.

nas estruturas de poder no âmbito local e promover uma rápida transição do Estado autoritário e totalitário para o socialista através do fortalecimento da democracia popular.

Confiantes nessa capacidade, fizeram do espaço europeu palco de uma multiplicidade de projetos sociais e políticos de democratização para enfrentamento dos regimes autoritários. No contexto internacional as primeiras experiências foram implementadas na Espanha, Portugal e Grécia, desdobrando-se posteriormente para outros países, inclusive América Latina. Segundo Borón (1985), essas experiências, em sua maioria, tiveram como fundamento a reivindicação de um determinado tipo de democracia – liberal/pluralista – de matriz schumpeteriana, cujos paradigmas foram os modelos institucionalizados pelos países anglo-saxões.

Nessa conjuntura, os avanços teóricos sobre Poder Local ocorreram a partir da questão da descentralização político-administrativa do Estado, do processo de democratização e da participação da Sociedade Civil na gestão urbana. Dessa forma, na Europa dos anos 70, reformas institucionais foram implementadas, enfatizando a esfera municipal enquanto espaço privilegiado para promoção do avanço do processo de democratização. A partir de então, a compreensão de Poder Local adquiriu sua forma mais conhecida: arena pública e coletiva de participação de vários segmentos da Sociedade Civil nas discussões e definições das ações implementadas pelas administrações locais. Contudo, tal conceituação, bem como sua operacionalização, encontrava-se ainda bastante nebulosa, sendo aprofundada somente na década seguinte.

No contexto latino-americano a construção histórica do Poder Local acompanhou tardiamente a dinâmica européia. Marcada por lutas sociais decorrentes das condições de dependência e subdesenvolvimento, a América Latina compunha um cenário de desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais (Fernandes, 1981), provocando uma mobilização da Sociedade Civil, voltada para a conquista da democracia e defesa de seus direitos. Embora sob ditaduras militares, esse período foi marcado por manifestações da Sociedade Civil em torno de reivindicações sociais e políticas amparadas pela mesma convicção reinante na Europa: a idéia de que a maior organização e participação popular seria o caminho para superação da condição de dependência e possibilidade de avanço democrático. Pesquisas acadêmicas voltaram-se, na época, para o conhecimento e interpretação dos fenômenos sociais e urbanos, respaldados preferencialmente nas teorizações da Escola Francesa.

No que se refere à análise das relações de poder, os estudos conectaram-se à compreensão do centralismo, patrimonialismo e clientelismo enquanto formas peculiares de uma estrutura de dominação e autoritarismo. Segundo Massolo (1988), a

compreensão de Poder Local na América Latina não apresentava a conotação de "poder distribuído" ou mesmo descentralizado, conforme entendido no contexto europeu, mas sim de tentativas de rompimento com as ditaduras prevaescentes, iniciando a luta pelo resgate da democracia.

2. DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO: NOVO CENÁRIO PARA O PODER LOCAL

O modelo de desenvolvimento desencadeado ao longo dos anos 60 demonstrou uma certa fragilidade, na opinião de Mandel (1985), confirmada na década seguinte pela estagnação e crise do modelo capitalista. Assim, à semelhança da década anterior, os anos 80 foram inaugurados sob o impacto de uma nova crise capitalista, acirrando a desigualdade, a exclusão e o desemprego.

A reação a esses acontecimentos por parte das elites ocorreu na perspectiva de busca de soluções para recuperação da ordem capitalista, destacando-se aquelas de orientação neoliberal, implementadas pela Inglaterra e Estados Unidos e sustentadas pela justificativa do esgotamento e ineficiência do Estado de Bem-Estar. Estabelecendo como prioridades cortes no gasto social, desativação de programas e redução do papel do Estado na perspectiva do Estado-Mínimo, esse modelo recebeu a análise de Nunes (1991) e a crítica de Netto (1993)⁵.

As soluções perseguidas por esse modelo baseavam-se na aplicação de rigorosas políticas de ajuste econômico e financeiro, medidas que produziram uma significativa redução na renda das classes populares, provocando uma queda na sua qualidade de vida e elevando o índice do desemprego, justamente quando no campo político celebrava-se o advento da redemocratização e da luta pela conquista da cidadania.

O reconhecimento da necessária revisão do papel do Estado, por sua vez, fortaleceu-se em duas direções. De um lado, com os críticos do modelo do Estado de Bem-Estar (neoliberais), argumentando que sua manutenção inviabilizaria qualquer tentativa de retomada de desenvolvimento econômico e social; de outro, com os defensores da manutenção do mesmo (democrático-populares), defendendo que o controle social das ações públicas pela Sociedade Civil seria a direção indicada para o novo modelo de Estado.

5 Para Netto, 1993, o que os mentores do modelo do Estado Mínimo pretendiam não era reduzir a intervenção do Estado, mas sim, "encontrar as condições ótimas (hoje só possíveis com o estreitamento das instituições democráticas)" para garantir os interesses particulares da classe burguesa.

Independente da tendência político-ideológica, ambas as propositivas concentraram-se na perspectiva de implantação do processo de descentralização político-administrativa com fortalecimento da instância municipal como alternativa mais apropriada para estabelecimento da reforma do Estado. Dessa forma, o reforço do nível municipal estimulou os avanços teóricos relativos à temática do Poder Local na Europa e América Latina.

Diferentemente do que ocorreu nos anos 70, época em que as relações de poder estabelecidas no âmbito local eram analisadas sob a ótica do modo de produção capitalista, na década de 80, o reconhecimento da "ampliação" do Estado possibilitou pensar que as relações entre Estado e Sociedade poderiam orientar-se no diálogo e busca de consenso, e não mais, exclusivamente, na diretiva do confronto.

Respaldados na referência teórica do pensamento gramsciano de que a conquista da democracia ocorreria através do fortalecimento do campo político e cultural, os debates relativos às noções de Estado, Poder Local e democracia aceleraram-se.

Os estudos realizados por Harloe (in Castro, 1988) delinearam novos rumos para a temática do Poder Local na Europa. O autor defendeu a idéia de que as análises relativas às relações de poder no nível local não poderiam reduzir-se aos seus aspectos funcionais por possuírem um caráter contraditório: eram expressões de interesses políticos e econômicos diversos. Diante disso, por retratarem problemas cotidianos e circunscritos a uma territorialidade delimitada, os estudos afetos à questão deveriam deter-se na análise do confronto de interesses entre os diferentes níveis de poder.

Essa noção foi absorvida por Biarez, Cecarelli e Birbaun, autores que, enfatizando estudos referentes às diversas forças presentes no âmbito local, oferecem contribuições teóricas significativas. Compreendeu-se, portanto, que a noção de Poder Local não poderia restringir-se às ações desenvolvidas pelas autoridades públicas municipais, mas a uma relação entre o cotidiano das sociedades e as formas políticas inscritas naquele âmbito.

O entendimento de que os projetos implementados para atender às demandas da reforma urbana, antes de serem políticas públicas, eram reivindicações trazidas da Sociedade Civil, balizou a revisão teórica para análise do Poder Local. Assim, da excessiva importância às determinações do Estado capitalista monopolista pensado pela Escola de Sociologia Urbana Francesa, passou-se a buscar explicações para as relações de poder nas relações sociais produzidas na esfera municipal. Esta instância tomou-se, então, o *locus* privilegiado da dinâmica das relações políticas voltadas para a democratização da sociedade pela possibilidade de promover a participação popular, o controle social e a co-gestão das políticas públicas municipais.

Na Europa, principalmente na Espanha, o processo passou a ser defendido como estratégia de distribuição de poder entre os diversos setores componentes da Sociedade Civil local e, para tanto, aprofundaram-se diretrizes teóricas, discutindo premissas básicas para sua implantação⁶. A partir de então, a participação tornou-se condição basilar para a viabilização da democratização das relações de poder e, conseqüentemente, elemento principal da noção de Poder Local.

Em termos operacionais a construção e fortalecimento do Poder Local na Europa ao longo da década de 80 ocorreu com a regulamentação constitucional de experiências de gestão municipal descentralizadas e participativas como os exemplos da Espanha, França, Portugal, Inglaterra, Alemanha, etc. Embora guardando especificidades, as práticas implementadas orientaram-se por premissas comuns: a) a promoção da reestruturação espacial dos municípios, dividindo-os em regiões ou distritos; b) a institucionalização da participação popular, criando canais específicos (Associações de Vizinhos; Iniciativas Cidadãs; Conselhos Municipais; Conselhos Setoriais; Conselhos Distritais; Audiência Pública; Referendo; Direito à Petição; Plenárias; Assembléias; etc.)

Apesar desse empenho, autores como Laffanour (1988), Tarrow (in Castro, 1988) e Ruivo (1988) avaliam que a participação popular estimulada pelas administrações locais européias não permitiram uma prática efetiva de participação; ao contrário, configuraram experiências "marginais" e "circunstanciais", pouco contribuindo para uma profunda transformação das relações de poder. Apontam, ainda, que essas práticas produziram muito mais um impacto administrativo que político.

O caso espanhol - que tem sido apontado como referência mais consolidada de Poder Local - na avaliação de Moron (1988), permitiu somente facilitar a comunicação entre governantes e cidadãos no processo de consulta às suas demandas. Contudo, não se pode desconhecer os avanços produzidos pela iniciativa espanhola na direção do fortalecimento democrático com a introdução da prática do controle sobre os mecanismos de tomada de decisão e defesa da participação popular nas administrações locais. Nessa ótica, a participação direta dos vários segmentos sociais na definição, gestão e controle das ações públicas no âmbito municipal, caracterizaria a constituição de um Poder Local.

6 Entre outras Borja, 1988 aponta: fixação dos objetivos políticos do processo; redefinição dos modelos de gestão vigente; transferências para as regiões administrativas o poder de decisão; definição de competências; conhecimento das necessidades e demandas de cada região e garantia da participação da sociedade na gestão urbana.

No final dos anos 80, com as inúmeras e profundas modificações desencadeadas pela dinâmica capitalista, a questão da participação popular na gestão urbana, enquanto estratégia de fortalecimento do Estado democrático, começou a sofrer alterações, influenciando diretamente as teorizações relativas ao Poder Local.

Com o avanço do processo de globalização⁷, o local tornou-se uma instância tão complexa que passou a requerer abordagens teóricas mais amplas, levando os estudiosos do fenômeno a dedicarem-se à construção da nova idéia de Poder Local. Nesse sentido, destacaram-se os estudos de Rivellois (in Fischer, 1993). Segundo o autor, o Poder Local não poderia ser compreendido somente enquanto espaço físico geograficamente delimitado onde as relações de poder se confrontavam, mas como um espaço socialmente construído. Reforçou-se, dessa forma, a inversão da concepção determinística de compreendê-lo enquanto reflexo da lógica capitalista, passando-se ao reconhecimento de seu vínculo com o movimento histórico das formações sociais, das representações coletivas e das formas culturais.

No aspecto relativo às iniciativas de construção do Poder Local, Gaudin (in Fischer, 1993) detectou três direções: a) aquelas que privilegiavam a reestruturação de sua configuração, voltando-se para a redefinição da prestação dos serviços, requalificação de pessoal e reorganização do trabalho; b) as que buscavam formas conciliatórias de relação entre instituições de poder reconhecidas e legitimadas; c) as que enfatizaram um novo posicionamento político-filosófico, fixando-se na discussão em torno da legitimação do poder, seu funcionamento democrático e representatividade.

Na América Latina, a década de 80 também apresentou peculiaridades com a tentativa de inserção na nova ordem mundial mais competitiva, produzindo alterações significativas no modelo de desenvolvimento. A insistência no fato de que a única possibilidade de recuperação do crescimento econômico residia no aceite das regras instituídas pelo modelo neoliberal desencadeado na Europa, repercutiu vigorosamente no contexto latino-americano, provocando uma perversa desarticulação econômica e agravando, consideravelmente, o processo de exclusão social e econômico de grande parcela de sua população.

Por sua vez, o impulso democratizante tornou-se mais evidente somente na segunda metade da década de 80 e a grande maioria dos países enfrentou o grande desafio de buscar a ampliação

7 O processo de globalização se caracteriza por uma intensificação dos padrões de interdependência entre economias nacionais nos campos da produção, comércio e finanças e é resultante do modelo pós-fordista de produção nas sociedades de capitalismo avançado. Análises sobre o mesmo poderão ser encontradas em Ianni, 1992.

da democracia e a retomada do desenvolvimento econômico. Nessa conjuntura, segundo Dowbor (1992), passou-se a reconhecer que os problemas advindos da recessão econômica internacional, eclodiam na esfera municipal, tornando esta instância um espaço estratégico para implementação de mudanças.

Acompanhando a dinâmica européia, nesse período, enriqueceram-se os debates relativos aos "movimentos sociais", buscando identificar no potencial dos novos sujeitos sociais – movimentos urbanos e rurais; comunidades eclesiais de base; sindicatos; ecologistas; de gênero; etc. – as possibilidades de reorganização da Sociedade Civil para promover transformações culturais e políticas.

Esses elementos da revisão teórica nortearam a busca pela redefinição da compreensão latino-americana de Poder Local. Precusores da nova visão foram os trabalhos desenvolvidos por Villa, Pádua e Venneph (in Massolo, 1988), advertindo que o conceito de Poder Local não deveria relacionar-se às práticas políticas implementadas por uma determinada tradição histórica local, mas sim à articulação deste com o contexto mais amplo – o regional e o nacional. Dessa forma, a temática do Poder Local passou, então, a circunscrever-se à esfera municipal e regional enquanto espaço possível para estabelecimento de relações ampliadas de poder.

Em termos operacionais o fortalecimento do nível municipal seguiu a propositiva européia de investir na descentralização político-administrativa. Para D'Arc (in Massolo, 1988) este processo foi desencadeado na América Latina por razões diferenciadas: a) por questões políticas vinculadas à necessidade de atualizar os modelos democráticos; b) por questões estratégicas, estimuladas por organismos internacionais como o banco Mundial, alegando que no nível local as necessidades imediatas da população tornam-se mais visíveis; c) por questões sócio-políticas, por ser o âmbito municipal o nível mais próximo para canalizar, regular e controlar reivindicações sociais.

Os projetos descentralizadores implementados na região, a partir do final dos anos 80, apresentaram duas direções. De um lado, constituíram-se em instrumento de enfrentamento do processo de globalização econômica, visando à retomada do desenvolvimento no nível local. De outro, apresentavam-se enquanto estratégia para o fortalecimento de relações democráticas de poder. Apesar de algumas iniciativas esforçarem-se para construir o Poder Local⁸, um contingente maior de municípios implantou a proposta descentralizadora na perspectiva da primeira direção.

8 Algumas destas experiências foram analisadas por Viviescas, 1988 e Cataldo, 1991 entre outros.

Desenvolvidas em algumas capitais latino-americanas – Caracas, Bogotá, Buenos Aires, Santiago do Chile, Lima, entre outras – tais iniciativas vêm repassando para os municípios responsabilidades de definição, gestão e controle das políticas públicas através de parcerias entre Estado e Sociedade Civil, nos moldes do que defende a fórmula do Planejamento Estratégico. Verificou-se que o processo vem sendo pensado não como uma redefinição das relações de poder, conforme a desencadeada no contexto espanhol, mas como um procedimento técnico visando a melhor aplicação dos escassos recursos públicos.

Na avaliação de Rodríguez (1995), a abertura à participação popular na América Latina vem se revelando insuficiente, por manter-se limitada à instância meramente consultiva, estimulada preferencialmente em ações como seleção e priorização da intervenção no nível local, visando à otimização das ações administrativas.

No que se refere aos estudos relativos à temática do Poder Local, constatou-se uma tendência para analisar suas particularidades, sua dinâmica interna, a diversidade dos sujeitos envolvidos, suas demandas e objetivos e a busca de formas alternativas de gestão municipal que permitam romper com o tradicionalismo das relações de poder. Contudo, da mesma forma que no contexto europeu, a conjuntura dos anos 90 apresentou novos desafios para a construção do Poder Local latino-americano, configurando os rumos atuais do mesmo.

3. PODER LOCAL NO BRASIL

A análise da temática do Poder Local no Brasil percorreu o mesmo caminho estabelecido para os contextos europeu e latino-americano, ou seja, o de estabelecer uma correlação histórica com o movimento da relação entre Estado e Sociedade Civil na dinâmica capitalista. Sendo assim, resgatou-se o passado colonial, dependente e escravista, da sociedade brasileira, realizando sua transição para o capitalismo nos moldes do que o pensamento marxista denomina de "revolução passiva"⁹, o que contribuiu para a definição da temática do Poder Local.

Com relação às teorizações verificou-se que os estudos pioneiros detiveram-se nas análises referentes às relações de poder

9 Na literatura marxista dois conceitos caracterizam a transição para o capitalismo: a "via prussiana", elaborada por Lênin para explicar o processo de modernização agrária desencadeado até promover a industrialização; a "revolução passiva", utilizado por Gramsci para indicar os processos de transformações sociais e políticas providenciadas por setores da classe dominante e não pela população, promovendo uma "revolução pelo alto".

estabelecidas no âmbito municipal, realizadas nas décadas de 40 e 50, por pesquisadores da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, sob a coordenação de Donald Pierson da Universidade de Chicago¹⁰.

Analisando esse conjunto de pesquisas, Carvalho (1969) caracterizou-os como estudos "políticos" e "antropológicos". Os primeiros tratavam diretamente do poder político local, concentrando-se no levantamento de informações que permitisse reconstruir a história política local. Na avaliação do autor, esses estudos apresentavam imprecisões teóricas quanto à definição dos conceitos utilizados (poder, influência política, coronelismo, latifúndio, clientelismo e outros), além da utilização da técnica do "*general influential*" para analisar as lideranças políticas.

Os estudos "antropológicos" - na grande maioria produzidos por pesquisadores norte-americanos - apresentavam uma descrição completa da vida local, contendo informações sobre a estrutura das relações de poder neste âmbito e fornecendo elementos importantes para a identificação de quem controlava o poder. Tratava, portanto, do que a obra clássica de Leal (1986) denominava de "coronelismo", ou seja, uma forma peculiar de manifestação do poder privado na esfera pública.

Com base nessas referências verificou-se que a concepção de Poder Local durante as décadas de 40 a 60 relacionava-se ao poder dos "coronéis", e os estudos desenvolvidos voltavam-se, em geral, para o desempenho desta prática política, destacando as formas de cooptação e manipulação utilizadas, instituindo o nepotismo, a indevida utilização de recursos públicos em detrimento de interesses privados, o tráfico de influência e favorecimentos especiais, a consolidação de laços de fidelidade, além de um descaso com as demandas e necessidades dos setores populares (Diniz, 1982). Tal comportamento político institucionalizou a denominada "ideologia do favor", que se reflete até hoje nas relações de poder e subverte significativamente a noção dos direitos sociais¹¹.

Em termos de operacionalização, os embriões do Poder Local no Brasil foram encontrados, nas experiências desenvolvidas por

10 Silva, 1974, elucida que foram precursores os trabalhos realizados por Emílio Willens, de 1947 - "Cunha: Tradição e Transição de uma Cultura Rural do Brasil" - e o de Lucila Herrmann - "Evolução da estrutura social de Guaratinguetá num período de trezentos anos" - de 1948. Os estudos desenvolvidos apresentavam diferenciações quanto às preocupações que os estimulavam, bem como os procedimentos metodológicos utilizados.

11 Para Schwarz, "o favor é nossa mediação quase universal - e, sendo mais simpático do que o nexo escravista, a outra relação que a colônia nos legara - é compreensível que os escritores tenham baseado nele a sua interpretação do Brasil, involuntariamente, disfarçando a violência, que sempre reinou na esfera da produção", 1973: 153-154.

Assistentes Sociais de implementação de Programas de Desenvolvimento de Comunidade, no período da Guerra Fria, desencadeando formas de envolvimento de alguns setores das comunidades em ações programadas pelo governo central. Ainda que não tenham permitido a constituição de uma expressão política de poder das pessoas envolvidas, essas iniciativas podem ser apontadas como embriões do Poder Local, por terem trabalhado conceitualmente categorias como a idéia de "local", participação, desenvolvimento, organização social da comunidade, mudança social, conscientização e ação conjunta entre população e governo.

O avanço teórico relativo aos estudos sobre as relações de poder no Brasil altera-se a partir da década de 70, com a mobilização e organização da Sociedade Civil em torno da defesa de seus direitos cidadãos. Nesse período, o Brasil experimentava o *boom* desenvolvimentista, demarcado por um clima de estabilidade política institucionalizada sob forte repressão. Todavia, registrando o rebatimento da crise capitalista em nível mundial, o modelo econômico brasileiro demonstrou sinais de esgotamento em meados de 1973, atingindo proporções alarmantes do custo social.

Para enfrentamento da situação a Sociedade Civil mobilizou-se em torno de múltiplas representações – sindicais, estudantis, movimentos sociais urbanos e rurais, Igreja Católica, etc. – e a centralização do poder do Estado começou a ser questionada. Participantes ativos do cenário político, os movimentos sociais tornaram-se referência analítica privilegiada para definir essas relações face à difusão da prática de reivindicação e pressão sobre o Estado para atendimento de suas necessidades essenciais.

Apesar de abarcar uma diversidade de compreensões¹², a noção de movimentos sociais consubstanciou-se mais frequentemente enquanto reação da Sociedade Civil à ineficiência do Estado. Como na Europa e América Latina, os estudos referentes a esta categoria respaldaram-se nas teorizações produzidas pela Escola de Sociologia Francesa¹³.

No final da década de 70, a estratégia adotada para enfrentamento da crise econômica e social brasileira foi a implementação de um modelo que "distendesse" a sociedade e proporcionasse uma "abertura controlada" para aliviar a tensão sócio-política. Difundiu-se no país o discurso em torno da reforma do Estado na perspectiva de uma descentralização administrativa,

12 Doimo, 1995 analisou e agrupou as várias interpretações acerca dos movimentos sociais identificando três matrizes interpretativas: estrutural-autonomista; cultural-autonomista e aquelas defensoras do enfoque institucional.

13 Destaque para as contribuições de Castells, Touraine e Laclau e posteriormente, para Lefort, Evers e Kowarick. Ver Doimo, 1995.

estruturada na concepção de uma "democracia forte", capaz de definir instrumentos de controle social¹⁴. Diante disso, as discussões relativas à democracia não se detiveram mais no âmbito de sua institucionalização, mas sim na diretiva de sua ampliação, tendo em vista as limitações da democracia liberal. Nessa conjuntura, identificaram-se as iniciativas pioneiras de Poder Local.

Orientados por diretrizes partidárias, alguns governantes¹⁵ estimularam a participação popular, reconhecendo-a como força política presente no âmbito local capaz de discutir ações públicas a serem implementadas. Desenvolvidas por Piracicaba (SP), Lages (SC) e Boa Esperança (ES), entre outras localidades, o caráter inovador das experiências viabilizou um método alternativo de gestão estruturado a partir de alguns procedimentos básicos: a) divisão do município em regiões; b) eleição de representantes para cada região; c) levantamento social, político, econômico e cultural da realidade para conhecimento das necessidades específicas de cada região; d) definição de prioridades e elaboração de um Plano de Trabalho para o município; e) fidelidade ao Plano, especialmente na questão da aplicabilidade dos recursos; f) busca de alternativas para o desenvolvimento local.

Para viabilizar a participação popular, estas iniciativas criaram instâncias participativas como Conselhos Orçamentários; Conselhos Tarifários; Conselhos Municipais de Saúde; Conselhos Superiores de Governo; Assessorias de Informações; Comunidades de Base e Centros de Irradiação, etc. A noção de Poder Local manteve-se atrelada ao poder executivo por este deter o poder decisório. Contudo, por estar comprometido em implementar uma gestão voltada para os interesses dos setores populares, o processo respaldava-se na consulta à comunidade através das lideranças ou outros representantes.

Na década de 80, convivendo com o agravamento das condições sociais e econômicas, crise do Estado e retomada do ideário democratizante, a sociedade brasileira enfrentou a propositiva da reforma do Estado seguindo a orientação descentralizadora, conforme ocorreu na Europa e Estados Unidos. Nesse período passou pelo processo Constituinte, definindo a valorização da esfera municipal, reconhecendo-a como espaço possível para o estabelecimento de novas relações de poder mais democráticas e participativas.

14 Na avaliação de Alves, 1984, a solução estaria na criação de mecanismos de cooptação da elite opositora organizada, mas bastante coercitivos para frear o crescimento do movimento social.

15 Segundo Neto, 1983 a preocupação de incorporar a comunidade na gestão local expandiu-se em aproximadamente 50 (cinquenta) municípios de vários Estados brasileiros, na grande maioria, sob administração do PMDB.

A partir de então, a teorização sobre os elementos constitutivos do Poder Local passou a ser reformulada. O conceito de comunidade foi resgatado numa perspectiva diferenciada das concepções até então formuladas, notadamente as de origem norte-americana da Escola de Chicago. Na tentativa de redefinir seu significado e natureza, passou a ser associada a outros conceitos como município, poder local, descentralização, participação, democratização.

Algumas contribuições destacaram-se na tentativa de reconceituação do termo comunidade. Gohn (1990) afirma que, apesar de o sentido mais comum estar fortemente atrelado à representação geográfico-espacial, era necessário considerar também dois outros pressupostos que qualificavam essa espacialidade determinada: a existência de afinidade ideológica e a condição econômica, sendo esta última a categoria que historicamente mais motivou a organização da Sociedade Civil em torno de interesses específicos.

Wanderley (1993), retomando as discussões relativas ao Desenvolvimento de Comunidade, ressaltou sua noção específica e de participação popular, considerando as mudanças conjunturais ocorridas na realidade brasileira e na reconfiguração da Sociedade Civil. Reinterpretando o conceito de comunidade, apontou para o fato de que novos elementos deveriam ser considerados para sua compreensão: os sujeitos individuais e coletivos que as originavam, mantinham-nas ou as modificavam; os modelos, teorias e valores que orientavam os sujeitos dessas novas comunidades; os projetos de sociedade que defendiam; os meios utilizados para sua continuidade e transformação; e, finalmente, seus projetos organizacionais para constituir-se enquanto Poder Local.

Privilegiando a noção conceitual de Poder Local, Silva (1995) recuperou o conceito de comunidade inserido no contexto das relações entre Estado e Sociedade Civil, retomando-o como sujeito histórico em razão dos avanços do pensamento democrático. Dessa forma, reconhecia que o espaço local tornara-se efetivamente relevante, bem como as relações de poder inscritas neste âmbito. Assim, das primeiras análises da comunidade, das relações coronelistas de poder; do Desenvolvimento e Organização de Comunidade e dos movimentos sociais, os estudos brasileiros inauguraram a temática analítica do Poder Local.

No campo da operacionalidade, as iniciativas implementadas foram construídas a partir de 1982, quando foram eleitos para Prefeituras candidatos de partidos de oposição ao governo federal, preocupados com a "questão social", empenhados em buscar, junto à população, formas de enfrentá-la. Essas iniciativas, implementadas pelos governantes municipais do período 83-88, concentraram-se na busca de formas eficientes de atendimento ao imenso déficit social, através das políticas públicas municipais.

O balanço analítico dessas iniciativas apontou que, em sua grande maioria, não promoveram uma efetiva participação popular, limitando-se a práticas consultivas, repasse de responsabilidades através da prática do mutirão, ou, ainda, procurando a sociedade para discutir e levantar necessidades, submetendo-as posteriormente à avaliação e definição do poder executivo¹⁶. Além disso, mantiveram formas de convivência política com o poder público, bem como práticas clientelistas e demagógicas.

De forma diferenciada, algumas iniciativas voltadas para a construção do Poder Local foram encontradas também nesse período – em proporção bem menor. Implementadas pelos administradores de Diadema (SP), Vila Velha (ES) e Fortaleza (CE) – do Partido dos Trabalhadores – as experiências investiram na formação de Conselhos Populares diversos para estimular e viabilizar a comunicação direta entre poder público e população.

O que as diferenciava das experiências iniciadas no mesmo período para enfrentamento da "questão social", era o estabelecimento de um novo estilo de governar, introduzindo a definição das políticas públicas a partir de um projeto político respaldado no fortalecimento de relações democrático-participativas e do Poder Local. Nessa direção, ainda que com algumas restrições quanto aos resultados obtidos, estes governos locais empenharam-se em organizar a população, abrindo espaços institucionais de representação direta junto à administração municipal.

De forma generalizada, as iniciativas promoveram inversões no direcionamento das políticas públicas, voltando-as, particularmente, para os setores populares, procurando redefini-las com posicionamentos contrários à postura clientelista, implementando ações que respeitassem as condições sócio-culturais locais, tendo em vista a implantação de um projeto político ainda carente de definições. Em fins da década de 80, entretanto, o ideário da descentralização e da democratização ganhou centralidade com a promulgação da Constituição de 88 e, nessa conjuntura, a temática do Poder Local aprofundou-se teórica e operacionalmente.

Avancini e Trevas (1987), atendo-se à busca de sua elucidação e conceituação e associando-o ao processo de descentralização e valorização da esfera municipal, afirmaram que a peculiaridade desta noção residia na institucionalização da participação popular e, nessa ótica, o Poder Local referia-se às articulações entre poder administrativo – executivo e legislativo – e Sociedade Civil organizada, enquanto possibilidade de intervenção dos setores populares na gestão municipal.

¹⁶ Foram várias as experiências em diversas áreas, desenvolvidas, entre outros, por Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Curitiba (PA), Porto Alegre (RS), Juiz de Fora (MG), etc.

Com Daniel (1988) identificou-se a conceituação de Poder Local mais comumente conhecida, distinguindo-o do poder político administrativo. Para o autor, o Poder Local constituía-se do conjunto das diferentes modalidades de poder inscritas no espaço municipal: poder político, poder econômicos e poder social.

Orientado pelos estudos desenvolvidos na Espanha, Jacobi (1983, 1990) afirmou que a noção de Poder Local no Brasil efetivou-se atrelada à propositiva da descentralização e democratização. Contudo, ponderou que existe uma forte tendência em confundir descentralização e participação, apesar de ambos serem conceitos diversos e complexos, embora complementos fundamentais de um mesmo processo. Para o referido autor, ambos são instrumentos que podem permitir o desenvolvimento de uma política municipal voltada para a democratização das relações de poder, ao estabelecer uma aproximação entre poder público e população.

Nesse sentido, reconhece que a iniciativa descentralizadora poderia construir um espaço político-institucional em que se poderiam expressar várias representações, alianças, interesses, forças e organizações sociais que demarcavam o território político local. Insistiu, ainda, na idéia de que pensar a descentralização como solução restrita ao caráter administrativo para possibilitar a democratização do Estado, reduz significativamente a dimensão do processo e, especialmente, da construção do Poder Local.

Operacionalmente, em fins dos anos 80, configurou-se um novo formato de constituição de Poder Local, estruturado principalmente em torno das gestões participativas. Nas eleições gerais de 1988, a perspectiva descentralizadora tornou-se *slogan* de candidatos das mais diversas tendências políticas, que a apresentavam ora como solução para o enfrentamento da crise do Estado, ora como forma apropriada para promover a democratização das relações entre poder público e sociedade.

Formas diferenciadas de viabilização desse processo foram identificadas, confirmando que cada localidade buscava, nas suas particularidades, a construção do Poder Local. Apesar da multiplicidade de propostas, as experiências puderam ser agrupadas em torno de duas tendências principais. Na primeira, encontravam-se aquelas empenhadas em promover a retomada do desenvolvimento econômico, utilizando parcerias entre os setores públicos e privados para garantir o atendimento das demandas sociais da população e a qualidade de vida, segundo o que propõe o Planejamento Estratégico.

Essas experiências vêm sendo administradas por representantes do PSDB ou PMDB, eleitos para o período 1993-96, como os de Salvador (BA), Recife (PE), Florianópolis (SC), São José dos Campos (SP), entre outros. Desenvolvendo uma série de Programas Sociais, investem na formação de Conselhos Municipais Setoriais

diversos como canal participativo - Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Meio-Ambiente, Habitação, Esporte e Lazer.

No plano administrativo, a totalidade das experiências dividiu os municípios em regiões, criando Regiões Administrativas e Postos de Serviços para atendimentos básicos. No plano político, a ênfase foi dada à busca da conjugação harmônica entre desenvolvimento econômico e qualidade de vida. O estabelecimento das relações entre poder público e sociedade, embora apresentassem variações a partir das especificidades de cada município, sedimentou-se em pressupostos gerais como: a) garantia de condições para o debate das ações municipais junto a entidades representativas da comunidade local; b) apoio às formas de organização popular e aos programas de desenvolvimento local baseados no planejamento participativo; c) criação de mecanismos para garantir a participação da população no processo planejado de desenvolvimento municipal.

A viabilização destas propositivas ocorreu através de Programas específicos para superar os problemas enfrentados pelos municípios através de parcerias com a Sociedade Civil, como os exemplos de Florianópolis (SC), Salvador(BA), Vitória (ES), Recife (PE), entre outros¹⁷.

Canais participativos foram criados para permitir a aproximação entre poder público e sociedade, adquirindo uma multiplicidade de formatos: Seminários de Avaliação da Gestão; Fóruns de Entidades de Moradores; Plenárias; Orçamento Participativo e Conselhos Setoriais de Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Meio-Ambiente, Habitação, etc.

Estudiosos como Soler (in Lesbaupin, 1996), Fischer e Carvalho(1993), Moura (in Fischer, 1993), no entanto, vêm apontando que esses canais têm se tornado meras instâncias legitimadoras das ações do governo local, tendo promovido um esvaziamento do conteúdo reivindicativo e conflitivo da sociedade, face à insistência de busca pelo diálogo e consenso. Na verdade, essas iniciativas não produziram alterações na estrutura das relações de poder, impedindo, portanto, a efetiva constituição do Poder Local.

O segundo conjunto de experiências vem sendo implantado pelas Prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores orientados pelo "modo petista de governar"¹⁸. Investindo muito mais

17 Foram estabelecidas parcerias com empresariado, industriais e demais representantes da elite econômica local para viabilizar Programas voltados para criança e adolescente, reurbanização de favelas, renda mínima, modernização administrativa, etc.

18 Exemplos diversos como de Santo André (SP); Diadema (SP); Santos (SP); Ribeirão Preto (SP); Piracicaba (SP); Olinda (PE); Belém (PA); Angra dos Reis (RJ); Belo Horizonte (BH); Betim (MG); Ipatinga (MG); Ronda Alta (RS); Icapuí (CE); Janduí (RN).

que na estrita descentralização administrativa, propuseram-se a mudar as relações de poder, defendendo a soberania popular, os direitos humanos e o controle social do Estado, combinando democracia representativa com democracia direta.

A viabilização desse modo alternativo de governar respalda-se em algumas diretrizes: a) imprescindibilidade da participação popular, visando à *garantia de uma prática político-administrativa* voltada para a alteração da correlação de forças no âmbito local; b) inversão de prioridades, garantindo o atendimento das demandas dos setores mais carentes; c) transparência das ações implementadas; d) democratização do Estado (Partido dos Trabalhadores, 1992).

A participação de diversos segmentos da Sociedade Civil é assegurada pela criação de canais participativos como: Comissões de Gestão e Equipamentos; Fóruns ou Plenárias Regionais; Coordenadorias Setoriais (de Mulheres, de Negro, de Pessoas Portadoras de Deficiência, de Idosos, etc.); Conselhos Municipais Setoriais; Orçamento Participativo.

Apesar da escassez de avaliações mais sistemáticas das experiências, estudos esporádicos vêm sendo desenvolvidos a respeito dos desempenhos das mesmas, procurando demonstrar a *exeqüibilidade de seus resultados*. Souto (1995) confirma uma significativa melhoria dos indicadores de saneamento, educação e saúde desses municípios. Contudo, a complexidade da realidade social contemporânea vem exigindo a revisão de alguns conceitos fundamentais para o Poder Local: de um lado, a redefinição de seus elementos constitutivos - democracia, cidadania, Estado e Sociedade Civil; de outro, os desdobramentos de sua operacionalização.

No campo conceitual Toledo (1994) afirma que a esquerda-democrática brasileira confirmou a tese da possibilidade do fortalecimento da democracia no contexto capitalista através da ampliação dos direitos políticos e sociais. Sendo assim, o âmbito viável para ampliação democrática concentra-se na Sociedade Civil. Essa propositiva, entretanto, sustenta-se na constituição de uma nova concepção de cidadania¹⁹ requalificada enquanto estratégia política, tendo em vista a *construção de uma nova cultura política* baseada na igualdade e na institucionalização de espaços públicos garantidores da participação dos múltiplos segmentos da Sociedade Civil.

O balanço das produções selecionadas sobre Poder Local permite afirmar que estudiosos brasileiros consideram sua constituição uma estratégia política para aprofundamento de relações democráticas e conquista da cidadania. A análise das mesmas revelou uma *tendência significativa de aproximação com o*

¹⁹ A redefinição deste conceito vem sendo pensada entre outros por Telles, 1994; Benevides, 1994 e Dagnino, 1994.

pensamento gramsciano, uma vez que as propositivas de intervenção do mesmo encaminham-se particularmente para o reforço dos campos político e cultural.

Contudo, existem controvérsias com relação à possibilidade de estruturação do Poder Local sob o regime capitalista. Alguns autores²⁰ vêm denunciando a identificação direta entre descentralização e prática democrática, uma vez que, da forma como vem sendo implantado na América Latina e Brasil, o processo encerra, na realidade, um conteúdo fragmentário que vem comprometendo a concepção de um projeto global para os países. A participação da Sociedade Civil no contexto capitalista nesta diretiva vem contribuindo para mascarar os conflitos sociais e universalizar o ideário do consenso aparente.

Na verdade, a temática do Poder Local no Brasil encontra-se ainda em construção e representa um desafio muito maior do que aparenta ser, especialmente pelo fato de que a operacionalização do processo de descentralização político-administrativo numa perspectiva democratizante e participativa, vem sendo absorvida por governantes democrático-populares e neoliberais, produzindo resultados diferenciados como uma participação ilusória, consultiva ou meramente legitimadora.

Ressalta-se, entretanto, que, independentemente da tendência política, prevalece o reconhecimento de que a descentralização permite uma aproximação direta entre demandantes (população) e decisores (poder público) que, ao ser viabilizada, pode desenhar um campo de relações de forças capaz de estimular a Sociedade a organizar-se politicamente para o atendimento de seus interesses. O surgimento deste campo de relações é o que se denomina Poder Local. Mas o que traz de novo esse deslocamento de confronto de interesses e decisões para o nível local?

Ao aproximar a população do poder público, a premissa da participação ganha centralidade, pois torna-se estratégia fundamental para diferentes atores alcançarem seus interlocutores e encaminhar suas demandas. Essa proximidade, entretanto, parece não estar sendo suficiente para estabelecer uma participação real da Sociedade Civil na esfera municipal. Ao contrário, algumas análises vêm apontando que a formalização de canais participativos contemplados com definições de atribuições e regras de funcionamento, não tem produzido os efeitos esperados quando não se investe em práticas participativas concretas, reais e decisórias.

A propositiva de instituição de formas democráticas de relações de poder que configuram o Poder Local não passa pela criação de fórmulas ou métodos alternativos descentralizando ações, mas pelo

20 Entre outros, Coraggio, 1988 e Davidovich, 1993.

enfrentamento de valores e comportamentos construídos historicamente. Sua configuração requer a requalificação do ideário democrático na direção da ultrapassagem de sua noção estrita à igualdade jurídico-formal, à defesa do corporativismo e à cultura política elitista, revertendo-a para a *elucidação da diferença entre democracia e democratização*. Sendo assim, o desafio do Poder Local no Brasil passa necessariamente pela sua constituição enquanto forma de poder.

Entendendo que as relações de poder encontram-se latentes numa espacialidade determinada, discorda-se das posições que apontam o Poder Local como representação exclusiva da Sociedade Civil organizada. Se a sociedade capitalista estrutura-se a partir do estabelecimento de *relações sociais e produtivas*, estas abrangem todos os cidadãos, estando estes organizados ou não. Pensando assim, o Poder Local existe independentemente de ser incorporado aos canais de participação criados pelas instâncias municipais. Por sua vez, o avanço de sua constituição ocorrerá na medida em que obtiver maior visibilidade e poder de inserção.

O mérito de algumas gestões alternativas tem sido o de *estimular a manifestação deste poder, porém, a grande maioria das experiências em curso pauta-se na busca de uma gestão eficiente, visando à racionalização e otimização dos escassos recursos públicos*.

3. OS RUMOS DO PODER LOCAL

Atualmente, condições diversas redirecionaram o debate em torno da participação popular na instância local, desenhando algumas tendências na configuração do Poder Local.

Primeiramente, a conquista legítima de cargos por candidatos vinculados a partidos de esquerda transformou estes representantes em legítimos defensores dos setores populares, estimulando a participação da Sociedade Civil somente no nível do controle social, ou seja, da *fiscalização das ações desenvolvidas pelo governo local através de canais institucionalizados*.

Uma segunda tendência vem sendo configurada pelo fantasma do corporativismo. Para atender à multiplicidade de interesses e demandas dos diversos grupos componentes da Sociedade Civil, a participação vem se transformando num instrumento de defesa de interesses particulares de determinados grupos, formando um *"neocorporativismo local"*.

A terceira tendência - predominante - é a participação pensada nos moldes do Planejamento Estratégico²¹. Pesquisadores

21 Estas iniciativas estão sendo implementadas por várias cidades: Zaragoza, Bilbao, Madrid, Sevilha, Barcelona, Lisboa, Canadá, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Santiago do Chile, Salvador, Recife, Vitória, etc.

espanhóis, latino-americanos e brasileiros vêm procurando traçar o papel atual a ser desempenhado pelo Poder Local nesta perspectiva.

De maneira bastante otimista, com relação às possibilidades futuras da ordem burguesa, Borja (1996) vê as cidades como protagonistas do próximo século, por serem elas o espaço onde o progresso econômico, o bem-estar social e a integração dos povos determinar-se-ão. Assim, defende que os governos locais deverão exercer uma "liderança promotora" para o alcance destes objetivos, investindo em aspectos como a questão econômica, urbanística (habitação e meio-ambiente), segurança e justiça, fortalecimento do campo social e cultural, infra-estrutura de serviços urbanos, transportes e comunicação, redefinição de competências, recursos e modos de gestão.

Analisando esse conjunto de experiências questiona-se a auto-definição do Planejamento Estratégico de constituir-se instrumento eficaz para construção de relações de poder descentralizadas, democráticas e participativas. O estímulo à concorrência entre cidades pode produzir e/ou acentuar ainda mais a desigualdade entre as mesmas, impossibilitando qualquer estratégia de desenvolvimento àquelas cidades que não conseguirem assegurar-se no mercado globalizado. Da mesma forma, segmentos da Sociedade Civil desorganizados ou desmobilizados, dificilmente terão suas demandas e necessidades atendidas. Pensando na realidade brasileira, onde a grande maioria da população não possui tradição organizativa ou participativa em razão de nosso passado colonialista, autoritário e clientelista, a questão parece-nos mais agravante.

Todavia, acreditando na eficácia do direcionamento indicado pela fórmula do Planejamento Estratégico, fortalecem-se produções teóricas indicando que a construção de um novo modelo de regulação econômica e social na contemporaneidade passa pelo ideário da solidariedade. Nessa direção encontram-se as contribuições de Lipietz (1991) e Rosanvallon (1981), propondo uma ordem internacional sem agressividade, onde a solidariedade e as iniciativas locais garantirão um desenvolvimento mais humanizado por estar sendo pensado conjuntamente com a Sociedade Civil.

Dessa forma, parece que o grande desafio para os próximos anos é buscar o perfeito equilíbrio entre democracia e capitalismo. A generalizar-se esta compreensão, a sociedade do possível está delineada: urbanisticamente correta, economicamente saudável, controladamente assistida e politicamente democratizada.

Cabe ressaltar, porém, que a constituição da noção de Poder Local no Brasil ainda está por se construir. Entendemos tratar-se de um processo histórico, submetido a condições materialmente determinadas e que vem exigindo reflexões mais profundas acerca

de sua efetivação, enquanto estratégia de fortalecimento da democracia e conquista da cidadania.

Apesar de o processo de democratização da sociedade brasileira ter fortalecido o ideário democratizante da gestão municipal – participação popular, descentralização político-administrativa e controle social tornaram-se conceitos presentes em todas as instâncias governamentais – sua efetivação encontra limites na própria estrutura política de nossa formação social, na qual práticas políticas tradicionais ainda persistem para garantir a manutenção do modelo vigente.

Grande parte das iniciativas em curso vêm engendrando uma aparente participação, os cidadãos tornam-se atores sociais da peça encenada pelo poder público municipal numa conjuntura que institucionaliza a democratização e a participação, mas aplaude o ideário neoliberal.

Todavia, reconhece-se que as possibilidades de seus avanços poderão ocorrer através do reforço das experiências em andamento, buscando ultrapassar suas dificuldades, imprecisões e indefinições. Sendo assim, encaminha-se que a construção de um Poder Local capaz de promover uma ampla democratização das relações sociais deve investir: a) na realização de pesquisas que contemplem a identificação e análise das mudanças ocorridas no formato de gestão municipal e na conformação dos sujeitos coletivos; b) na revisão crítica das teorizações sobre Poder Local e suas relações com os processos de democratização, descentralização e participação, procurando identificar diferenciações (ideo-políticas); c) na compreensão das metodologias utilizadas para sua implementação com o esclarecimento das particularidades das realidades investigadas; d) no incentivo à realização de eventos para disseminação e reflexão das experiências em curso, buscando intercambiá-las para que se tornem elementos facilitadores na superação dos obstáculos e incompreensões e ainda para aquisição de informações que ampliem suas possibilidades.

Concluindo, o que se vislumbra como desafio é a análise profunda e crítica de qual democracia se quer ampliar, qual cidadania se quer garantir, qual participação popular se quer estimular e qual controle social se quer permitir.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, M. Helena - *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. SP, Cortez, 1992.
- AVANCINI, S. e TREVAS, V. (org.) - *Poder Local e Constituinte*. SP, EDUC, 1987.

- BENEVIDES, M. Vitoria - "Cidadania e Democracia" in *Revista Lua Nova*, nº 33, SP, 1994.
- BORJA, Jordi - "As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma reflexão europeia e latinoamericana" in FISCHER, T. (org.), *Gestão Contemporânea: Cidades Estratégicas e Organizações Locais*. RJ, FGV, 1996.
- _____ - "A Participação Cidadina" in *Revista Espaço e Debates*. SP, nº 24, 1988.
- CARVALHO, Murilo - "Estudos de Poder Local no Brasil" in *Revista Brasileira de Estudos Políticos* SP, nº 25/26, jul., 1969.
- CASTRO, Maria Helena de - "Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: um Balanço Bibliográfico" in *Boletim Informativo de Ciências Sociais* RJ. nº 25, ANPOCS, 1988.
- CATALDO, J. - "Municipalidadde Santiago: Participación Ciudadana en la Definición de Lineamientos par el Desarrollo Comunal" in *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos e Regionais*. Santiago do Chile, nº 52, 1991.
- CORAGGIO, José L. - "Dilemas da Pesquisa Urbana a partir de uma Perspectiva Popular na América Latina" in *Revista Espaço e Debates*, nº 23, SP, NERU, 1988.
- D'ARC, Hélène - "Brasil, México e Cuba: Três Contextos, Três Abordagens da Centralização" in FISCHER, T. (org.), *Poder Local, Governo e Cidadania*. RJ, FGV, 1993.
- DAGNINO, Eveline - "Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Cidadania" in DAGNINO, E. (org.), *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. SP, Brasiliense, 1994.
- DANIEL, Celso - "Poder Local no Brasil Urbano" in *Revista Espaço e Debate*. SP, nº 24, 1988.
- DAVIDOVICH, Fany - "Poder Local e Município: Algumas Considerações" in *Revista de Administração Pública*. RJ, Vol. 27, nº 1, jan/mar, 1993.
- DINIZ, Eli - "Clientelismo Urbano: Ressuscitando um Fantasma?" in *Novos Estudos CEBRAP*, SP, nº 4, nov., 1982.
- DOIMO, Ana Maria - *A Voz e a Vez do Popular: Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil Pós-70*. RJ, Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- DOWBOR, Ladislau - "Autonomia Local e Relações Intermunicipais" in *Revista de Administração Municipal*. RJ, vol. 39, nº 203, abr/jun, 1992.
- FERNANDES, Florestan - *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. RJ, Zahar Ed., 1981.
- FISCHER, Tânia - "Poder Local: um Tema em Análise" in FISCHER, T. (org.), *Poder Local, Governo e Cidadania*. RJ, FGV, 1993.
- FISCHER, T. e CARVALHO, J. - "Poder Local, Redes Sociais e Gestão Pública em Salvador" in FISCHER, T. (org.), *Poder Local, Governo e Cidadania*. RJ, FGV, 1993.
- GOHN, Maria da Gloria - "Comunidade: a Volta do Mito e seus Significados" in *Revista Serviço Social e Sociedade*. SP, Cortez, 1990.

- JACOBI, Pedro - "Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: Apontamentos para o Debate" in *Revista LUIA NOVA*, SP, nº 20, mai., 1990.
- LAFFANOUR, Anne - "Descentralización Administrativa, Participación y Gobierno en los Municipios" in *Primeras Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana*. Bilbao, Espanha, 1988.
- LEAL, Victor - *Coronelismo, Enxada e Voto*. 5a. ed., Alfa-Ômega, SP, 1986.
- MASSOLO, Alessandra - "Em Direção às Bases: Descentralização e Município" in *Revista Espaço e Debate*, SP, nº 24, 1988.
- MORÓN, M. S. - "Elementos para la Participación Ciudadana. Reglamentos y Ordenanzas de Participación: el Papel de las Entidades Ciudadanas" in *Ponencias y Debates: Primeros Encuentros sobre Descentralización y Participación*. Valencia, Espanha, 1988.
- NETO, João H. - *A Mesa da Esperança*. Brasília, Coord. de Publicações, 1983.
- NETTO, José Paulo - "Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal" in *Questões de Nossa Época*, SP, nº 20, Cortez, 1993.
- NUNES, R.ª - "O Keynesianismo e a Contra-Revolução Monetarista". Coimbra, Separata do Boletim de Ciências Económicas da Universidade de Coimbra, 1991.
- RODRÍGUEZ, Fernando - "La Participación Comunitaria y la Planificación Local" in *Revista Poder Municipal* Equador, nº 25, jan/mar, 1995.
- RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana - "Seis Questões pelo Poder local" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Portugal, Coimbra, nº 25/26, dez., 1988.
- SCHWARZ, R. - "As Idéias Fora do Lugar" in *Novos Estudos CEBRAP*, SP, nº 3, 1973.
- SILVA, Maria Lúcia C. da - *Evolução do Conceito de Comunidade no período 1965/70, na Sub-Região do Cone-Sul da América Latina*. Tese de Doutorado, PUC-SP, 1974.
- _____. "Retomada e Renovação do Conceito de Comunidade na Transição para o Próximo Milênio" in *Caderno Técnico*, SP, CNI-SESI, 1995.
- TELLES, Vera da S. - "Sociedade Civil e Construção de Espaços Públicos" in DAGNINO, E.(org.), *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. SP, Brasiliense, 1994.
- URRUTIA, Victor - "Poder Local e Distintas Realidades Históricas" in FISCHER, Tânia (org.), *Poder Local, Governo e Cidadania*. RJ, FGV, 1993.
- VILASSANTE, Tomás - *Las Ciudades Hablan*. Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, 1994.
- VIMESCAS, Fernando - "Identidade Municipal e Cultural Urbana" in *Revista Espaço e Debate*, SP, nº 24, 1988.
- WANDERLEY, Luiz E. - Mariangela Belfiori - *Metamorfoses do Desenvolvimento de Comunidade*. SP, Cortez, 1993.