

## **EMPRESARIAMENTO URBANO: A PRAIA COMO UM GRANDE NEGÓCIO**

**Maria de Fátima Gomes\***

### RESUMO

Este trabalho discute as novas formas de gestão urbana que pretendem tornar a cidade mercadoria orientadas pelos princípios de concorrência interurbana, analisando o caso do projeto Orla Rio no Rio de Janeiro.

**Palavras-Chave:** Cidade, Globalização, Gestão Urbana, Projeto Orla Rio.

### INTRODUÇÃO

A praia no Brasil enquanto locus de lazer, de encontro, e até de comércio de produtos e venda de serviços é um espaço público em que convivem diferentes interesses em disputa, representados pelos diversos segmentos da população presentes nesse espaço. Segundo a Constituição de 1988, as praias marítimas têm um status de bem comum, sendo a Marinha a administradora da praia, cuja posse legal, pertence à União, enquanto a Prefeitura do Município faz o gerenciamento da parte urbanística, cabendo ao Estado os serviços de saneamento público que incidem sobre esse espaço (FARIAS, 2008). No entanto, a partir das transformações urbanas provocadas pela reestruturação produtiva, iniciadas na segunda metade da década de 1970, acompanhadas por um conjunto de políticas de orientação neoliberal, observa-se a mercantilizar desse espaço, transformando-o em um objeto de negócio, através de novas formas de gestão da cidade.

Esse novo padrão de intervenção, com um perfil mais liberal, subordinado à lógica da eficiência e à valorização econômica é orientado pelos princípios de concorrência interurbana, de

---

\* Professora titular da Faculdade de Serviço Social da UERJ/RJ.

equilíbrio fiscal urbano (ABRAMO, 2002). As novas intervenções urbanas contam com a iniciativa privada orientadas pelo lucro, avessa aos princípios consagrados no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade, instrumentos elaborados a partir da Constituição de 1988 para democratizar a cidade.

No Rio de Janeiro o Plano Diretor, elaborado em 1992, está sendo reformulado no sentido de enfrentar as novas configurações da questão urbana que implicaram em um aprofundamento das desigualdades sócio-espaciais. No entanto, essa revisão apresenta problemas, já que não garante o processo de participação popular prevista no Estatuto da Cidade e na Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades que contribuem para a promoção da justiça social no espaço citadino. Segundo esses documentos, a participação popular é fundamental em todas as etapas de formulação e implementação da política urbana para assegurar que esta cumpra com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Nesse contexto, o poder público municipal tem priorizado o Plano Estratégico, apresentado como um instrumento de gestão urbana, difundido por agências multilaterais e consultores internacionais como um recurso dos governos municipais para fazer face à crise econômica e social, considerando que as intervenções orientadas por esse instrumento de planejamento seriam capazes de inserir as cidades nos espaços econômicos globais. O plano estratégico revela o peso adquirido pelas cidades com a globalização. A descentralização política e administrativa ditada pela Reforma do Estado é, sem dúvida, outro elemento que redimensiona a importância das cidades no atual contexto. Dessa forma, a maior ênfase na ação local no combate à crise parece estar relacionada ao encolhimento do papel do Estado Nação no controle do fluxo monetário multinacional, de maneira que os investimentos se tomam cada vez mais a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista. A cidade é considerada como mercadoria que deve ser vendida, daí a importância do marketing urbano. O marketing é estratégico para atrair empresas e investimentos; a parceria público-privada, para captar recursos adicionais às receitas públicas necessárias para a implementação dos projetos de modernização urbana. A venda da imagem de cidade coloca em risco os princípios de democracia e justiça social, à medida que os Projetos estratégicos afirmam a cidade no sentido do mercado,

dando pouca atenção à dimensão política e social do espaço cidadão.

Observa-se a instrumentalização da participação da população, uma vez que esta é requisitada apenas para legitimação dos projetos a serem implementados. Essa estratégia, segundo Vainer (2000, p. 95), conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania. Para esse autor, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. Essa nova forma de gestão da cidade denominada por Harvey (1996) de empresariamento urbano requer uma reengenharia administrativa com vistas à eficiência e à adoção de uma lógica empresarial na condução da ação pública, bem como um consenso político que assegure a governabilidade e a estabilidade política.

Harvey observa não apenas os impactos negativos, mas as contradições presentes nessa forma de gestão urbana que utiliza o plano estratégico como um de seus instrumentos. Para esse autor, o empresariamento urbano pode colocar um potencial para se transformar em um progressivo corporativismo urbano, dotado de agudo senso geopolítico para construir alianças e conexões espaciais para mitigar ou mesmo desafiar a dinâmica da acumulação capitalista e dominar a geografia histórica da vida social (Harvey, 1996: 123). Para isso, torna-se imprescindível o fortalecimento do poder local, com a criação de espaços de participação popular.

Para Borja e Castells (1997:35), defensores do planejamento estratégico, é necessário um projeto de desenvolvimento econômico que combine a competitividade, sem que seja desprezada a perspectiva social que incluiria uma melhor qualidade de vida. No entanto, o que tem se observado é que este instrumento de planejamento urbano tem contribuído para agravar a questão urbana.

No Rio de Janeiro, conforme observam Cocco et al (2001), na análise que realizam sobre o Plano Estratégico I (PECRJI) de 1993, este é de natureza conservadora, reproduzindo antigas práticas e velhos interesses, através de uma lógica instrumental e tecnocrática que desconsidera a participação popular, procurando impor uma conduta em que o mercado apresenta-se como a única alternativa.

O Plano Estratégico elaborado em 1993 foi reatualizado, através do Plano Estratégico II, denominado *As Cidades da Cidade*. É definido, segundo o documento oficial, como um método e um processo que consiste em prever, identificar e mobilizar as potencialidades disponíveis e as

condições favoráveis para implementação de ações e estratégias a fim de executar projetos operacionais. Tudo isso com o objetivo de obter resultados satisfatórios para tornar a cidade competitiva (<http://www.rio.rj.gov.br>). A análise desse plano revela que não há uma mudança substantiva entre o primeiro e o segundo plano, já que estão norteados pelos mesmos princípios de concorrência interurbana. No entanto, este último teve nos Jogos Pan-americanos de 2007 mais um ingrediente para atrair investimentos e aumentar a atratividade na cidade.

No sentido de preparar a cidade para os Jogos foram mobilizadas diferentes parcerias com o setor privado para dar conta de um conjunto de obras, necessárias para a realização desses Jogos na cidade. Foi constituído um Comitê Organizador dos Jogos Pan-americanos Rio 2007 (CO-RIO), dirigido pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB). Esta organização não-governamental reúne esforços do setor público e do setor privado, contando com a participação de representantes da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, do Governo do Estado do Rio de Janeiro e do Governo Federal.

Entre as intervenções privilegiadas no novo Plano Estratégico da cidade encontra-se o Projeto Orla Rio. Esse trabalho analisa esse Projeto, enquanto uma das novas modalidades de gestão urbana, retomando alguns dados da pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania- FACI da Escola de Serviço Social/UFRJ. Na análise dos dados procuramos evidenciar para além dos discursos e do espetáculo, práticas, conflitos, tensões e disputas que se verificam no espaço objeto de intervenção, corroborando a perspectiva de Harvey (op. cit) que entende que essa nova de gestão urbana não produz apenas impactos negativos, mas revela contradições.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos. Aprofundamento teórico sobre os temas objeto de nosso estudo. Coleta de dados realizada através de documentos oficiais, informações da imprensa, observação de campo, pesquisa empírica de natureza qualitativa e quantitativa, por meio de questionários adaptados aos principais atores envolvidos nessa intervenção, sendo aplicada uma amostra aleatória compreendendo: 37 quiosqueiros da Orla Leme /Copacabana, 4 barraqueiros, entre os quais o presidente da Associação dos barraqueiros, 29 vendedores ambulantes do calçadão, 19

freqüentadores ocasionais da orla ( turistas e moradores de outros bairros do Rio de Janeiro), 29 moradores do Leme e de Copacabana, perfazendo um total de 113 questionários na orla. A pesquisa de campo foi complementada com entrevistas semi-estruturadas com atores institucionais (representantes da Prefeitura, da Empresa Concessionária Orla Rio), profissionais (arquitetos, urbanistas e advogado de uma nova cooperativa de quiosqueiros) destacando, sobretudo, a participação desses atores. Este estudo faz parte da pesquisa “Política Urbana e Globalização da Economia” apoiada pelo CNPq e articulada ao projeto comparativo internacional “La petite fabrique locale du Développement urbain durable, de la construction programmatique à la mise en œuvre de projets labellisés -une comparaison nord Sud”<sup>†</sup>, com recursos do governo francês, sob a coordenação da Universidade de Toulouse-Le Mirail.

## **O PROJETO ORLA RIO: TENSÕES E CONFLITOS QUE ENVOLVEM O PROJETO**

A Orla da zona sul do Rio de Janeiro é, desde 2005, objeto de um projeto de reabilitação - Projeto Orla Rio- que consiste dinamizar econômica e culturalmente o espaço das praias, remodelando os antigos quiosques de venda de comida e bebidas. Essa iniciativa comporta ao mesmo tempo desafios econômicos e simbólicos, na medida em que se trata de grande volume de investimentos que visam transformar os quiosques bem como o espaço físico da praia, em torno do qual convergem fluxos de turistas e moradores da cidade. O Projeto Orla Rio está sendo desenvolvido através de uma parceria entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a empresa privada que possui o mesmo nome- Orla Rio. Esta obteve do poder público municipal o direito de concessão durante 20 anos sobre sua zona de intervenção. Na parceria estabelecida entre essa empresa e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro a primeira entrou com o terreno público da orla marítima, enquanto a segunda é responsável pelas obras e comercialização dos quiosques. São alvo desse Projeto oito praias da zona sul (Leme, Copacabana, Arpoador, Ipanema, Leblon, São Conrado, Barra da Tijuca e Recreio), onde deveriam ser construídos 309 quiosques.

A história dos quiosques começa em 1980, com 850 trailers. Na década de 1990, a prefeitura realizava contratos de locação diretamente com os quiosqueiros. Alguns destes quiosqueiros estavam organizados em torno da cooperativa Coop- Quiosque. Com o projeto foi criada uma nova cooperativa denominada Orla Lega, pois segundo as entrevistas realizadas com quiosqueiros, a primeira foi cooptada para oferecer apoio à mudança dos quiosques imposta pelo projeto, já que seu antigo presidente se tornou o atual presidente da empresa Orla Rio. Os antigos quiosqueiros encontram-se no local por mais de cinco anos, constituindo-se em obstáculos à proposta da empresa Orla Rio que requer um grande volume de investimentos, o que inviabiliza a incorporação da maioria desses pequenos empresários.



**Antigo Quiosque**



**Novo Quisque**

Dessa forma, os primeiros serão substituídos por outros com maior capacidade de investimento. A pesquisa realizada constatou que até 2007, apenas um dos quiosques implantados era de um antigo proprietário. Os demais foram comparados por firmas conhecidas na cidade, na

maioria das vezes articuladas ao capital internacional, já que os antigos quiosqueiros não possuem recursos para competir com esses capitais multinacionais (REGINENSI, 2008).

Desse modo, a proposta implica na demolição dos quiosques existentes, sendo que os novos devem ser equipados de sanitários e de um espaço para estoque de mercadorias na parte subterrânea, devendo ainda avançar sobre a praia para deixar mais espaço aos pedestres na calçada. Segundo as informações oficiais, o projeto visa contemplar a diversidade de pessoas que frequentam a orla, reproduzindo, inclusive espaços típicos de outros países. Esta proposta reduz as possibilidades da concorrência interurbana na medida em que ao se instalarem estruturas similares às já existentes em outras cidades, aspectos diferenciais da orla carioca na zona sul são eliminados. A idéia original era de retirar, por exemplo, o coco pendurado nos quiosques, símbolo da identidade da praia, para tornar *clean* o espaço. A água de coco passaria a ser vendida em lata ou caixinhas, de forma industrializada, o que não tem funcionado em virtude da preferência dos fregueses pelo próprio coco (REGINSEI, 2007). Segundo um turista francês entrevistado em 04/2006: “o lado simpático e típico perde-se e não se vem ao Rio de Janeiro para viver como na Europa”

Não há informações sobre os custos das obras, mas havia uma previsão de conclusão do projeto antes de julho de 2007 para os Jogos Pan Americanos. No entanto nem mesmo o trecho compreendido entre Leme e Copacabana foi finalizado. É fato, porém que a Empresa Orla Rio tem conseguido avanços na medida em que houve refluxo do movimento inicial dos antigos quiosqueiros e estes estão, em sua maioria, sob controle da empresa que aguarda investidores para o empreendimento. Um dos entrevistados ao ser indagado sobre sua permanência no local responde laconicamente: “Você sabe o João Barreto<sup>2</sup> gosta mesmo é de dinheiro”. Isto sugere um processo de corrupção na permanência dos antigos quiosques.

Estes últimos alegam ainda não terem executado o projeto por falta de recursos apesar das mudanças verificadas no projeto original que implicam na diminuição do tamanho do novo quiosque, permitindo reduzir o custo operacional para os quiosqueiros que continuaram trabalhando.



A empresa Rio Orla fez parcerias com empresas como a Nestlé, Coca Cola, Souza Cruz, Skol, Itaipava, bem como com instituições bancárias para possibilitar a comercialização da zona. Mas hoje, curiosamente, temos com grande frequência quiosques da Brahma. Os proprietários dos quiosques deveriam ser controlados, assim como a qualidade dos produtos vendidos, principalmente em termos de higiene, mas também no que se refere aos tipos de produtos a serem comercializados. Além disso, está previsto um contrato para estabelecer as regras entre os comerciantes e a Orla Rio e estipular que somente os produtos das empresas parceiras poderão ser vendidos nos novos quiosques. Os fornecedores serão igualmente fiscalizados.

Pretende-se, de alguma forma, erradicar a pobreza urbana com a expulsão de mendigos, vendedores ambulantes que, segundo este tipo de intervenção urbanística, maculam a imagem da cidade, voltada para o turismo internacional e prejudicam sua disputa por um espaço no interior da concorrência interurbana. Como medida de segurança uma lei municipal vai interditar a permanência de vendedores ambulantes sobre o calçadão dessas praias (REGINENSI, 2008). Segundo a concessionária Orla Rio, o uso e ocupação do calçadão não contemplam o comércio ambulante. Para a empresa, os vendedores ambulantes estão em situação irregular, já que não têm permissão para trabalhar nesse espaço.

Nota-se assim, a participação do capital financeiro internacional e a preocupação com uma política de segurança pública de natureza repressiva. Assim, essa intervenção caminha no sentido de elitizar esse espaço através de um processo de gentrificação<sup>3</sup>, garantindo inviolabilidade do espaço público, submetido a uma estrita vigilância, orientado por uma espécie de novo senso comum em relação à violência urbana que criminaliza a pobreza (ARANTES, 2000, p. 37).

Para isso o projeto prevê a instalação de um sistema sofisticado de câmeras ligando os quiosques à polícia aos bombeiros e à empresa. Fica ainda clara a primazia dos interesses privados sobre os públicos, pois os antigos proprietários deverão seguir as prescrições das empresas. Seus produtos e lucros serão determinados pelas empresas envolvidas no processo. Visando investir na atratividade da cidade, através do marketing urbano, a paisagem das praias



será modificada, os trabalhadores ambulantes serão expulsos, e haverá um investimento maior na questão da segurança pública.

O marketing é também um instrumento para tenta formar um consenso em torno do projeto, moldando a visão dos freqüentadores e moradores da cidade com apelações como: “Novos quiosques do Rio terão café expresso e água de coco na jarra”, “Quiosques *high tech* no calçadão de Copacabana, com grandes marcas de bares do Rio, como o Bar Luiz e o Caroline Café”, “Mais Praia para você”. O toque *high tech* foi dado com a instalação de uma rede de internet sem fio que pode ser acessada no calçadão e, com mais conforto nos novos quiosques. Sem dúvida, no lugar de pequenos empreendimentos, além dos dois quiosques já mencionados, temos agora filiais de empresas renomadas: Bob’s, Cafeteria Nestlé, Champanheria Copacabana, Choperia Brahma, Copa e Arte, Espaço Carioca, Habib’s, Hortifruti, McDonald’s, Mania Di Massa, Pizzaria Rainbow, Steak House, Recanto do Sol, Siri Mole, TGI Friday’s, Viena, Vivenda do Camarão entre outras que devem, segundo a Prefeitura constituir um pólo gastronômico no local. Quanto ao chamamento que aponta para os freqüentadores mais praia para você, este entra em contradição com um dos elementos centrais da arquitetura dos quiosques que prevê um avanço na área de areia da praia.

Neste sentido, os ambientalistas e seus movimentos mobilizaram-se para embargar o projeto, considerando que este traz impactos negativos sobre o meio ambiente (construções subterrâneas, avanço no espaço da praia etc.), conseguindo suspender, através de ação judicial as obras do projeto, em 2005. A primeira sentença favorável à suspensão do projeto e anulação da concessão pela Prefeitura da exploração dos 309 quiosques fundamentou-se no fato de o projeto ter sido iniciado sem estudo de impacto ambiental e sem que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) tivessem sido consultados sobre o licenciamento. Por outro lado, o movimento de resistência dos quiosqueiros também entrou na justiça, pois os atuais donos desses quiosques se acham prejudicados com o Projeto. Esse movimento procurou mobilizar a opinião pública, lançando um jornalzinho para divulgar o Projeto em uma perspectiva mais crítica. No entanto, os interesses econômicos ganharam o apoio mesmo do judiciário, através do Tribunal Regional

Federal (TRF) do Rio de Janeiro que, em 09/08/2006, por unanimidade, liberou a obra dos quiosques, considerando que essa construção não está relacionada na lista das atividades consideradas poluidoras pelo Ministério do Meio Ambiente. A substituição das estruturas começou em 01/09/2006, com a pretensão de concluir as obras em Copacabana e Leme até o início dos Jogos Pan Americanos, em julho de 2007 (Jornal O Globo de 09/08/2006), mas de fato, isso não se realizou.

Na verdade, o Projeto, apesar de pouco conhecido pela população local, tem recebido apoio das classes dominantes, dos moradores locais, pois responde a demandas como: falta de segurança, retirada de mendigos que dormem na areia, dos meninos de rua, do turismo sexual e tantas outras expressões do agravamento da questão social em tempos de globalização. A solução para esses “problemas” é freqüentemente encontrada na privatização dos espaços públicos (CALDEIRA, 2000), na criminalização da pobreza, em políticas de segurança de tolerância zero (WACQUANT, 2001). Os moradores das áreas atingidas, ao se colocarem favoráveis ao projeto estão atentos muito mais à “beleza” dos novos quiosques do que nas conseqüências que estes podem trazer para a economia da cidade, na medida em que nesse negócio quem perde são os pequenos empreendedores, os trabalhadores informais, especialmente os ambulantes que serão expulsos do local. Apesar de tudo, alguns freqüentadores e residentes manifestam uma opinião mais crítica. Segundo um dos residentes: “Os novos quiosques parecem ser mais formais e dirigidos a um público específico, mais aos turistas. Parecem que segregam a população”.

A pesquisa constatou a falta de participação da população da cidade, especialmente a das áreas atingidas. Não houve debate ou divulgação do Projeto nas Associações de Moradores, nos espaços públicos formalizados para discutir a política urbana como o COMPUR (Conselho de Política Urbana da Cidade), etc. Um dos quiosqueiros entrevistados insatisfeito com os rumos do Projeto afirmou: “É a Orla Rio que decide tudo. Gostaria de dizer minha opinião. A Orla Rio deve se ocupar mais da organização e menos dos lucros do projeto”.

De modo geral, os atores entrevistados consideram importante a participação, mas verifica-se que a falta de informações precisas coloca obstáculos à organização e mobilização da população. Tal participação poderia propiciar uma melhor adequação do projeto à realidade local.

Hoje podemos somar a nossas informações dados que avaliam o funcionamento dos novos quiosques. O Instituto Brasileiro de Relações com o Cliente (IBRC), por exemplo, realizou pesquisa sobre os novos quiosques na Orla do Rio analisados na matéria intitulada “**Quiosques do Rio são reprovados em pesquisa sobre atendimento e respeito ao consumidor**” encontrada no site do Instituto. Segundo essa pesquisa, entre os problemas desses novos empreendimentos estão: mau atendimento, desrespeito ao Código de Defesa do Consumidor, falta de limpeza e conservação. Esses problemas foram observados inclusive em empresas como McDonald’s e Bob’s.

Para obtenção de informações importantes sobre o assunto, o Instituto se valeu de um teste surpresa em 19 dos 24 quiosques da orla de Copacabana e do Leme e mostrou que apenas dois deles, atendem com excelência aos seus clientes, enquanto dois outros estavam conforme os critérios do projeto Cliente Surpresa, realizado pelo Instituto Brasileiro de Relações com o Cliente (IBRC). Entre as principais falhas dos quiosques está o atendimento.

Com relação à apresentação da loja, os resultados foram alarmantes. A pesquisa avaliou a conservação, a limpeza e a organização dos quiosques. Metade dos estabelecimentos foi reprovados e quinze não tinham nenhuma organização, com cadeiras e mesas quebradas no meio do estabelecimento, como no caso do Bob’s. Segundo as informações obtidas pelo Instituto a apresentação dos profissionais que trabalharam na praia está de acordo com os padrões estabelecidos pelo IBRC. Foi observado nessa mesma pesquisa que os banheiros subterrâneos, apesar de limpos, fecham a meia noite e cobram pelo uso aos clientes dos restaurantes.



*Foto mostra como estava o Bob's quando os clientes ocultos passaram para orla*

*FONTE: (www.ibrc.com.br)*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto Orla Rio é um dos exemplos das novas formas de gestão urbana em que o marketing urbano ocupa um lugar de destaque. Considerando essa experiência de intervenção urbana que se alinha às demais incluídas no Plano Estratégico do Rio de Janeiro II, verifica-se que a política urbana no Rio de Janeiro está muito mais voltada para a competitividade interurbana que para os problemas sociais. Assim, podemos afirmar que a análise do PECRJ tanto na sua primeira versão como na sua forma atual corrobora as afirmações de Harvey (2005) segundo as quais a estratégia de empresariamento urbano que utiliza como recurso o Plano estratégico tem como foco de atenção muito mais a economia política do local do que do território, já que os projetos de natureza social que viriam a beneficiar mais diretamente os segmentos mais pobres da população como habitação, educação etc., são colocadas em segundo plano em função de empreendimentos pontuais de interesse do capital. Observa-se que a praia apesar dos conflitos de interesse em disputa está se tornando um negócio e nesse espaço os interesses públicos são colocados em segundo plano.

Os resultados apontam que esse projeto tem sido implementado sem a participação da população. As necessidades dos moradores da cidade, notadamente dos segmentos mais desfavorecidos não têm sido consideradas.

Deve-se ainda ressaltar que a substituição dos antigos quiosques por outros mais sofisticados não garante a viabilidade econômica do projeto. Desde, o final de 2007, três dos novos quiosques foram fechados (Jornal do Brasil, 18/10/2007) o que revela a dificuldade do projeto em colocar em prática um de seus objetivos, o de reabilitar a econômica e culturalmente o espaço. Os novos quiosques vendem os produtos mais caros, tornando-se inacessíveis por parte de grandes segmentos da população que utilizam as praias da zona sul. Neste sentido, verificam-se novas estratégias por parte da Empresa Orla Rio que apontam para a fusão de grandes capitais. Nos quiosques novos de empresas reputadas na cidade como o Restaurante Siri Mole há uma acordo com o jornal O Globo. O quiosqueiro afirma que O Globo é um patrocinador. Através desse patrocínio os assinantes do jornal podem receber nesse local cadeiras de praia gratuitamente. Isto retira o trabalho de ambulantes que prestam esse tipo de serviço no local.

Por outro lado, verificam-se novas estratégias tanto por parte dos antigos quiosqueiros que permanecem no local, ainda que o movimento de luta contra o projeto tenha arrefecido. Essa permanência implicou, conforme mencionamos anteriormente, implicou na maior parte dos casos em cooptação por parte da empresa Orla Rio.

Os segmentos mais vulneráveis que utilizam a orla procuram em cada brecha do projeto uma oportunidade de permanência através de novas formas de comércio para viabilizar sua subsistência. Com os altos preços dos produtos comercializados pelos quiosques aparece um novo ator no calçadão: vendedores ambulantes de comidas e bebidas que se locomovem em bicicletas adaptadas para esse trabalho, vendendo esses produtos com preços mais baratos que nos novos quiosques. Estes vendedores atendem às demandas dos frequentadores das praias de menor poder aquisitivo.

A resistência ao projeto se faz ainda pela presença dos segmentos mais vulneráveis atingidos pela intervenção: mendigos que dormem na areia, meninos de rua, turismo sexual, etc.

Assim, a pretendida expulsão da população pobre do local não tem funcionado, pois não se oferecem alternativas de vida para esses segmentos da população.

Vale ainda destacar que até o momento o projeto não concluiu sua obra em toda Orla. Os novos quiosques têm recebido críticas dos consumidores em relação aos preços dos produtos comercializados, em relação à higiene, ao mau atendimento, à falta de conservação etc., conforme os resultados da pesquisa mencionada anteriormente realizada pelo Instituto Brasileiro de Relações com o Cliente. Em que pese todos os problemas que o projeto vem enfrentando a empresa procura novos ingredientes econômicos que podem impulsionar um projeto desse porte. Em abril de 2009, época da visita do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 a orla estava tomada por material publicitário para a candidatura do Rio de Janeiro para os referidos jogos. Coloca-se assim, mais uma oportunidade para investimentos no local. Se o projeto da Orla não foi concluído para o Pan, a nova investida são os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

## URBAN ENTREPRENEURSHIP: THE BEACH AS A GREAT BUSINESS DEAL

### ABSTRACT

---

This article presents new forms of urban management that seek to transform the city into merchandise, guided by the principles of interurban competition, by analyzing the case of the Orla Rio project in the city of Rio de Janeiro.

**Key words:** City, Globalization, Urban Management, Orla Rio Project.

### *Notas:*

\* Essa pesquisa foi desenvolvida por duas equipes uma brasileira (coordenada pela profa. Maria de Fatima C. m. Gomes/ FACI/UFJF) e uma francesa, coordenada pela profa. Alice Rouyer (Laboratório LISST- CIEU da Universidade de Toulouse – Le Mirail, com a participação da profa. Catherine Reginensi da Ecole d'Architecture de Toulouse . Analisou três projetos urbanos: O projeto Orla Rio, o projetos de urbanização/revitalização do Morro da Providência, e o projeto de regularização fundiária da favela da Rocinha.

<sup>2</sup> João Barreto era o antigo presidente da cooperativa dos quiosqueiros e atual presidente da Orla Rio.



<sup>3</sup> Processo realizado através do enobrecimento de locais anteriormente populares e “expulsão branca” dos segmentos mais pobres da população.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro. “Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano” In: Cadernos IPPUR/UFRJ/ ano XV, n2 , (ago/ dez 2001/ Ano XII, N1, (jan/ jul 2002).

ARANTES, O. “Uma Estratégia Fatal - a cultura nas novas gestões urbanas” in: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*, Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.

BORJA, J. & CASTELLS, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. United Nations for Human Settlements (Habitat), Taurus, Pensamiento, 1997.

CALDEIRA, TERESA P.R. *Cidade de Muros- crime, segregação e cidadania em São Paulo*, Editora 34/Edusp, São Paulo, 2000.

COCCO, G. (ORG) *A Cidade Estratégica: novas e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do Porto de Sepetiba*. Rio de Janeiro, DP&A, 2001.

DUILO, Victor & GUIMARÃES, Ana Luisa (2007). Fechados para balanço, abertos pela paixão. *Jornal do Brasil*. 18/11/2007.



FARIAS, P. “Um espetáculo democrático? Reflexões sobre espaço público e cor/ raça a partir da praia carioca”. In: GOMES.M.F.C.M.;FERNANDES,L.L.&MAIA, R.S. (orgs.) *Interloquções Urbanas: cenários, enredos e atores*, Rio de Janeiro, Arco Iris, 2008.

HARVEY, D. "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio" In: *Espaços e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVI, nº 39, Cidades: Estratégias Gerenciais, SP: NERU/CNPq/FINEP, 1996. p. 46 a 84, 1996.

\_\_\_\_\_. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo, Annablume, (2005).

REGINENSI, C. “Desenvolvimento (In)sustentável na Orla de Copacabana (Rio de Janeiro): atores, recursos e processo participativo”. In: [www.unimontes.br/coloquiointernacional/arquivos](http://www.unimontes.br/coloquiointernacional/arquivos). ----- “Rio de Janeiro, cidade espetáculo- O projeto Orla Rio:que sustentabilidade é essa ?” in: GOMES.M.F.C.M.;FERNANDES,L.L.&MAIA, R.S. (orgs.) *Interloquções Urbanas: cenários, enredos e atores*, Rio de Janeiro, Arco Iris, 2008.

WACQUANT, Loic. *Os Condenados da Cidade: estudo sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Renavan; FASE. 2001.

## A TRAJETÓRIA DE INSERÇÃO DOS GUARDADORES DE CARRO NO MERCADO DE TRABALHO INFORMAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Cristovão de Oliveira Braga\*

Thássia Cristina da Silva Soares

### RESUMO

Este artigo aborda profundas alterações desencadeadas pelo neoliberalismo, as quais flexibilizam as formas de trabalho tornando-os precários. Como consequência dessas transformações este trabalho analisa o desenvolvimento da atividade informal no Brasil, especificadamente, os guardadores de carro do município de Juiz de Fora que garantem sua sobrevivência submetendo-se a essa forma desprotegida e precária de trabalho.

No decorrer do artigo será exposta uma pesquisa realizada com este público que além da desproteção legal, a exemplo, o trabalho informal sofre com a desproteção social e outras inúmeras formas de exclusão.

**Palavras-Chave:** Neoliberalismo, reestruturação capitalista, guardadores de carro

A classe trabalhadora nos últimos anos vem sofrendo inúmeros ataques como a mundialização do capital, o avanço neoliberal e as novas formas de superação da crise do capital. Alguns autores vaticinam o fim do trabalho e da classe trabalhadora diante das profundas transformações no mundo do trabalho. A partir do processo de globalização desencadeado pelo neoliberalismo o trabalho sofre algumas modificações, ao mesmo tempo que se encontra flexibilizado torna-se precário, assumindo formas diferentes daquelas propostas pelo modelo taylorista, a exemplo dos guardadores de carro que para garantirem sua sobrevivência submetem-se a formas desprotegidas e precárias de trabalho, quando quase sempre são pessoas desqualificadas para assumirem outros tipos de cargos na sociedade, seja por falta de acesso à educação ou mesmo pela falta de emprego existente atualmente.

Segundo Antunes (1999), está havendo uma diminuição da classe operária industrial

\* Graduandos do oitavo período do Curso de Serviço Social da UFJF.

tradicional, e conseqüentemente está se efetivando uma expressiva expansão do trabalho assalariado, devido a ampliação de trabalho no setor de serviços; verifica-se uma heterogeneização do trabalho, pois o contingente feminino tem crescido no mundo operário; ocorre também uma subproletarização intensificada, já que houve uma expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado e “terceirizado”. Está havendo portanto uma processualidade contraditória, em que o resultado dessas transformações é o desemprego estrutural, que vem atingindo todo o mundo.

De acordo com a tendência de vários autores pode-se chegar a conclusão de que há uma nítida redução do proletariado fabril, industrial e manual, seja pela decorrência do quadro recessivo ou pela função da automação, da robótica e da microeletrônica.

Paralelo a este movimento ocorre a subproletarização do trabalho que é uma forma de trabalho vinculada à “economia informal”, tendo em comum, essas categorias de trabalhadores, a precariedade do emprego e da remuneração; a regressão dos seus direitos sociais e a ausência de proteção e expressão sindicais, pois atualmente “a tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores ‘centrais’ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos” (ANTUNES, 1999: 39).

Em sua consecução, o capitalismo se valeu da mundialização da economia, da reestruturação produtiva, do retorno ao mercado auto-regulado, da flexibilidade e conseqüentemente à precarização das formas de trabalho. Surgindo a partir daí, as mais variadas formas de trabalho atípico, sazonal, temporário, parcial, subcontratado, terceirizado, vinculados ao setor informal da economia. Entre as novas ocupações criadas pela massa de “desempregados estruturais” para garantir sua sobrevivência, encontram-se os catadores de papel, vendedores ambulantes, trabalhadores domésticos (entendidos como aqueles que se utilizam de sua

residência para fabricação de doces, salgados, artesanato, etc.), os guardadores de carros ou “flanelinhas”, entre outros.

Giovanni Alves (2006) aponta que a precariedade do trabalho atinge de forma diferenciada algumas categorias profissionais que perderam seus direitos trabalhistas ou tiveram seu estatuto flexibilizado nos últimos anos obedecendo a sistemática do modelo de política neoliberal seguido pelo mundo capitalista.

Essas 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.

Hoje, a maioria das ocupações são precárias com perda da identidade dos trabalhadores que se tornaram mais individualistas. Dalbosco (1999) destaca isso como sendo reflexo das novas formas de organização de trabalho através da reestruturação produtiva que tem como base a acumulação flexível.

O referido autor apresenta as características nas quais dizem respeito ao Brasil. Ele aponta a industrialização brasileira associada ao mercado internacional a partir da substituição das importações - denominada por ele como o modelo de “desenvolvimento para fora”. Além disso, menciona a não existência de uma tradição sindicalista que impusesse um maior caráter de regulação referente a proteções no mercado de trabalho e a não ruptura entre o modelo agro-exportador e industrial, permanecendo assim o conservadorismo. Essas particularidades colaboraram para uma intensa concentração e baixa incorporação da mão-de-obra. O país por ser economicamente subdesenvolvido sentiu ainda mais os reflexos da reestruturação produtiva e abertura comercial no final dos anos 1980.

Para explicitar melhor como as novas formas de trabalho estão se expandindo e atingindo parcelas cada vez maiores da população, realizamos uma pesquisa sobre a situação dos guardadores de carros no município de Juiz de Fora. O grupo de pesquisa se formou durante

a disciplina de Pesquisa Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Para a realização desta pesquisa foram elaborados três questionários distintos, um direcionado aos guardadores de carros, com questões que pudessem auxiliar na definição do seu perfil e trajetória de inserção no mercado informal de trabalho, outro para a população a qual se destina seus serviços, e, por fim, aos donos de estabelecimentos próximos à área de atuação dos guardadores de carros.

A escolha da região para a aplicação dos questionários levou em consideração as limitações temporais e espaciais. Como essa ocupação é encontrada em diversas regiões da cidade, o grupo usou como critério de escolha da região o adensamento, isto é, os locais ou regiões em que sua concentração fosse maior. De acordo com levantamentos prévios, observou-se que as regiões com maior adensamento tinham um estreito relacionamento com o funcionamento de bares, restaurantes e clínicas, onde circulam um número significativo de pessoas e carros. Restringiu-se, então, a pesquisa na área central e sul da cidade, porém, não abrangendo todas as ruas devido ao tempo escasso para a sua realização.

A amostra da pesquisa atingiu um público de dezoito guardadores de carro, nove usuários – donos de carros abordados pelos “flanelinhas” – e oito donos de estabelecimentos comerciais ou seus respectivos gerentes.

A amostragem revelou ainda que os entrevistados são eminentemente do sexo masculino, pertencentes a uma faixa etária entre os dezoito e cinquenta e um anos. Onde se pode concluir que esses dados refletem em boa parte a situação de desemprego gerada pela desproletarização do setor industrial, com a diminuição do operariado tradicional e a ampliação do assalariamento no setor de serviços.

De acordo com Carvalho (1990), o setor informal é consequência da concentração de mão-de-obra nos grandes centros urbanos que na maioria das vezes não é absorvida, ou quando o contrário ocorre, é mal remunerada. Isso acaba obrigando os trabalhadores a buscarem fontes alternativas de geração de renda, o que pode ser o caso daqueles que atuam como guardadores de carros. Também é abordada a relação de subordinação do setor informal ao capital, o que

acaba implicando no nível de desenvolvimento do referido setor. Para Carvalho, o setor informal é apenas uma forma de diminuir a pobreza, mas não de eliminá-la. O trabalho informal muitas vezes é considerado uma atividade complementar, o que não pode ser generalizado, pois muitas pessoas têm a atividade informal como única fonte de renda.

O grupo considerou relevante uma análise da estrutura familiar dos guardadores de carros. Pode-se constatar que seus pais e mães ocupam atividades bastante variadas, mas que se encontram no final no campo das profissões com menor remuneração na sociedade. As profissões mais recorrentes dos pais estão no âmbito da instalação e manutenção de edificações, construção civil, carpintarias, pavimentação, vendedores entre outras. A partir das análises de seu histórico familiar, é possível perceber que as pessoas que estão inseridas no mercado informal respectivo aos guardadores de carro possuem um histórico familiar de inserção profissional em atividades subalternas ou precarizadas, o que pode ser um dos determinantes para a situação atual dos guardadores de carro que em relação à escolaridade do universo de dezoito entrevistados apenas três chegaram ao ensino médio, onze pararam no ensino fundamental e quatro não passaram do no ensino básico. Desta forma, a falta de qualificação exclui cada vez mais esses indivíduos do mercado formal de trabalho, fazendo com que a história familiar de inserção precária se perpetue e se agrave.

Com relação ao emprego formal, 5,7% possuem emprego formal e estão nesta ocupação pra complementar a renda familiar, 55,5% já tiveram inseridos no mercado formal e hoje se encontram fora desse universo. O restante dos entrevistados, isto é, 38,8% nunca trabalharam com carteira assinada.

A questão racial apareceu como destaque entre os dados analisados. O expressivo percentual de indivíduos que se autodeclararam negros evidencia a necessidade de políticas afirmativas para essa parcela da população que ainda não superou os séculos de opressão e expropriação. Dos entrevistados, 77,7% se declararam negros, 16,6% deles definiram-se como pardos e 5,7%, ou seja, um dos entrevistados se declarou branco.

Os guardadores de carros de Juiz de Fora são provenientes em sua maioria da própria cidade, mas há também aqueles que vieram para a cidade por motivos familiares e profissionais e hoje estão inseridos neste mercado de trabalho. Dos entrevistados, quatro são de outra cidade

de Minas Gerais e dois são de outros estados como Rio de Janeiro e Pernambuco. Quatorze deles possuem vínculo familiar, ou seja, moram com a família e todos têm casa própria situadas em regiões periféricas da cidade.

Com base nos dados obtidos, o estado civil dos “flanelinhas” se situa desta forma: dois são casados, doze solteiros, três amasiados e um separado. E dos dezoito entrevistados dez possuem filhos. Este fator é relevante para o entendimento da sujeição desses trabalhadores a formas precarizadas de trabalho e a baixos salários. Tendo como base o salário mínimo vigente, constatamos que onze guardadores de carros alcançam no final do mês uma renda inferior a um salário e que apenas seis deles superam esse valor. Isso revela que a atividade exercida pelos guardadores de carro é de baixa remuneração.

No município de Juiz de Fora não foi detectada nenhum tipo de organização formal entre os guardadores de carros e quando perguntados se existe alguma liderança entre eles, 94,4% dizem não existir. Entretanto, o grupo pode perceber a existência de um certo tipo de liderança entre eles, mas essa organização se dá de forma informal.

Segundo os guardadores de carros a prefeitura da cidade já procurou alguns para cadastramento, porém este foi abandonado. Posteriormente, a polícia também iniciou um cadastro, mas não foi realizado nenhum tipo de organização focalizada nesse público.

Em média, os guardadores de carros trabalham com uma carga horária de oito horas aproximadamente, e seis dias por semana. Os dias e horários variam de acordo com a região da cidade e a movimentação nos bares, como por exemplo, na parte central, onde eles trabalham durante o dia em horário comercial devido ao funcionamento das clínicas e das lojas. Já na região sul, sua atuação é mais freqüente durante a noite e a madrugada, por causa dos bares e restaurantes.

Segundo eles, existem pontos fixos de trabalho e esses pontos são divididos, repassados ou até mesmo comprados. Apesar disso, dos entrevistados, 71,43 disseram que não há rivalidade na demarcação desses territórios.

A incerteza de trabalho é uma das dificuldades apontadas pelos guardadores de carros, pois não tendo carteira assinada e fazendo parte de um mercado informal, não estão protegidos pelas leis trabalhistas. Outras dificuldades também foram assinaladas como baixa remuneração,



o frio e a chuva, a falta de banheiros, agressões psicológicas por parte dos usuários, intimidação por parte da polícia, pois esta profissão “não é vista com bons olhos”, segundo G. B.

Quando perguntado se já sofreram algum tipo de intimidação ou agressão a maioria dos guardadores de carro declararam que sim. Sendo que disseram que os usuários foram responsáveis pelo fato, enquanto quatro deles atribuíram aos policiais a responsabilidade, e somente um relatou tratar-se do dono de algum estabelecimento. Este dado evidencia que 61,1% dos guardadores de carro já sofreram alguma intimidação ou agressão por parte da sociedade, número acima da média e que revela a intolerância da sociedade perante esta parcela vítima do processo de reestruturação produtiva.

Em Juiz de Fora ocorre atualmente um visível e acelerado aumento do número de estacionamentos o que nos levou a pensar que seria uma preocupação por parte dos guardadores de carros e que isso poderia colocar em risco sua ocupação, porém ao lermos esta questão até eles, 61,54% disseram que o crescimento de estacionamentos não ameaça a sua ocupação, em contrapartida 38,46 disseram que sim, que este aumento pode incidir sobre o número de carros nas ruas e conseqüentemente na sua ocupação.

De acordo com relato dos “flanelinhas”,- termo pejorativo mas comumente usado por eles próprios - se houvesse uma organização, 100% deles disseram que participariam e que com certeza esta só traria benefícios. Desta forma, fica explícita a vulnerabilidade desta profissão informal que a cada dia cresce mais, não apenas em nossa cidade, bem como em todo país, e fica também exposto que estes trabalhadores são conseqüência de todo um processo que atinge a sociedade.

Esperamos que esta pesquisa contribua para o elucidamento de questões controversas sobre a atividade dos guardadores de carro, bem como fomenta a discussão na sociedade sobre o aumento do trabalho informal e precário e a inépcia do Estado em propor soluções para esse segmento da sociedade.

## THE ENTRY OF CAR GUARDIANS INTO THE INFORMAL WORKFORCE IN THE MUNICIPALITY OF JUIZ DE FORA

### ABSTRACT

This article examines profound alterations as a result of neoliberalism, which brought flexibility to forms of work, thus making them precarious. As a consequence of these transformations, this study analyzes the development of informal activity in Brazil, specifically, car guardians of the city of Juiz de Fora who guarantee their survival by subjecting themselves to this unprotected and precarious form of work. The article presents a study conducted with this public, who, in addition to the lack of legal protection, suffer from the lack of a social safety net and from other countless forms of exclusion.

**Key-Words:** Neo-liberalism, capitalist reorganization, car guardians.

### BIBLIOGRAFIA

ALVES, G. *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo, Boitempo, 2006.

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do trabalho*. São Paulo, Cortez, 1999.

CARVALHO, V. *O Serviço Social e o Setor Informal*. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, ano X, nº 32, p.5-17, maio 1990.

DALBOSCO, E. *Os desafios de compreender o trabalho informal*. *Ser Social*, Brasília, n.5, p.189-220, jul.-dez.1999.

## **RESSIGNIFICAÇÃO DO MÉTODO DE LUTA DOS TRABALHADORES SINDICATO CIDADÃO:**

**Marina Barbosa Pinto\***

### RESUMO

---

Este artigo apresenta os primeiros resultados da pesquisa cujo objeto são vínculos estabelecidos entre a condição do trabalhador formalmente absorvido pelo mercado de trabalho e a promoção de sua condição de cidadão. O estudo empírico realiza-se na área naval do município de Niterói-RJ, setor em processo de reestruturação, com repercussões no perfil dos trabalhadores absorvidos, como também em sua representação política.

### INTRODUÇÃO

Os vínculos estabelecidos entre a condição do trabalhador formalmente absorvido pelo mercado de trabalho e a promoção de sua condição de cidadão são objeto de uma pesquisa cujos primeiros resultados são aqui apresentados. O estudo empírico realiza-se na área naval do município de Niterói (estado do Rio de Janeiro). A escolha desse objeto de estudo se deve ao fato de se tratar de um setor em processo de reestruturação, o que obrigou a mudanças na organização da produção, com a conseqüente alteração no perfil dos trabalhadores absorvidos, como também em sua representação política. Esse quadro é expressivo das transformações porque passa a economia da região, bem como das alterações que marcam as relações de trabalho na atualidade.

---

\* Professora-adjunta na Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF)

## TRABALHO E CIDADANIA: BINÔMIO COMPLEMENTAR NA AÇÃO SINDICAL

Um estudo sobre a situação da classe trabalhadora nos remete, necessariamente, a sua forma organizativa. Nesse sentido, a obra de Engels é fundamental para a compreensão dos imbricamentos da produção da vida material e reprodução da vida social dos trabalhadores no sistema capitalista.

A exploração e o abandono dos trabalhadores pelos capitalistas é, para Engels, a cólera de toda a classe operária – cólera que não tardaria a explodir na forma de revolução. Enfrentar a burguesia e lutar contra seus interesses é a possibilidade de superar o embrutecimento e criar uma existência mais humana. Isso exige atacar a propriedade privada e o poder estatal. Para tanto, é necessário que o operariado resguarde seu vigor e arrebatamento – características imprescindíveis à revolução que o sistema tenta solapar.

Engels nos induz a percorrer as diversas fases e expressões de revolta dos trabalhadores contra a burguesia. Relata o crime – para responder à situação de miséria –, assim como a rebelião contra as máquinas e fábricas que levaram os trabalhadores a destruí-las, até chegar à ação associativa pela superação das antigas sociedades secretas dos operários. Essas associações rapidamente se espalharam e se fortaleceram na Inglaterra do início do século XIX: são as *trade unions*. Seus objetivos eram negociar coletivamente, fixar e regular os salários frente aos lucros dos patrões, além do controle do nível do emprego.

Tais associações promoviam a disseminação da organização em âmbito nacional e por ramos da indústria. Seus métodos de luta envolviam negociações e paralisações do trabalho. A burguesia respondeu com corte de pagamento, repressão violenta, oferecimento de vantagens para aquele que se dispusesse a não entrar no movimento e contratação de substitutos. Muitas foram as derrotas frente à lei econômica de demanda e oferta no mercado, a qual acaba por regular os salários. Entretanto, em situações mais específicas das fábricas e de redução salarial

para enfrentar a disputa entre os capitalistas, a ação das associações mostrou-se bastante eficaz.

As negociações e as greves, ainda que não alcançassem os objetivos (às vezes os conseguiam, mas de forma parcial), constituíam-se em poderosas ações de protesto contra as condições impostas pela exploração. Caracterizavam-se, portanto, como contundente registro coletivo de que os trabalhadores não auferiam à burguesia o direito de explorá-los. Os protestos punham limites à cobiça da burguesia e incitavam os trabalhadores contra a onipotência social e política dos proprietários. Esse tipo de ação os fez compreender que era preciso mais para destruir o poder da classe inimiga.

Engels (2008) destaca a importância de tais associações: ela reside no fato de representarem a primeira tentativa de superar a divisão do proletariado, a concorrência entre os trabalhadores, base de apoio central de poder e controle da burguesia sobre os trabalhadores. Essas associações estão na base do aprendizado da classe trabalhadora, em seu percurso de enfrentamento contra a burguesia, para se manter viva tanto como força vital e humana quanto política.

Assim, a organização dos trabalhadores em todo o mundo corresponde à medida da exploração do capital em suas vidas e tornou-se ferramenta central para assegurar as ações de reivindicações dos trabalhadores.

Em contrapartida, a burguesia, em uma combinação peculiar e permanente da ação coercitiva e consensuada, com o objetivo de manter a classe trabalhadora sob controle e a organização social na mais perfeita ordem, relaciona-se às formas de organização da classe de acordo com a correlação de forças entre essas duas classes fundamentais.

Na atualidade, muito se discute sobre a centralidade do trabalho como ordenador das relações sociais, já que a estrutura da sociedade em que vivemos tem por sustentáculo o trabalho – meio privilegiado para a conformação, desenvolvimento e consolidação das relações econômicas, sociais e políticas, as quais viabilizam o processo de acumulação do capital.

Consideramos que, apesar de profundas transformações no processo de produção das mercadorias e no modo de contratação de mão-de-obra, que redefinem as relações de trabalho, este segue sendo o elemento central da organização da sociedade, aqui entendida como produto do embate entre os antagônicos projetos sociais das classes fundamentais. Esse antagonismo e as organizações e ações geradas por ele promovem o avanço na democratização das relações sociais, expresso em uma gama de direitos políticos e sociais que, pelas lutas, foram sendo ampliados aos trabalhadores.

O problema que se apresenta é: os direitos conquistados e ampliados derivam das lutas dos trabalhadores organizados que desprivatizaram o conflito de classes, levando-o para a esfera do público, transformando suas reivindicações em demandas sociais mais amplas e assegurando seu atendimento em uma perspectiva de universalidade para o conjunto da sociedade. Ao entrarem no cenário político como força política organizada, enfrentaram as expressões da questão social na perspectiva de soluções coletivas e públicas. Mas, hoje, com as transformações no mundo do trabalho – desemprego estrutural –, na organização político-sindical da classe trabalhadora e no papel do Estado como reprodutor da força de trabalho, as lutas e ações são afetadas, o que guarda relação direta com a ampliação e a consolidação dos direitos sociais e democráticos na sociedade.

Em função da crise econômica, o que se apresenta como saída para a classe dominante é o aprofundamento da redução de direitos, tanto no âmbito do trabalho, como nas demais esferas da vida social, gerando uma redução dos custos de produção de mercadorias e de reprodução social. Isso afeta a condição de cidadania, historicamente assumida na trajetória capitalista.

Tomando o Brasil como referência de análise, temos uma trajetória sindical que não fugiu a regra mais geral de configuração político-social do país. A interferência e o controle da burguesia sempre se processaram por meio da ação do Estado, que atrelou o movimento sindical a sua estrutura.

Os embates durante o processo de início e consolidação do capitalismo no país simbolizam a resistência dos trabalhadores quanto à imposição de uma situação extrema de exploração que ultrapassava os muros das fábricas. Expande-se a luta por melhores condições

de trabalho e salário no chão da fábrica para as lutas por melhores condições de vida nos bairros da cidade.

Até a crise dos anos de 1970, quando se evidencia mais uma vez o caráter cíclico do processo de acumulação do capital e sua estreita vinculação com a ação organizada da classe trabalhadora, tem-se uma ação sindical que vai ganhando força em uma perspectiva classista e autônoma, em particular nos anos de enfrentamento à ditadura no país. O fim da ditadura é marcado por uma crescente e vigorosa ação do movimento sindical que, juntamente com o movimento estudantil e popular, além de fazer deste um momento ímpar na luta pela democratização da sociedade brasileira, apresenta propostas a partir de ações e métodos de luta diretos que procuram responder ao conjunto de necessidades da vida de cada trabalhador.

A politização do processo contribuiu para constituir uma ação sindical que propunha a ruptura com a ordem e se pretendia autônoma em relação ao Estado, aos partidos e aos governos. A expressão mais acabada desse processo foi a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

O eixo era o enfrentamento direto com o patronato e o Estado, reconhecendo que a autonomia dos trabalhadores em suas ações e organizações era a condição para uma atividade sindical que respondesse às necessidades dos trabalhadores e contribuísse, estrategicamente, para a ruptura com a ordem exploradora capitalista. A certeza de que a burguesia e os trabalhadores pertenciam a lados opostos e inconciliáveis ordenava as ações e as propostas<sup>1</sup>.

Particularidades da dinâmica do capitalismo em âmbito mundial e local desenharam mudanças estruturais nas relações entre capital e trabalho. O reordenamento do processo de acumulação do capital exigiu uma reestruturação do processo produtivo que primou pela redução dos direitos e por novas modalidades de absorção da mão-de-obra. A consequência mais imediata desse processo foi a redução dos postos de trabalho e do emprego, gerando o que se classifica como “desemprego estrutural”<sup>2</sup>. Os desdobramentos para o processo de organização da classe trabalhadora são catastróficos: há redução no índice de participação em



número de sindicalizados e também uma profunda mudança no papel dos sindicatos nessa conjuntura.

Essa mudança está vinculada diretamente às alterações ocorridas no “mundo do trabalho” – menos postos de trabalho, menos segurança, menos direitos; mais ameaças, mais miséria, mais dificuldades; maior grau de exploração da força de trabalho – e à repercussão, na subjetividade da classe trabalhadora, da ofensiva ideológica da classe dominante, que, por todos os espaços de ação e comunicação, tenta convencer os sujeitos de que não há alternativas ao que está posto como ordem estabelecida.

O avanço do pensamento neoliberal relaciona-se também às mudanças na conformação da classe trabalhadora, que são de duas naturezas: (i) interna, que diz respeito às modificações na composição, no gênero e na especialização exigida dos trabalhadores em seus afazeres profissionais e nas ocupações dos postos de trabalho; (ii) externa, que envolve sua relação com o capital, que, em sua atual fase de acumulação, promove uma brutal diminuição do uso do trabalho vivo.

O papel aparentemente secundário do público expressa ideologicamente a privatização deste, como emblema da acumulação do capital exacerbada até o grau de destruição da ideia de coletivo que pautou as relações sociais. As mudanças no perfil da classe dificultam a reaglutinação do polo social que maior resistência poderia oferecer a esse processo.

Nesse contexto, há uma naturalização de conquistas e direitos que se tornam universais em uma sociedade capitalista, desvinculando-se, assim, da sua base material que é a classe trabalhadora em sua ação, o que dificulta o avanço do projeto emancipacionista da classe.

Essa nova racionalidade, pautada no ajuste estrutural da economia (estabilização monetária; reestruturação produtiva; corte de gastos sociais), no redesenho da ação estatal (descentralização e focalização das políticas sociais e privatização dos serviços) e na redefinição do papel da sociedade como agente solucionador de problemas, atravessa todas as relações sociais.

A participação e a luta perdem a clivagem de classe e se deslocam das organizações coletivas para a esfera do compromisso individual com a qualidade de vida e com a construção de uma sociedade mais justa. Em nome do dever cívico e da cidadania, a sociedade é chamada a assumir funções do Estado, abandonando a construção de vontades coletivas. Esta é a base objetiva da procriação desenfreada do chamado Terceiro Setor<sup>3</sup>, que fortalece a hegemonia do mercado e a lógica empresarial no âmbito da resolução dos problemas sociais e repoe a questão da cidadania, ressignificando-a de modo instrumental e reducionista.

A explicação dominante para a situação atual defende que a configuração de Estado que prevaleceu até então é a grande responsável pela impossibilidade do desenvolvimento, porque se gastou demais com o público, arrecadou-se pouco, aplicou-se mal o dinheiro, burocratizou-se desnecessariamente e a competitividade entre os indivíduos foi desestimulada. Como solução, defende-se a redefinição dos papéis dos atores na sociedade por meio da adoção da “parceria” público-privada como estratégia privilegiada para intervenção social.

Agrega-se a esse quadro o refluxo das lutas organizadas dos trabalhadores. A ausência do movimento operário como protagonista da luta pela transformação social não produz pressão pela ruptura com a ordem, visto que o sujeito social potencialmente revolucionário não está em cena.

O ataque aos direitos sociais é um fato que ganha sentido na nova concepção de esfera pública e do que lhe pertence. Trata-se de uma ofensiva ideológica que preconiza a desvinculação entre público e estatal. É público aquilo que se dirige à população ou a segmentos dela, mas a responsabilidade por assegurar o serviço ou a ação não é necessariamente do Estado<sup>4</sup>. Há uma tendência, na década de 1990, a tratar aquilo que antes se configurou em direito como serviço, com caráter de mercadoria, que deve ser acessada a partir da possibilidade de cada um consumi-la, não mais se sustentando o princípio “direito de todos e dever do Estado”.

No terreno das políticas sociais, instrumento de acesso aos direitos sociais, o que se verifica é a focalização. Abandonam-se programas de âmbito nacional, estadual ou municipal inseridos em projetos de governos, substituindo-os por ações governamentais focalizadas, destinadas a um segmento específico e de caráter emergencial e localizado. Assim, as políticas sociais perdem seu caráter de direito coletivo, para se transformarem em ação localizada do poder público, vulnerável ao clientelismo e ao favorecimento dos políticos situacionistas.

Esse conjunto de proposições ganha impulso a partir da articulação dos países capitalistas hegemônicos, para responder à crise de acumulação do capital, que, orquestradas pelo Banco Mundial, apresentavam-se como solução para os problemas econômicos e sociais. As propostas abrangem as esferas administrativa, econômica e ideológica, impondo uma nova racionalidade ao capitalismo com base na revisão do papel e das funções do Estado e da sociedade. O centro dessa revisão é que o Estado passa a ser o articulador do desenvolvimento, em uma ação conjunta com a sociedade civil e o mercado. Estabelecem-se novas solidariedades, em que o Estado e a sociedade civil atuam sob as expressões da exclusão social com a mediação do mercado.

Ideologicamente, ressignificam-se os componentes que deram forma àquela intervenção sindical dos anos de 1970/80, porque se ressignificam também os processos de ação dos movimentos organizados na luta por reivindicações.

Assim, a base das relações sociais na nova conjuntura aberta pelos anos de 1990 passa a ser a mercantilização, a descoletivização e a despolitização dos direitos. Essa base se recria na atualidade a partir das alterações no processo de acumulação do capital, o que propicia uma nova organização da produção e um novo papel para o Estado e imputa ao mercado a tarefa de organizar as relações na sociedade.

Aqui, reeditam-se a contradição e o limite da democracia na sociedade capitalista, que, ao se constituir como paraíso das liberdades individuais e do exercício da cidadania, configura-se em uma esfera antipública, que não assegura a esfera pública “antiburguesa” ou cidadã, a qual não se circunscreve aos limites das classes, como pregava o ideário liberal

capitalista clássico. Há um recrudescimento do universal como base da luta por conquistas e uma preponderância de interesses privados que não mais se universalizam a partir do conflito de classes, o qual é negado a partir do argumento do fim das classes sociais, do pensamento único, da superexploração do trabalho e da falência do Estado.

A interface dessa discussão com a temática da cidadania nos permite indicar que o conceito e sua materialização na atualidade se caracterizam como resultados de um grande consenso entre as classes fundamentais, fabricado como verdade absoluta, a serviço da acumulação do capital em uma nova ordem mundial. Retoma-se o privado como eixo ordenador e nega-se ao outro (classe trabalhadora) a fala, ao negar a esfera pública.

A amálgama que dará consistência a essa esfera e à alternativa democrática é a questão da igualdade, a qual expõe no cenário a crueldade do sistema capitalista, revelando suas carências exacerbadas na atualidade pela erosão do Estado.

O tema “igualdade” aparece concretizado em uma necessidade histórica. Aqui se coloca mais uma vez e de modo profundo o questionamento ao consenso de cidadania, constituído sobre a base da sólida desigualdade estrutural do sistema capitalista. A discussão desse tema exige uma visita à noção de direito que, de modo simples, podemos afirmar tratar-se do instituto do cidadão. O reconhecimento e a proteção dos direitos dos homens constituem a sociedade democrática moderna.

### **SINDICATO CIDADÃO: RESSIGNIFICAÇÃO NO MÉTODO DE LUTA DOS TRABALHADORES**

Estes aspectos se fazem presentes em nosso recorte de estudo: a área naval de Niterói foi desativada por um largo período e por uma redefinição das forças econômicas no país e no estado do Rio de Janeiro é retomada a partir de investimentos estrangeiros<sup>5</sup>.

Tomamos como referência a concepção histórica de cidadania que embasou a luta pela democratização e consolidação do acesso aos bens de consumo coletivo, desvendando-a

criticamente a partir do reconhecimento do trabalho como pressuposto do pleno pertencimento social do indivíduo. O estudo desses vínculos considera as mudanças em curso nas relações de trabalho levadas adiante nas últimas duas décadas em nosso país, como também as transmutações oriundas do curso das relações sociais que ressignificam a noção de cidadania nos tempos atuais.

Para tanto, recorreremos às contextualizações histórica e teórica que permitiram identificar os determinantes da situação do trabalho e da classe trabalhadora brasileira no momento atual e as repercussões dessas mudanças em seu processo de organização sindical. Em atenção à delimitação de nosso objeto, estudamos a situação econômica do estado do Rio de Janeiro, em especial, da área da indústria naval na cidade de Niterói, nos últimos 15 anos. Esse período envolveu um processo de profundas alterações no setor, que variaram desde uma brutal redução do investimento estatal, passando pelo processo de privatização, até um incremento nesse campo a partir de investimentos e acordos financeiros internacionais.

As fontes utilizadas, inicialmente, para o estudo empírico, foram entrevistas com representantes e militantes da organização sindical dos trabalhadores e análise da documentação referente às pautas de reivindicações negociadas com o patronato e apresentadas em comissões e conselhos da prefeitura que organizam a atuação do poder local.

Com a realização das entrevistas<sup>6</sup>, percebemos uma visão embaçada sobre as novas configurações que o trabalho vem assumindo e sobre a situação de desemprego. A falta de qualificação profissional é apontada como uma das causas, o que contribui para entender a preocupação do sindicato em participar de comissões, como a de educação, no município, e de buscar parcerias com cursos profissionalizantes.

O sindicato é fortemente marcado pelo assistencialismo. É uma entidade que se preocupa em assegurar assistência médica, dentária, jurídica, dentre outras, mas o faz sem mediação do Estado e sem demonstrar uma análise crítica consistente sobre isso. Nesse sentido, o sindicato coopera mais uma vez com o capital, oferecendo de forma precária o que este vem retirando dos trabalhadores nas últimas décadas: “O sindicato tem um departamento

médico que possui um clínico geral, um pediatra e um dentista; tem também um convênio com uma ótica e com cursos. O sindicato tem a intenção de ampliar o departamento médico”.

São notórias, no relato dos dirigentes, as mudanças no perfil do sindicato. As negociações em busca de fatores imediatos são privilegiadas em detrimento de movimentações mais profundas que atrelem a luta imediata à luta mediatizada pela opção estratégica de transformação dessa ordem vigente. Particularmente nesse sindicato, de acordo com as indicações obtidas nas entrevistas, identifica-se uma opção pelas negociações com o poder local, permanecendo oculta a funcionalidade do Estado para o capital.

ESSE SINDICATO, DIRIGIDO majoritariamente pelo setor majoritário que dirige também a CUT, tem sua concepção e atuação determinadas pelas alterações em curso nas condições de trabalho e pelas mudanças de concepção da CUT, Central, à qual são filiados.

Este estudo considera prioritariamente as intervenções do sindicato no âmbito das instâncias de poder local, o que, nos primeiros levantamentos da ação da entidade, mostrou-se relevante, e estabelece um cruzamento de dados com as pautas de reivindicações negociadas com o patronato no período dos acordos coletivos da categoria.

Uma análise mais cuidadosa das entrevistas<sup>7</sup> realizadas nos indicou a importância de aprofundarmos o estudo da concepção e da atuação do Sindicato dos Metalúrgicos de Niterói e Itaboraí, que, segundo levantamentos iniciais, priorizam a concepção de “sindicato cidadão”.

No município de Niterói, o sindicato está presente na Secretaria de Emprego e Renda, no Conselho Municipal de Saúde, no Conselho Estadual de Saúde, no Planejamento Urbano e no Fundo de Marinha Mercante. Em Itaboraí, está na Comissão Municipal de Emprego e Renda.

É importante a participação do sindicato em diferentes áreas de ação dos municípios de Niterói e Itaboraí, pois, dessa maneira, pode representar os trabalhadores e discutir assuntos de interesse dos trabalhadores, não só da categoria, mas desses municípios. Ter esses representantes lá é uma forma de o sindicato estar lutando por cidadania.

Setenta por cento dos metalúrgicos de Niterói ou da família de metalúrgicos dependem dos serviços públicos. Parte dessa porcentagem diz respeito aos trabalhadores terceirizados e outra parte se refere àqueles trabalhadores efetivos das empresas que só recebem benefícios de proteção para eles mesmos, não abarcando a sua família. Esta, desprotegida, conta com os serviços públicos.

A noção de sindicato cidadão está diretamente vinculada à noção de cidadania que perpassou a luta dos anos de 1980 pela redemocratização do Brasil e por melhores condições de vida para a massa trabalhadora.

Durante a ditadura, tudo era na base da repressão. A partir da metade da década de 1970, isso veio mudando. A primeira greve que ele pegou foi a de 1978 mas não participava tão ativamente. A partir de 1989, começou a militar realmente.

Em 1978, lutavam por uma política salarial mais justa e por liberdade sindical.

A base dessa concepção é a perspectiva de naturalização das relações entre o capital e o trabalho, despolitizando-as, ao mesmo tempo em que as destitui do caráter antagônico de classe. O eixo passa a ser o acesso a um conjunto de direitos relacionados à reprodução da força de trabalho, mas abstraído a luta entre as classes.

A diferença que se percebe do pessoal de antes para o pessoal de hoje é que antes os trabalhadores em luta eram menos politizados e mais radicais; hoje, são mais politizados e menos radicais. Hoje se faz mais política que coração.

O enfrentamento cede lugar à conciliação e à negociação, mais publicizadas e democráticas, com o objetivo de exercer controle democrático sobre o Estado, ampliando a democracia em seu interior. Nesse sentido, na ideia que subjaz à atuação sindical predominam as soluções negociadas nas vias institucionais, onde a ação prioriza o colaboracionismo.

Em 1991 ou 1992, o [estaleiro] Mauá teve uma greve de 37 dias. Mas, no decorrer da década de 1990, há uma desilusão com a luta operária; havia muitos novos trabalhadores que não tinham empolgação. Hoje, o movimento



ganhou um “gás” maior: acabou o negócio de ameaçar. Hoje, se tem mais negociação; somente se não tiver outro jeito, é que tem greve.

O projeto estratégico de ruptura com a ordem é abandonado e em sua substituição apregoa-se a primazia da luta pela ampliação da democracia e da cidadania<sup>8</sup>, abstraindo-se o caráter de classe do Estado.

O método de luta passa a ser a resistência propositiva, com a inserção da representação oficial dos trabalhadores, via sua Central, nos espaços de discussão sobre a organização do processo de acumulação do capital.

O objetivo passa a ser a democratização do capitalismo. Essa ampliação da participação dos trabalhadores, conduzida e consentida pelo capital, é possível, no sistema capitalista, graças a um elemento político fundamental: no capitalismo, a totalidade da vida social é apresentada por meio de sua decomposição em esferas diferenciadas – o político e o econômico. Essa separação ocorre na medida em que o controle da produção e sua apropriação pela burguesia são identificados como questões econômicas, afastadas da arena política.

Criticando essa separação como estratégia da ideologia capitalista para obscurecer a luta de classes, Wood<sup>9</sup> afirma que, “na verdade, essa separação ‘estrutural’ talvez seja o mecanismo mais eficiente de defesa do capital”. Como a apropriação da mais-valia e a relação entre trabalhadores e burguesia, ou produtores diretos e apropriadores, como identifica a autora, não assumem a forma de servidão ou dependência, mas sim de um contrato entre trabalhadores e proprietários, livres e juridicamente iguais, o capitalismo foi capaz de afastar, de um lado, a esfera da produção econômica e, de outro, o conjunto das formas políticas, sociais e jurídicas que consubstanciam a sua institucionalidade e configuram o estabelecimento desse contrato social.

Dessa forma, é possível explorar o trabalhador, apropriar-se da mais-valia, manter a propriedade privada e, simultaneamente, criar um ordenamento político-social-jurídico no

qual os antagonismos de classe são esvaziados pela construção da aparência necessária de instâncias democráticas de representação, divisão de poderes e dos direitos fundamentais dos cidadãos, sem alterar as formas de propriedade e exploração. Uma cidadania abstrata, descaracterizada, sob a aparência de que trabalhadores e burgueses são iguais juridicamente, portanto, uma concepção de cidadania absolutamente descolada da luta de classes.

Wood (2003), recuperando a crítica da economia política elaborada por Marx – cujo objetivo era revelar a face política da economia que havia sido obscurecida pelos economistas clássicos –, afirma que este concebe a economia não como uma rede de forças incorpóreas, mas como um conjunto de relações sociais. Nesse sentido, a base produtiva em si existe sob o aspecto de formas políticas, sociais e jurídicas, consideradas como constituintes orgânicos do sistema produtivo.

Como já afirmamos, a apreensão das repercussões dessas mudanças na subjetividade da categoria constitui o objetivo central desta pesquisa. Para tanto, torna-se necessário avançar conceitualmente nos estudos sobre as mudanças da classe trabalhadora, particularmente nesse setor, e as repercussões em sua subjetividade e ação sindical, bem como aprimorar os instrumentos para os estudos empíricos, em particular os questionários para coleta de dados junto às empresas e aos trabalhadores, que auxiliem na análise.

## **CITIZEN LABOR UNION GIVING NEW MEANING TO THE WORKERS' STRUGGLE**

### ABSTRACT

This article presents the first results of the survey on the ties that are established between workers who are formally absorbed by the labor market and the promotion of the citizens' well-being. The empirical study is conducted in the shipyard area of the municipality of Niterói-RJ, an industry undergoing restructuring, with repercussions on the profile of workers thus absorbed, as well as on their political representation.

## Notas:

<sup>1</sup> Evidentemente que o processo não é homogêneo, mas esta era a vertente que prevaleceu até final dos anos de 1980 na ação sindical cutista. Para melhor conhecimento sobre a questão, ver Gianotti (op. cit.).

<sup>2</sup> Iamamoto nos ajuda a compreender essa particularidade. IAMAMOTO, M. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, ano II, n. 3, jan.-jun. 2001.

<sup>3</sup> Para aprofundar as análises sobre o chamado 'terceiro setor', consultar: MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

<sup>4</sup> Uma boa análise sobre a esfera pública e seu conteúdo privatizante está em: RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

<sup>5</sup> Os indicadores iniciais para esta análise estão nas informações das secretarias de Ciência e Tecnologia do estado do Rio de Janeiro e do município de Niterói. Disponível em: <<http://www.secti.rj.gov.br>> e <<http://www.secitec.niteroi.rj.gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2006.

<sup>6</sup> Realizamos três entrevistas, com diretores do Sindicato dos Metalúrgicos de Niterói e Itaboraí, no segundo semestre de 2008, utilizando o recurso da história oral.

<sup>7</sup> Destacamos, nesta primeira análise, trechos da entrevista realizada com um dirigente sindical do setor que atua nesse sindicato desde 1989 e que hoje ocupa o cargo de presidente do conselho fiscal da entidade.

<sup>8</sup> Ver: WOOD, E.M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do capitalismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

<sup>9</sup> Essa identificação realizada por Ellen Wood é fundamental para desmistificar o discurso recorrente de que a burguesia constitui o "setor produtivo". Na realidade, os trabalhadores são os produtores diretos e a burguesia é a classe que se apropria da riqueza produzida por aquela classe. WOOD, E.M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do capitalismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003 p. 28.

## BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, R. *A desertificação neoliberal no Brasil* (Collor, FHC e Lula). Campinas: Autores Associados, 2004

\_\_\_\_\_. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999

\_\_\_\_\_. *O novo sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Partes, 1985.

BEHRING, E.R. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

CHESNAIS, F. A crise emergente do capitalismo mundial: de neoliberalismo à cooperação. *Outubro*, São Paulo, n. 3, 1999

\_\_\_\_. *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1998<sup>a</sup>

\_\_\_\_. Rumo a uma mudança total dos parâmetros econômicos mundiais dos enfrentamentos políticos e sociais. *Outubro*, São Paulo, n. 1, p. 30, maio 1998b.

ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2008.

FRANÇA, T.P. *Mundo do trabalho e sindicalismo no Brasil (1988-2000)*: uma análise sobre as principais causas da crise sindical. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

GIANOTTI, V.; NETTO, S. *A CUT por dentro e por fora*. Petrópolis: Vozes, 1990

GIANOTTI, V. *Para onde vai a CUT?* Rio de Janeiro: Escrita, 1993.

IAMAMOTO, M. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, ano II, n. 3, jan.-jun. 2001.

IANNI, O. *Pensamento social no Brasil*. São Paulo: EDUSC, 2004 [cap. 5].

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTOS, M.B. *O sindicalismo brasileiro após 30*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.?

PINTO, M.B. *Os movimentos sociais e a construção da cidadania*. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

## CAPITALISMO E QUESTÃO AMBIENTAL: CONTRIBUIÇÕES DA TRADIÇÃO MARXISTA

Mônica Aparecida Grossi\*

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo reafirmar a pertinência da tradição marxista para a análise da questão ambiental contemporânea. Destacamos especialmente a relevância dos conceitos marxianos de metabolismo social e de fissura metabólica, resgatados pelo pensamento marxista, para analisar esta questão num quadro histórico onde a hegemonia do sociometabolismo do capital é determinante na produção de consequências negativas que afetam radicalmente a reprodução da vida humana e da biosfera. A questão ambiental, visualizada na “crise ecológica”, é, portanto, a expressão da relação sociedade/ natureza que vem destruindo as duas fontes de produção de riqueza: o trabalho e a natureza.

**Palavras-Chave:** Capitalismo, Questão Ambiental, Tradição Marxista

### INTRODUÇÃO

Este artigo integra os estudos que vem sendo realizados em nosso processo de doutoramento, relacionados à análise da questão ambiental no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST. Partimos da consideração de que o conceito de ambiente se constitui pela existência de elementos naturais e humanos que estão inter-relacionados e condicionados economicamente, reproduzindo relações sociais desiguais a partir de seu caráter classista, espacialmente e socialmente localizadas.

Consideramos que a chamada crise ambiental, que se apresenta através de problemas como a pilhagem, degradação e destruição ambiental é a expressão visível do que consideramos como questão ambiental, a qual é intrínseca a uma sociedade de classes, estruturalmente desigual, envolvendo sujeitos antagônicos, que condiciona e restringe as

---

\* Doutoranda em Serviço Social pela UFRJ; Professora adjunta da Faculdade de Serviço Social da UFJF/MG.

possibilidades de apropriação, domínio e uso dos bens ambientais. Desta forma, afirmamos e defendemos que o antagonismo destes sujeitos nesta questão constitui o seu caráter eminentemente político.

A relevância da consideração da questão ambiental como uma questão a ser politizada pelas lutas sociais, no espaço da sociedade civil, está no fato de questionar a lógica insustentável do sociometabolismo do capital, que historicamente vem operando uma separação entre o homem e a natureza. E ainda, em estabelecer um debate público sobre os riscos e conseqüências concretas aos quais estão submetidas as classes subalternas, diante de um quadro de destruição e crise do patrimônio natural e, ao mesmo tempo, de privatização dos recursos naturais, num contexto de desemprego estrutural e de aprofundamento da desigualdade e da pobreza.

A crítica radical à lógica predadora e destrutiva do sociometabolismo do capital abrange toda a organização social, que vem sendo regida por processos de aceleração da produção de riquezas materiais, voltadas para o consumo de bens definidos pelo seu valor de troca que determina, por fim, a mercantilização da própria vida.

Diversas perspectivas que se afirmam como críticas têm se baseado em quadros teóricos, metodológicos e analíticos bastante diferenciados e até divergentes quanto à análise da relação entre sociedade e natureza, principalmente no contexto atual permeado pelo pensamento fragmentado da chamada pós-modernidade. Estes enfoques sobre a relação sociedade e natureza vem sendo realizados por ambientalistas, ecologistas moderados e radicais, neomalthusianos, etc. Estas posturas “complexas”, “heterodoxas” e heterogêneas resguardam suas diferenças, mas convergem num ponto: a recusa da abordagem marxista, alegando seu caráter prometício/ produtivista, com sua conseqüente perspectiva de dominação da natureza, ancorada em seu antropocentrismo, considerando a natureza apenas como meio de produção e exploração econômica, negando-lhe um valor intrínseco.

No próprio interior do campo marxista, emerge uma perspectiva que se autodenomina eco-marxista que propõe, como indica o próprio prefixo, uma necessária inserção ecológica traduzida numa perspectiva de enverdecimento do marxismo. Esta perspectiva abrange tanto aqueles que comungam com as críticas do ambientalismo como os que a rejeitam, mas

admitem que este acréscimo é necessário para ampliar, melhorar e, assim, (re) qualificar a utilização do marxismo para a análise e ação relacionadas ao campo ambiental.

Entretanto, mesmo considerando o atraso teórico e político representado por certo distanciamento e/ou recusa do pensamento marxista contemporâneo, em relação à análise do meio ambiente, que em muito contribuiu para a formação de um “vácuo” desse pensamento no debate e para a conseqüente afirmação do pensamento ambientalista de vários matizes, as duas últimas décadas demonstram a retomada desta temática através da produção marxiana e marxista.

Assim, buscamos, através deste artigo, reafirmar a pertinência da tradição marxista para a análise da questão ambiental contemporânea. Destacamos especialmente a relevância dos conceitos marxianos de metabolismo social e de fissura metabólica, resgatados pelo pensamento marxista, para analisar esta questão num quadro histórico onde a hegemonia do sociometabolismo do capital é determinante na produção de conseqüências negativas que afetam radicalmente a reprodução da vida humana e da biosfera. A questão ambiental, visualizada na “crise ecológica”, é, portanto, a expressão da relação sociedade/ natureza que vem destruindo as duas fontes de produção de riqueza: o trabalho e a natureza.

### **A DUPLA EXPLORAÇÃO: A RELAÇÃO SOCIEDADE E NATUREZA NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA**

Dentre os fenômenos característicos do atual momento histórico, destacamos como relevante a chamada crise civilizatória, cujo reflexo sobre o meio ambiente, se mostra claramente com o processo de degradação ambiental, o esgotamento dos recursos naturais e seus efeitos para a humanidade em geral, e particularmente para os setores populares. Essa crise nos indica a necessidade de questionar, criticamente, a racionalidade e os paradigmas teóricos que deram impulso e legitimidade ao crescimento econômico, num processo de negação da natureza e da vida humana.

Médici (1983) ressalta a pertinência e relevância do pensamento marxiano para a reflexão acerca do meio ambiente, através de motivos gerais, relacionados à herança



epistemológica de Marx na análise do modo de produção capitalista, e específicos a partir de determinados pontos da obra de Marx, tais como a relação homem/ natureza, principalmente no capitalismo; o crescimento populacional; o esgotamento dos recursos naturais; a degradação do meio ambiente; as relações entre as condições de vida da classe trabalhadora e o meio ambiente; a relação entre necessidades, socialismo e meio ambiente.

Em relação ao motivo geral, defende que a questão ambiental é fruto do modo de produção especificamente capitalista, e que a análise das leis de movimento e tendência do capitalismo orienta de forma direta a sua compreensão.

Da mesma forma, os pontos específicos merecem aprofundamento a partir da produção marxiana. Dentre estes, consideramos que o ponto de partida se refere à especificidade desta análise sobre a relação homem/ natureza, ressaltando a diferenciação de outros modos de produção em relação ao capitalismo, onde “[...] as forças naturais são apropriadas, dimensionadas e planejadas pelo homem em função das necessidades de acumulação do capital.” (MÉDICI, 1983, p.8).

Na **relação** homem/ natureza, a perspectiva marxiana destaca o trabalho como elemento central de mediação. Em O Capital, Marx, ao analisar o processo de trabalho nos mostra que

[...] o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. (MARX, 1983, p.149).

Sendo assim, através do trabalho, o homem movimenta suas forças naturais (física e mental) para a transformação dos recursos da natureza, com o objetivo de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para a sua vida. Ao atuar sobre a natureza externa a ele e ao modificá-la, produz, no mesmo movimento, uma transformação da sua própria natureza. Assim, na perspectiva marxiana, o trabalho, que tem sempre um caráter coletivo, é o elemento constitutivo da humanidade como tal. Neste sentido,

[...] o trabalho não transforma apenas a matéria natural, pela ação de seus sujeitos, numa interação que pode ser caracterizada como metabolismo entre sociedade e natureza. O trabalho implica mais que a *relação* sociedade/ natureza: implica uma *interação no marco da*

*própria sociedade*, afetando seus sujeitos e a sua organização. [...] foi através do trabalho que, de grupos primatas, surgiram os primeiros grupos humanos – numa espécie de salto que fez emergir um novo tipo de ser, distinto do ser natural (orgânico e inorgânico): o **ser social**. (NETTO, 2006, p. 34, grifos do autor).

Já nos Manuscritos Econômicos-Filosóficos de 1844, Marx apontava para o fato de que a humanidade e a natureza estão inter-relacionadas e a forma historicamente específica das relações de produção constitui o centro dessa inter-relação.

A natureza é o corpo inorgânico do homem, a saber, a natureza na medida em que ela mesma, não é corpo humano. O homem vive da natureza, significa: a natureza é o seu corpo, com o qual tem que permanecer em constante processo para não morrer. Que a vida física e mental do homem está interligada com a natureza não tem outro sentido senão que a natureza está ligada consigo mesma, pois o homem é parte da natureza. (MARX, 1984, p.155).

A relação sociedade/ natureza assume novas determinações a partir das contradições de classe inerentes ao modo de produção capitalista. Entender o processo e os elementos constitutivos do capital e o desenvolvimento das relações sociais propriamente capitalistas é central para o entendimento da desigualdade entre classes sociais expressa nos seus aspectos econômicos, políticos e culturais e, particularmente, na desigualdade das classes no acesso, domínio e uso dos recursos naturais, fator constitutivo do que entendemos por questão ambiental.

É o modo de produção capitalista que cria a forma mais desenvolvida e complexa de organização histórica da produção material da vida humana. Sua caracterização tem como elemento central a produção de bens sob a forma de mercadorias. O trabalhador aparece no mercado como vendedor de mercadorias, pois sendo um trabalhador “livre”, resta ao mesmo vender a sua força de trabalho em troca de um salário. Os principais sujeitos deste processo, o capitalista e o trabalhador assalariado, encarnam o capital e o trabalho. Sendo assim, no processo de valorização das mercadorias, onde se expressam a forma mercadoria e seu fetiche, as relações de circulação subvertem as relações sociais através de um processo de mistificação e retificação, transformando as relações entre os homens em relações entre coisas.

Outro elemento constitutivo e específico do capitalismo, cujo objetivo final é determinante na/ da produção é a mais-valia. Ela se traduz na exploração determinada pelo fato de que os trabalhadores produzem um produto líquido que é vendido por mais do que eles recebem como salário. Assim, a mais valia é, na verdade um tempo de trabalho não pago ao trabalhador e apropriado pelo capitalista. Segundo a tradição marxiana, é na necessidade voraz de apropriação de mais-valia que se concentram as contradições, que fazem com que o maior obstáculo para a produção capitalista seja o próprio capital.

Podemos analisar as conseqüências negativas deste modo de produção nos âmbitos social e ambiental, uma vez que a produção de mercadorias voltadas para o seu valor de troca é ilimitada em função do lucro. Como poderemos confirmar durante este trabalho, essa produção ilimitada de mercadorias, ao longo do desenvolvimento capitalista, vem demandando a ampliação do volume de matérias-primas empregadas, gerando resíduos numa proporção e num ritmo sem precedentes na história humana.

A consagração da propriedade privada no capitalismo tem sua base e instituição na fase inicial no regime de acumulação primitiva. A defesa da propriedade privada se baseia no argumento de que sua existência seria a condição para que os recursos naturais fossem resguardados através de sua administração correta pelos proprietários. Sabemos que, na realidade, a existência da propriedade privada da terra garantiu aos seus proprietários a “liberdade” para a sua utilização de acordo com sua lógica de exploração privada dos recursos naturais, levando à depredação, à contaminação e ao esgotamento da natureza.

A criação e o desenvolvimento histórico do capitalismo vêm se dando a partir do processo de acumulação de capital, caracterizado por Foster e Clark (2006) como “[...] um processo autopropulsor, já que o excedente acumulado em uma fase converte-se em um fundo de investimento para a seguinte.” (p.227).

Na pré-história do capitalismo, encontra-se o processo inicial de acumulação de capital, denominado acumulação primitiva, que propiciou as condições necessárias ao desenvolvimento propriamente capitalista. Desta forma, a análise marxiana nos mostra que a instituição e expansão do modo de produção capitalista, por sua vez, criaram novas formas específicas de acumulação.

Foster e Clark (2006) nos mostram que Marx, ao analisar a situação típica da Grã-Bretanha, identificou três aspectos centrais da acumulação primitiva: 1- A expropriação de terras camponesas através dos cercamentos e extinção de usos e direitos coletivos sobre as terras, que se traduz na perda do acesso direto ou controle dos meios materiais de produção dos camponeses; 2- Criação de uma massa pauperizada de trabalhadores sem terra que se deslocam para as cidades, buscando trabalho assalariado, constituindo um futuro proletariado industrial para o capitalismo; 3- Grande concentração e centralização de riquezas, proporcionada pelo controle das terras expropriadas e dos meios de produção monopolizados nas mãos de poucos, e o excedente disponível transferido para os centros industriais. Os camponeses expropriados, que agora se tornaram proletários, e aqueles contingentes de desocupados, concorreram para a manutenção de baixos salários, proporcionando maior rentabilidade da produção.

As profundas conseqüências ecológicas deste processo de acumulação primitiva, que culmina com o desenvolvimento do capitalismo, são conseqüências tanto da expropriação de terras coletivas como da expulsão de imensos contingentes populacionais para as cidades. Neste sentido, no capitalismo, a alienação da terra (e da natureza) e o domínio do homem sobre o homem resultam no fato de que tanto a terra quanto o homem passam a ser reduzidos “ao nível de um objeto venal”. (MARX apud FOSTER; CLARK, 2006, p.227).

## **METABOLISMO SOCIAL E FISSURA METABÓLICA: CONCEITOS RELEVANTES PARA A ANÁLISE DA QUESTÃO AMBIENTAL**

O conceito de metabolismo social foi recuperado da obra de Marx por John Foster (2005), que afirma este conceito como ponto de partida do método do materialismo histórico. A partir do pensamento marxiano, metabolismo social é compreendido como o processo através do qual a humanidade transforma a natureza externa e também a sua natureza interna. O processo de trabalho, a ação e o efeito sobre a ação humana se manifestam na forma como se estabelecem as relações sociais.

Foster (2005) nos mostra que Marx, ao construir este conceito se apoiou nas descobertas das ciências naturais (fisiologia e química), de onde se origina o termo metabolismo, no intento de situar o comportamento humano como elemento constitutivo do mundo natural. Desta forma, a unidade do ser humano com a natureza é parte da natureza física e química. Mas Marx se empenhou em analisar não a unidade, mas justamente a separação operada no processo histórico que aliena o homem das condições naturais necessárias para a sua reprodução. Sendo assim, a chave analítica proposta por Marx, através do materialismo histórico, reside no entendimento desta separação/alienação que gera uma fissura do metabolismo com a natureza, engendrada pelo modo de produção capitalista que aparta o homem (trabalhador) de seus meios de vida (natureza externa). No capitalismo, o trabalhador assalariado é exemplar nesta ruptura do metabolismo com a natureza. Está separado do processo de produção como elemento criativo; da terra como recurso natural de produção e da própria possibilidade de se reproduzir, se não for através da venda da sua força de trabalho. É esse o trabalhador livre criado pelo capitalismo, sendo que essa liberdade se traduz em alienação e isolamento.

A propriedade privada da natureza é central nas preocupações de Marx em relação à sustentabilidade das futuras gerações, expressa na sua teoria da renda da terra. Esta teoria mostra a fissura metabólica com a natureza operada pelo capitalismo que muda radicalmente as relações com a terra, pois nos modelos pré-capitalistas a produção era agrícola e no modo de produção capitalista a produção passa a ser subordinada à criação da indústria. Sendo assim, a moderna propriedade da terra criada pelo capitalista passa a gerar uma renda regulada (mediada) pelo lucro industrial, se distinguindo radicalmente das rendas anteriores reguladas pelo próprio trabalho agrícola.

O intento de Marx, ao elucidar as formas de fissura do metabolismo com a natureza e as suas especificidades no capitalismo, era fundamentar a necessidade de construção de outra organização societária. Esta sociedade restabeleceria a relação de unidade entre o homem e a natureza externa através do trabalho criativo, não subordinado e alienado, exercido por produtores livremente associados.

A extinção da propriedade privada e o desenvolvimento de uma sociedade de produtores livremente associados são, para Marx, as condições indispensáveis para a

sustentabilidade no relacionamento com a natureza. Foster (1999) ressalta que Marx já vislumbrava a necessidade imperativa de proteção do globo terrestre para as futuras gerações.

Do ponto de vista de uma forma econômica mais alta de sociedade, a propriedade privada do globo por indivíduos isolados parecerá tão absurda quanto a propriedade privada de um homem por outro. Nem mesmo uma sociedade inteira, uma nação ou mesmo todas as sociedades simultaneamente existentes juntas são proprietárias do globo. Elas são apenas posseiras, suas usufrutuárias e, como *boni patres familias* [bons pais de família] devem legá-la, em melhores condições, às futuras gerações. (MARX apud FOSTER, 1999, p.166)

Para Marx, o progresso econômico de uma sociedade superior ao capitalismo não pode pôr em risco as condições naturais e globais, indispensáveis à vida das gerações futuras.

Marx elaborou sua Crítica ao Programa de Gotha se contrapondo, primeiramente, à consideração contida neste de que só o trabalho cria riqueza, afirmando que

O trabalho não é a fonte de toda a riqueza. A natureza é a fonte dos valores de uso (que são os que verdadeiramente integram a riqueza material!), nem mais nem menos que o trabalho, que não é mais que a manifestação de uma força natural, da força de trabalho do homem. (1980, p.209)

As duas principais lições que retiramos destas reflexões nos levam a confirmar que a afirmação da propriedade privada, a existência do trabalhador assalariado que é explorado, assim como a natureza, no processo de trabalho, marcado pela alienação, representam as condições indispensáveis para a reprodução ampliada do capital. Sendo assim, representam questões fundamentais contra as quais se dirigem as necessárias transformações para a superação do capitalismo e a conseqüente construção de uma sociedade superior a esta.

Segundo Foster (1999), dentre as devastações ecológicas produzidas pelo capitalismo, Marx destaca, em *O Capital*, a degradação do solo resultante da industrialização da agricultura. Esta análise marxiana se deve aos estudos do químico Justus Von Liebig – especializado em agricultura e considerado fundador da química do solo – que avaliou o desenvolvimento da agricultura capitalista como um sistema de roubo dos nutrientes do solo, sem restituição, ocasionados pela exportação de comida e fibras às cidades que, ao não serem

devolvidos à terra, como na agricultura tradicional, e que transportadas para longas distâncias, acabavam gerando a produção de resíduos contaminadores nas cidades.

Marx analisa as razões econômicas de tal degradação, que envolve necessariamente a degradação do próprio trabalhador.

Todo progresso na agricultura capitalista é um progresso na arte de roubar não só o trabalhador, mas o solo; todo progresso em aumentar a fertilidade do solo por um dado tempo é um progresso para arruinar as fontes de longa duração dessa fertilidade. Quanto mais um país cresce com a indústria em grande escala na base de seu desenvolvimento, como acontece nos Estados Unidos, mais rápido se torna esse processo de degradação. A produção capitalista, portanto, só desenvolve as técnicas e o grau de combinação do progresso social da produção minando, simultaneamente, as fontes originais de toda riqueza – o solo e o trabalhador. (MARX apud FOSTER, 1999, p.167).

Marx e Engels, segundo Foster (1999), não se detiveram na análise dos limites ecológicos em relação à questão da utilização do solo, mas estudaram também a sustentabilidade em relação a florestas, rios, qualidade do ar e particularmente a geração, redução e destino dos resíduos industriais. Suas observações o levam a concluir que no capitalismo, o crescimento da agricultura em grande escala e do comércio de longa distância favorecia (e ainda favorece) o aprofundamento e a extensão desta fissura metabólica, apresentando também sua outra face que é a contaminação das cidades. (FOSTER; CLARK, 2006).

## **O ANTAGONISMO CAMPO/CIDADE E AS TRANSFORMAÇÕES NA AGRICULTURA: A AMPLIAÇÃO DA FISSURA METABÓLICA.**

O antagonismo extremo entre cidade e campo, característica essencial da organização social capitalista, foi considerado por Marx e Engels como a causa central da degradação ecológica no capitalismo.

Foladori (2001b), seguindo a tradição marxista, aborda a separação entre campo e cidade como pré-requisito da moderna renda capitalista do solo e aponta os dois elementos centrais que caracterizam a produção capitalista na agricultura, a presença da grande



propriedade e o êxodo rural. Neste sentido, retomar de Marx o conceito de metabolismo social e o processo de ruptura desta unidade, expresso pelo conceito de fissura metabólica, torna-se central para o entendimento da separação campo e cidade operada pela produção capitalista. As conseqüências ambientais desta separação entre “[...] as fontes de produção de alimentos e a matéria-prima de seu consumo.” (FOLADORI, 2001b, p.111), são observadas na alteração radical das trocas de materiais e energia.

[...] grandes propriedades reduzem a população agrícola a um mínimo em constante queda e a põem frente a frente com uma população industrial em crescimento ininterrupto, amontoada nas grandes cidades. Criam-se assim condições que ocasionam um rompimento irreparável na coerência do intercâmbio social determinado pelas leis naturais da vida. Como resultado, a vitalidade do solo é desperdiçada, e esta prodigalidade é levada pelo comércio muito além das fronteiras de um dado Estado (Liebig). (MARX apud FOSTER, 1999, p.167-8).

A influência dos estudos de Liebig sobre Marx, já referenciada anteriormente, o leva a reforçar o conceito de fissura metabólica, identificando os resultados produzidos pelo capitalismo com a indústria e a agricultura em grande escala.

As fases do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, segundo Foladori (2001b), dividem-se em dois momentos. Num primeiro momento, o avanço da produção capitalista ocorre de forma extensiva, com a introdução de relações capitalistas no interior de formas mercantis simples de produção, através da colonização de novas áreas. Numa segunda fase, que não suprime a primeira, mas que a ela se sobrepõe e se torna prevalente, ocorre a introdução da mecanização na agricultura, proporcionando um desenvolvimento do capitalismo intensivo, implicando numa maior inversão de volume de capital sobre uma mesma extensão do solo. Deste processo, decorrem duas conseqüências para a população: tendência ao deslocamento da força de trabalho e, em virtude da concorrência imposta pela agricultura mecanizada capitalista, são operados rápidos processos de eliminação da produção mercantil simples. Como resultado final da junção destas duas conseqüências, tem-se o êxodo rural acelerado e a aglomeração urbana.

Marx, em seus estudos sobre o desenvolvimento do capitalismo, sobretudo na agricultura, elaborou a teoria da renda fundiária capitalista no terceiro livro de O Capital e em

teorias da mais-valia. Seu ponto de partida é embasado na consideração de que a renda é a forma econômica das relações de classe com a terra. Sendo assim, em que pese o fato de que a renda possa ser afetada por diferenciações relativas à qualidade do solo e sua disponibilidade, ela não se constitui como uma propriedade da terra, mas como propriedade das relações sociais.

Foladori (2001b) nos mostra que os efeitos sempre nocivos da renda capitalista sobre o meio ambiente se expressam através da separação entre propriedade e produção, gerando degradação do solo, mas também através da corrida pela apropriação de terras virgens.

A valorização da natureza no capitalismo é dada pela produção futura de produtos mercantis que poderão ser extraídos. O valor monetário de uma terra é obtido por sua renda capitalizada e a renda pela diferença entre preço da venda do produto e seus custos, incluindo o lucro. Mas, uma porção de terra, mesmo que não cultivada, também tem seu preço, este dado pelos solos vizinhos, similares em relação à fertilidade/ localização e destino econômico, e ainda pelas melhorias incorporadas. Disto resulta a especulação da terra, causa de insustentabilidade, com grande visibilidade nas cidades, pois as novas áreas, que eram agrícolas, são convertidas em solo urbano. Assim, os especuladores imobiliários adquirem terras a preços mais baixos, em função de suas rendas agrícolas, e as vendem mais caro de acordo com suas rendas urbanas, refletindo uma mudança na orientação econômica do solo.

O segundo efeito sobre o meio ambiente se manifesta na apropriação de terras virgens que passam a ter preço de mercado. Ao se apropriar das condições naturais virgens, o capitalista também se apropria do produto da fertilidade natural histórica, ou seja, se apropria da natureza gratuitamente.

O desenvolvimento das relações capitalistas na agricultura é paradoxal, segundo Foladori (2001b), no caso das inversões de capital que ampliam os rendimentos econômicos ao mesmo tempo em que diminuem a fertilidade natural do solo. Neste caso, a valorização da natureza é dada exclusivamente pelo valor de troca que se possa dela retirar.

A ampliação de ganhos dos capitalistas, fruto da crescente inversão de capital no solo, mesmo com a diminuição de seu rendimento físico, tem seu limite no esgotamento total do solo, gerando uma crise ambiental. Marx explicou esta contradição chamando atenção para a sua determinação econômica, uma vez que o lucro retirado da renda do solo não retorna ao

mesmo, mas é apropriado pelo proprietário da terra, descrito por Foladori (2001b) como a contradição entre a bonança econômica privada e a crise ambiental.

## **ACUMULAÇÃO, EXPROPRIAÇÃO E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA**

O desenvolvimento do capitalismo como sistema mundial, segundo Marx (in FOSTER; CLARK, 2006), deveria ser compreendido através dos aspectos globais implicados tanto na acumulação primitiva quanto na fissura metabólica. O concomitante genocídio dos povos indígenas e a apropriação de riqueza da América foram centrais para a constituição de grandes fortunas, pois proporcionaram a pilhagem dos recursos naturais da periferia e a exploração de seus recursos ecológicos. A criação de monoculturas como as de café e de açúcar para exportação destinada à Europa com trabalho escravo ou semi-escravo, fruto do desenvolvimento da economia mundial capitalista, operava o roubo da periferia em favor dos países centrais.

Galeano (1983) analisa todo este processo, especificando a situação da América Latina como sendo a região das veias abertas.

Desde o descobrimento até nossos dias, tudo se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal tem-se acumulado e se acumula até hoje nos distantes centros de poder. Tudo: a terra, seus frutos e suas profundezas, rica em minerais, os homens e sua capacidade de trabalho e de consumo, os recursos naturais e os recursos humanos. (GALEANO, 1983, p.14).

O desenvolvimento do capitalismo para uma fase industrial mais avançada ampliou o domínio humano sobre a natureza, aprofundando as relações homem/ natureza mediadas pelo trabalho. Ao mesmo tempo, apresentou o seu traço marcante relacionado ao antagonismo entre as duas classes fundamentais, evidenciando a especificidade desta fase através da completa incompatibilidade entre os interesses da burguesia e do proletariado. Com a exploração do trabalho através da mais valia, configura-se um quadro de intensa pauperização dos trabalhadores, sugerindo o início do que mais tarde será denominado de “questão social”,

ou seja, o conjunto dos problemas sociais, econômicos e políticos que o surgimento da classe operária trouxe para o contexto de enfrentamento das relações capitalistas de produção.

Encontramos em Médici (1983) elementos de reflexão sobre o sentido histórico do processo que levou a relação homem/ natureza ao quadro atual de degradação ambiental. O processo de expropriação das terras e dos meios de produção da maioria da população, como forma de acúmulo de capital, e o surgimento do trabalho assalariado foram condições necessárias e determinantes no processo de desenvolvimento do capitalismo.

O esgotamento dos recursos naturais, a degradação do meio ambiente e a deterioração da qualidade de vida das populações sob um determinado padrão de industrialização só ocorreram em função do pleno desenvolvimento do capitalismo, em especial em sua etapa monopolista. (MÉDICI, 1983, p.6).

O autor argumenta que a etapa monopolista representa um marco na “história da degradação ambiental” por ter desenvolvido, através da chamada segunda revolução industrial, “[...] um conjunto de inovações tecnológicas consolidadas em novos processos de produção industrial, em novos produtos, e em novas fontes de produção e transmissão de energia.” (MÉDICI, 1983, p.6).

O desenvolvimento do capitalismo industrial acelera a tendência de produção ilimitada de mercadorias, demandando a concomitante ampliação do volume de recursos naturais necessários a esta produção. Verifica-se um processo de “criação de necessidades” encaminhado pelo capitalismo, o que nos leva a refletir sobre a atualidade da separação entre valor de uso e valor de troca, com a conseqüente subordinação do primeiro ao segundo. O capitalismo se afirma e se auto-realiza através da subordinação das necessidades humanas às necessidades de reprodução do capital.

Foster (2005) nos mostra que Marx nos Grundrisse revela a diferença entre os objetivos da produção de riquezas presentes nas práticas produtivas do mundo antigo e do mundo moderno. Enquanto na antiguidade o objetivo da produção é o atendimento das necessidades do ser humano e a riqueza produzida se subordina a essa condição, no mundo moderno a produção de riquezas se subordina aos objetivos da valorização e a humanidade é condicionada a produzir nesta nova lógica.

Mészáros (2006) evidencia que esta separação entre valor de uso e valor de troca e a conseqüente subordinação do primeiro ao segundo foi determinante para que a produção de riqueza se transformasse no objetivo da produção sob a hegemonia do capital. A dinâmica do capitalismo tem neste recurso a chave do seu desenvolvimento, uma vez que a expansão do valor de troca subordina ao capital todas as necessidades das pessoas e as diversas atividades de produção, tanto materiais quanto culturais. Esta ruptura entre utilização humana e a produção, substituída pela relação mercadoria, foi vital para a expansão do capital, para a qual não poderia haver limites. E é essa determinação própria do sistema produtivo do capital que se expressa no fato de que os seus produtos mercantilizados mudam de mãos, ou seja, não são valores de uso para os seus proprietários, mas são valores de uso para os seus não-proprietários. Isto reflete o que Marx discute em *O Capital* (livro 1), no processo de valorização das mercadorias, as quais devem se realizar como valor antes que sejam realizadas como valores de uso.

Foladori (2001b) apresenta a contribuição de Burkett (1999) sobre o duplo conceito de riqueza.

Tomando por referência a produção de Marx em *O Capital*, Burkett ressalta a diferenciação entre riqueza material (valor de uso) e riqueza social (valor de troca) e afirma que o processo do metabolismo social é o que gera a riqueza material, ou seja, aquela natureza adaptada as necessidades humanas. Mas este metabolismo, sob relações sociais de produção e outras formas de organização de consciência, opera a transformação da riqueza material em riqueza social, estabelecida através de critérios históricos construídos por cada sociedade.

Sendo assim, há uma determinação material e uma determinação social. Ocorre que na sociedade capitalista, essa transformação da riqueza material se incorpora numa riqueza social que é o dinheiro. De modo que, para Marx, essa riqueza se apresenta como um conjunto de mercadorias. E a mercadoria é a expressão deste duplo caráter da riqueza, ou seja, é riqueza material, pois atende as necessidades e ainda pode ser trocada por outros objetos.

Para Marx a riqueza material, útil às necessidades humanas, é expressa pelo valor de uso, que é um conceito inerente à natureza humana. A valorização da natureza é dada pela relação da sociedade com seu ambiente.

Do ponto de vista das necessidades humanas (valor de uso) a natureza tem valor genericamente. Mas é no modo de produção capitalista, através de suas relações sociais, que o valor dessa natureza, dada pelo seu uso, se submete à valorização atribuída pela sociedade humana. Neste sentido, o valor de uso é subordinado ao valor de troca, ou seja, a valorização da natureza tanto externa ao homem, como a natureza transformada para seu uso, é dada no capitalismo, pela sua capacidade de ser trocada por outra mercadoria ou por dinheiro.

A ordem produtiva dinâmica do capital, que submete profundamente as necessidades humanas às necessidades de expansão do capital, é, para Mészáros (2007, n. p.), auto-contraditória, pois impede o controle racional completo, trazendo no longo prazo conseqüências perigosas e potencialmente nefastas, que transformam “[...] um grande poder positivo de desenvolvimento econômico, antes totalmente inimaginável, numa devastadora negatividade, na ausência total da necessária contenção reprodutiva”.

A questão de que vivemos num mundo finito, o qual possui limites objetivos, veio sendo ignorada devido ao próprio imperativo da auto-preservação do capital. No entanto, o caráter destrutivo e devastador do sistema capitalista não é imune às conseqüências.

O sistema capitalista necessita, então, de uma teorização falsa que justifique uma produção ficticiamente ilimitada como a única alternativa, mesmo que não se possa garantir que “[...] ‘a mudança de mãos’, requerida e sustentável das mercadorias fornecidas se verificará no mercado ‘idealizado’ [...]” (MÉSZÁROS, 2007, n. p.), contida na conhecida e famosa mão invisível do mercado formulada por Adam Smith, e que

[...] as condições materiais objetivas para produzir a projetada oferta ilimitada [...] de mercadorias possa ser assegurada para sempre, [desconsiderando] o impacto destrutivo do modo de reprodução metabólica social do capital sobre a natureza. (MÉSZÁROS, 2007, n. p.)

A solução projetada, que deixa intacto o sistema de produção capitalista, é fazer com que a distribuição seja mais equitativa, como se pudesse omitir que o aspecto determinante da distribuição reside na intocável distribuição exclusiva dos meios de produção nas mãos da classe capitalista.

Para Mézáros (2006), a subordinação das necessidades humanas à reprodução do valor de troca, o controle do sociometabolismo do capital sobre o indivíduo e a necessidade vital de acumulação e sua lógica destrutiva, se expressam no capitalismo contemporâneo através da redução do tempo de uso das mercadorias, ou seja, através da taxa de utilização decrescente que tem como meta uma obsolescência planejada das mercadorias. Desta forma, esta taxa de utilização decrescente torna-se uma estratégia especificamente capitalista que comanda a técnica de fabricar produtos pouco duráveis, vital para a acumulação do capital que ganha com o decréscimo no tempo de uso.

De acordo com o autor citado, esse crescimento da produção sem limites, possibilitado com a redução do tempo de utilização dos produtos, força uma contradição fundamental, pois o aumento acelerado de consumo de recursos naturais neste processo de produção ocasiona uma verdadeira destruição ambiental, gerando o desperdício de uma de suas fontes de acumulação. Esta contradição corresponde à lógica capitalista que determina e subordina as necessidades humanas às suas necessidades de auto-reprodução.

## **QUESTÃO AMBIENTAL, CRISE CIVILIZATÓRIA E LUTA POLÍTICA: O PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS CAMPONESES**

Chesnais e Serfati (2003) analisam o meio ambiente a partir das condições físicas da reprodução social ressaltando a necessidade “[...] de uma crítica renovada do capitalismo que vincularia de forma indissociável, a exploração dos dominados pelos possuidores de riqueza e a destruição da natureza e da biosfera.” (p.40). Para estes autores, a crise ecológica planetária é analisada como uma crise para a humanidade, ou seja, uma crise civilizatória. No entanto, os autores argumentam que esta crise ecológica, e a divisão desigual de seus efeitos, não se constitui num fator central de crise para o capitalismo. Ela se constitui como uma crise criada pelo capitalismo e, ao mesmo tempo, demonstra o intento e a capacidade do capital em externalizar as conseqüências destas contradições que são intrínsecas ao seu próprio desenvolvimento, pois são resultantes das relações de produção e de propriedade que o fundam. Desta forma, a crise ecológica contemporânea se constitui numa ameaça permanente



para a humanidade, mas no imediato, atinge de modo específico certas classes, povos e países subordinados ao capital. O capital, no plano econômico, vem transformando a gestão dos recursos naturais “raros” e a reparação das degradações em campos de acumulação, ou seja, em mercados. No plano político, o capital tem sido capaz de transferir as conseqüências desta crise para países e classes a ele subordinadas.

Estes mesmos autores defendem que há uma incompatibilidade entre a possibilidade de um desenvolvimento humano com sustentabilidade diante das indústrias dominantes e de uma parte das tecnologias, tendo em vista o fato de que a acumulação “[...] encarnou-se em indústrias, em ramos e em trajetórias tecnológicas determinadas” (2003, p. 58).

A situação atual dos agricultores indica claramente os resultados da expropriação histórica dos camponeses, que alcança uma fase inédita e superior, cujo objetivo é a criação de condições tecnológicas e institucionais que permitam eliminar algo que parecia imutável, qual seja, o controle dos agricultores sobre suas reservas de sementes. E neste aspecto se afirma o poder do capital sobre um recurso natural fundante, expresso na lei internacional de proteção de patentes sobre o vivo, feita pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e da técnica de criação dos organismos geneticamente modificados, os já conhecidos transgênicos. Estes últimos ganham sua forma mais grave com a criação pela Monsanto da semente “*terminator*”, a qual corresponde fielmente ao seu nome de batismo, uma vez que este grão é produzido para germinar uma única vez. Esta, sendo estéril, encerra o seu ciclo em si mesmo, não possibilitando que os grãos gerados a partir de sua germinação possam ser plantados e se reproduzir. As conseqüências de extensão deste processo, sob a hegemonia do capital financeiro, atingem diretamente e de modo infinitamente mais grave os países pobres e os camponeses.

Este quadro impõe a necessidade e a urgência da luta política, uma vez que

[...] a menos que haja uma resistência social e política de grande força, o capitalismo terá conseguido avançar o término de seu processo de expropriação dos produtores e de dominação do vivo. Terá passado da expropriação dos camponeses à expropriação do direito geral dos seres humanos de reproduzir e em breve de se reproduzir, sem empregar técnicas patenteadas, sem pagar um pesado tributo ao industrial e, por detrás desse, a seus acionistas e às bolsas de valores. (CHESNAIS; SERFATI, 2003, p. 54)

O momento atual expressa o protagonismo dos movimentos camponeses, que a exemplo do MST no Brasil, vem se levantando contra as destruições ecológicas que se colocam também como agressões à sua própria condição de existência como produtores.

Neste sentido, a Via Campesina, enquanto instância de organização mundial e de luta dos camponeses vem afirmar, em documento de conclusão de sua V Conferência Internacional, realizada no período de 19 a 22 de outubro de 2008, em Maputo, na África, a defesa intransigente da soberania alimentar, da reforma agrária, da agricultura camponesa sustentável, com produção agroecológica, do direito à semente e à água, dentre outros. Além disso, identifica como inimigo principal não só dos camponeses, mas de toda a humanidade, as empresas transnacionais, consideradas “[...] o motor e as principais beneficiárias do sistema de opressão das maiorias, as responsáveis pela crise alimentar e climática e paradoxalmente as que mais lucram com elas”. Afirma também que

[...] continuarão a lutar contra culturas e árvores transgênicas, contra a tecnologia *Terminator* e estão alertas frente a outras novas tecnologias de grande impacto social e ambiental, como a nanotecnologia e a construção de vida artificial ou biologia sintética. (RIBEIRO, 2008, n. p.)

A superação das contradições do capital só será possível através da construção de uma alternativa radical ao modo de produção capitalista. A alteração das determinações internas contraditórias do capitalismo, pautadas em suas necessidades alienantes de expansão que submetem as necessidades humanas, só será possível, segundo Mészáros (2007), a partir de um tipo de crescimento que corresponda às reais necessidades das pessoas. Nesta direção argumenta, ainda, que o enfrentamento e busca de superação da atual ordem sociometabólica do capital coloca como desafio imprescindível a supressão da questão da desigualdade substantiva que é indissociável da ordem social. Desta forma, a transformação de toda ordem social se coloca como o grande desafio para a construção de uma organização sociometabólica alternativa, defendida pelo autor como a proposta socialista.

Diante do exposto, reafirma-se a pertinência de retomar, da tradição marxiana, o conceito de modo de produção capitalista, para que não tenhamos uma visão de que a reprodução do que Mészáros denomina sociometabolismo do capital, se reduz apenas às suas

dimensões econômicas, pois que se constitui num modo de dominação social e numa forma de organização da produção material. Assim, não há como separar o econômico e o político, ambos centrais para o exercício da dominação capitalista.

Numa sociedade superior ao capitalismo, a natureza não poderá ser apropriada como propriedade privada, pois se constituirá como bem coletivo, como um valor fundante para a humanidade. Por isso defendemos que o protagonismo das lutas sociais, tendo como um de seus eixos estratégicos a reapropriação coletiva dos recursos naturais vem sendo assumido, justamente, por suas maiores vítimas, as classes subalternas, que serão as únicas capazes de lutar pela superação do capitalismo e pela conseqüente construção histórica de outra sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que as raízes da questão ambiental se localizam no período histórico da acumulação primitiva do capital, que através da expropriação das terras de uso comum e da conseqüente expulsão dos produtores camponeses, operou a separação entre o homem e a natureza.

Isso demonstra que a pilhagem dos recursos naturais é uma tendência intrínseca ao capital, que vem sendo reafirmada no seu curso e agravada no atual processo de acumulação capitalista, hegemonizado pela financeirização, em função da ampliação da escala e do ritmo cada vez mais acelerado de produção, demandando novos espaços sociais e físicos.

Os traços predadores e os processos destruidores com tempo de gestação longo são colocados por Chesnais e Serfati (2003) como indicadores decisivos e necessários à retomada e apropriação de uma crítica radical do capitalismo e da dominação burguesa. A pertinência da tradição marxiana para essa análise deve ser apreendida não apenas através da obra de Marx, mas fundamentalmente através de seu método de análise do capital e da constituição e desenvolvimento do modo de produção e dominação capitalista, tornando assim possível a apreensão não só destes traços predatórios, mas de todas as tendências à transformação das forças inicialmente e potencialmente produtivas em forças destrutivas, já inscritas nos

fundamentos do capitalismo desde sua instituição e que avançam num tempo de gestação e de maturação muito longo.

É preciso pontuar que concordamos com a análise que Chesnais e Serfati (2003) fazem sobre as observações de Marx em *A Ideologia Alemã* sobre as forças destrutivas (o maquinismo e o dinheiro), que se situa no âmbito de suas preocupações com o destino dos proletários, de suas famílias e das camadas não proletarizadas mais exploradas. Isto reafirma para nós que o processo inicial de constituição do capitalismo, através da expropriação das condições de existência dos produtores, que mais tarde vão formar o proletariado, já se constituía numa ameaça concreta, desde a acumulação primitiva, às condições físicas de reprodução social, tendo como referência central o caráter destrutivo do capitalismo no campo do meio ambiente natural e da biosfera.

Os estudos que realizamos, até o momento, sobre a produção marxiana e marxista têm nos mostrado a inconsistência das críticas feitas à Marx, que referenciamos na introdução deste artigo. Neste sentido, a contribuição de Foster (1999, 2005) foi decisiva na explicitação do método e dos conceitos marxianos (metabolismo social e fissura metabólica). Marx, ao partir da co-evolução entre sociedade/ natureza, identificou as conseqüências negativas do capitalismo tanto para o ambiente quanto para a sociedade, afirmando a exploração do trabalhador e da natureza através do processo de trabalho alienado.

Consideramos de fundamental importância a distinção entre capital e capitalismo que apreendemos através de Mézáros (2006, 2007). O sociometabolismo do capital que tem como núcleo o capital, o trabalho assalariado e o Estado, alcança seu pleno desenvolvimento no modo de produção e dominação capitalista, especialmente através de seus regimes de acumulação. Cabe assinalar que o capital é anterior ao capitalismo e a ele poderá sobreviver. Desta forma, a construção de uma sociedade futura, que defendemos socialista, exige não somente a superação do capitalismo, mas a supressão das determinações do próprio capital.

Nossa perspectiva pretende ultrapassar a mera crítica aos males do capitalismo, pois consideramos que a análise das contradições intrínsecas do capital, marcantes na contemporaneidade, abre, paradoxalmente, possibilidades às lutas políticas para sua superação.

Estamos convencidos de que o capitalismo é resultado de uma construção sócio-histórica e, portanto, pode ser superado pela mediação da política através da constituição de condições necessárias à conquista de uma nova ordem societária, tendo a sociedade civil como espaço privilegiado de luta.

## CAPITALISM AND THE ENVIRONMENTAL QUESTION: CONTRIBUTIONS OF THE MARXIST TRADITION

### ABSTRACT

---

The objective of this article is to reaffirm the relevance of the Marxist tradition for analysis of the contemporary environmental question. We place special emphasis on the relevance of the Marxist concepts of social metabolism and metabolic breach, brought back by Marxist thought, to analyze this question in a historical framework where hegemony of social metabolism of capital is the determining factor in the production of negative consequences that radically affect the reproduction of human life and the biosphere. The environmental question, seen in the “ecological crisis”, is, therefore, the expression of the relation society / nature that has been destroying the two sources of wealth production: work and nature.

**Key words:** Capitalism, Environmental Question, Marxist Tradition.

### BIBLIOGRAFIA

CHESNAIS, François; SERFATI, Claude. “*Ecologia*” e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas. *Revista Crítica Marxista*. São Paulo, n.16, p.39-75, 2003.

FOLADORI, Guilherme. *A questão ambiental em Marx*. *Revista Crítica Marxista*. São Paulo, n.4, p.140-61, 1997.

\_\_\_\_\_. *O capitalismo e a crise ambiental*. *Revista Outubro*. São Paulo, n.5, p.117-26, out. 2001a.

\_\_\_\_\_. *O metabolismo com a natureza*. Revista Crítica Marxista. São Paulo, n.12, p.105-17, 2001b.

FOSTER, John Bellamy. *A ecologia de Marx: materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. Marx e o meio ambiente. In: WOOD, Ellen Meiksins; FOSTER, John Bellamy. (Org.) *Em defesa da história: Marxismo e pós-modernismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. p.161-74.

FOSTER, John Bellamy; CLARK, Brett. *Imperialismo Ecológico: A Maldição do Capitalismo. Socialist register 2004: O novo desafio imperial*. Leo Panitch y Colin Leys (Ed.) Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006. p.225-43.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

MARX, Karl. Crítica ao Programa de Gotha. In: Karl Marx - Friedrich Engels, Obras Escolhidas. São Paulo: Alfa-Omega, 1980. p. 203-34.

\_\_\_\_\_. Manuscritos Econômicos-Filosóficos de 1844. In: FERNANDES, Florestan (Org.). K. Marx, F. Engels: *História*. São Paulo: Ática, 1984. p.146-81.

\_\_\_\_\_. *O Capital. Crítica da Economia Política*. Volume I. Livro Primeiro - O Processo de Produção do Capital. Tomo 1. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

MÉDICI, André César. Marx e o Meio Ambiente. In: FIGUEIREDO, Eurico de Lima; CERQUEIRA FILHO, Gisálio; KONDER, Leandro. (Org.). *Por Que Marx?* Rio de Janeiro: Graal, 1983. p.5-26.

MÉSZÁROS, István. *A única economia viável*. O Comuneiro – Revista Electrónica. Lisboa/Portugal, n.5, set. 2007. Disponível em: <<http://www.ocomuneiro.com>>. Acesso em: 05 out. 2008.

\_\_\_\_\_. *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política*. São Paulo: Cortez, 2006.

RIBEIRO, Silvia. *As flores que rompem os muros*. La Jornada, México/DF, 25 out. 2008. Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx>. Acesso em: 26 out. 2008.

WOOD, Ellen Meiksins. *As origens agrárias do capitalismo*. Revista Crítica Marxista. São Paulo, n.10, p.12-29, jun. 2000.



## SERVIÇO SOCIAL E PODER JUDICIÁRIO: UMA NOTA HISTÓRICA

Maria Luiza Campos da Silva Valente\*

### RESUMO

Este artigo visa a reconstruir a história do Serviço Social nos Tribunais para a Infância, relacionando-a com a fundação do aparato judiciário destinado às crianças. Identifica a longa tradição da profissão no campo jurídico e a importância que assumiu na fundação da Corte Juvenil de Chicago (1899) e no Juizado de Menores do Rio de Janeiro (1923).

**Palavras-Chave:** serviço social, história dos tribunais juvenis, serviço social e sistema sociojurídico.

### INTRODUÇÃO

A reflexão sobre o trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais no campo hoje denominado sociojurídico exige um recuo na história que remonta às origens da profissão e dos movimentos que a ela deram origem. Este artigo visa a realizar uma retrospectiva histórica do serviço social no Judiciário, nos Estados Unidos e no Brasil, tendo como referência a criação dos Tribunais Juvenis e o papel desempenhado pela profissão nascente.

Os Estados Unidos foram o primeiro país a criar uma Corte Juvenil, no ano de 1899, em Chicago. No Brasil o primeiro Juizado de Menores foi fundado em 1923, no Rio de Janeiro, então capital federal. Nos dois países é possível identificar que os assistentes sociais desempenharam papel pioneiro na implantação e no desenvolvimento de um aparato judiciário destinado às crianças e adolescentes.

A literatura norte-americana (Trattner, 1979; Fox, 1996; Clapp, 1998; Roberts & Brownell, 1999) sobre a história da fundação da Corte Juvenil de Chicago é extensa, relacionando-a com a história do serviço social e o papel desempenhado pelos pioneiros da

---

\* Doutora em Serviço Social; Professora auxiliar do departamento de Serviço Social da PUC/RJ; Assistente Social do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

profissão na criação e desenvolvimento dos tribunais juvenis. No Brasil, a história do Juizado de Menores e a história do serviço social no judiciário, estão em fase de construção.

As referências ao papel pioneiro dos assistentes sociais estão sempre presentes, quando se menciona a fundação dos Juizados de Menores no Brasil. Nas duas últimas décadas, com o crescimento da inserção do serviço social nos Tribunais e nas instituições que compõem o sistema sociojurídico, observa-se o esforço da categoria para refletir sobre seu passado, seu presente e as razões de sua permanência no campo em referência.

Os assistentes sociais demonstram, através das publicações veiculadas (Fávero, 1999; Borges & Nascimento, 2001; Valente, 2001), ter conhecimento da longa tradição da profissão no Judiciário. Mas as referências ao pioneirismo dos assistentes sociais não retratam a real envergadura da profissão no campo jurídico. Neste artigo, não se pretende realizar um estudo comparativo da profissão, no contexto da fundação das Cortes de Chicago e do Rio de Janeiro, mas contribuir para construção da história do serviço social no judiciário brasileiro.

Visando a contribuir para o resgate de um capítulo fundamental da história do serviço social no país, realizou-se um levantamento dos dados históricos disponíveis, relativos à inserção da profissão na Justiça de Menores, particularmente do Rio de Janeiro (RIZZINI & RIZZINI 2004; SILVA, 2004; MORELLI, 1999; PINHEIRO, 1985). Por outro lado, iniciar a reconstrução histórica com os dados referentes ao contexto norte-americano deve-se ao fato da Corte de Chicago preceder todas as outras e por se dispor de ampla bibliografia sobre o tema.

A fundação da Corte Juvenil de Chicago se confunde com a história do serviço social. A criação de um aparato judiciário para crianças revela a amplitude dos esforços dos pioneiros do serviço social em dois campos aparentemente opostos: o movimento de residência social e o movimento de organização da caridade, que deram origem à profissão.

A interlocução do serviço social com o campo jurídico não deve limitar-se à idéia de uma “especialidade”. A história revela que a profissão, nascida no momento em que a questão social se complexifica, vem atender às novas demandas que se colocam sobre populações vulneráveis e, conseqüentemente exerce papel essencial na fundação das cortes juvenis.

## O CONTEXTO NORTE-AMERICANO

Da metade do século XIX até as primeiras décadas do século XX um amplo movimento pelo bem estar da infância se espalhou pelos Estados Unidos. O movimento, segundo Trattner (1979), envolveu uma série de iniciativas, desde a remoção de crianças dependentes, negligenciadas e delinquentes de instituições, que não eram a elas destinadas, até a colocação em família substituta.

Segundo Trattner (1979), não é difícil entender o que motivou o grande interesse pelas crianças. Numa época em que as famílias eram grandes, as crianças eram mais numerosas que os adultos, formando um dos maiores grupos entre os negligenciados e necessitados. O sofrimento das crianças era mais revoltante; mesmo numa época em que a idéia dominante era separar os merecedores dos indignos de ajuda, era difícil argumentar que as crianças eram responsáveis por sua condição. Dentre os necessitados, as crianças eram as mais merecedoras.

A convulsão social resultante da imigração em larga escala e do rápido crescimento industrial e urbano foram penosos para as crianças. De acordo com Trattner (1979), acidentes na indústria freqüentemente resultavam em privação, muitas vezes em tenra idade, de um ou até de ambas as figuras parentais. Devido à mobilidade e o anonimato resultante do veloz crescimento da sociedade urbano industrial, muitos dos jovens em situação de privação eram deixados em ambientes estranhos e às vezes hostis.

Crianças cujas mães saíam para trabalhar na indústria eram privadas da supervisão parental e de uma vida doméstica normal para os padrões da época resultando no crescimento alarmante da delinqüência juvenil. Segundo o Trattner (1979, p.94), “a crescente preocupação com o bem estar da população infantil resultou, acima de tudo, do fato de a sociedade passar a ver a criança como a chave do controle social”.

Clapp (1998) afirma que as duas últimas décadas do século XIX viram o desenvolvimento de novas idéias e atitudes sobre a natureza da infância e adolescência. Isto foi importante para os reformadores, particularmente as mulheres, buscarem novos métodos de lidar com as crianças

delinquentes e dependentes. Tais idéias tiveram impacto mais profundo nas mulheres da classe média que, no final do século XIX, eram reconhecidas como principais educadoras das crianças.

O estudo da infância, influenciado pelas idéias do psicólogo Granville Stanley Hall, afetou as atitudes da classe média em relação às crianças. A infância deixou de ser vista apenas como um estágio do ciclo da vida, para ser compreendida como um período que requer atenção especial, pois vai repercutir na vida adulta. A educação das crianças tornou-se um exercício mais complexo, prescrevendo para a mãe, principal cuidadora, o conhecimento sobre as etapas do desenvolvimento infantil. O papel da mãe passou a ser investido de maior significado, pois sobre ele residia o futuro da nação.

Ao examinar as origens da Corte Juvenil de Chicago, Clapp (1998) observa que o interesse pela infância influenciou as mulheres reformadoras, despertando-lhes a atenção para a necessidade da criação de um aparato judiciário destinado às crianças. Por outro lado, o papel destacado das reformadoras na fundação da Corte foi marcado pela consciência de gênero, influenciando a feição particular que a reforma social assumiria.

A criação de um aparato judiciário para as crianças teve como fundamento a premissa idealista de que os jovens infratores deveriam ser mantidos separados dos adultos nas instituições; de que as crianças são diferentes dos adultos e mais acessíveis a tratamento e reabilitação. Os jovens deveriam ser tratados por uma justiça individualizada, visando às suas necessidades particulares, e não um sistema de sanções às infrações que os levou a este sistema.

A fundação destas Cortes será relacionada aos dois movimentos que deram origem ao Serviço Social, nos Estados Unidos: o Movimento de Residência Social e o Movimento da Caridade Organizada. Trattner (1979) ressalta a diferença existente entre os dois movimentos: os agentes da Caridade Organizada colocavam toda a ênfase nas causas individuais e morais da pobreza, realizando uma distinção entre os merecedores e os indignos de ajuda.

Os integrantes do Movimento de Residência Social, de caráter progressista, enfatizavam as condições econômicas e sociais que causavam a pobreza. Enquanto a filosofia da Caridade Organizada baseava-se na caridade privada e na elevação espiritual, a filosofia das Residências Sociais fundamentava-se na crítica à realidade social e econômica.

Embora o Movimento da Caridade Organizada tenha precedido o Movimento de Residência Social, optou-se, no presente texto, por inverter a ordem em que são abordados. Tal inversão deve-se a dois motivos: o Movimento de Residência Social teve especial relevância na implantação de um aparato judiciário destinado à infância e juventude e o Movimento da Caridade Organizada fundou as bases para o processo de intervenção, enfatizando a importância da família, alvo privilegiado dos sujeitos deste movimento.

### **A FUNDAÇÃO DAS CORTES JUVENIS: O MOVIMENTO DE RESIDÊNCIA SOCIAL**

A tradição do Serviço Social no campo jurídico remonta aos pioneiros da profissão, conferindo aos assistentes sociais um lugar de destaque não apenas nos Tribunais, mas nas instituições que compõem o sistema de proteção à infância e juventude, à família, às vítimas da violência e em todas as instituições que executam medidas emanadas do poder judiciário. Segundo Roberts & Brownell (1999), os assistentes sociais forenses<sup>†</sup> – terminologia não anteriormente utilizada – precisam reconhecer que este campo de prática é um desenvolvimento natural da liderança de Jane Addams e Julia Lathrop e outros proeminentes assistentes sociais do final do século XIX.

Ativistas do Movimento por Reformas Sociais, Addams e Lathrop trabalharam influenciando legisladores na aprovação de leis para proteger o trabalho infantil e exerceram papel destacado na criação dos Tribunais Juvenis nos Estados Unidos. Segundo Sanford Fox (1996), Addams chamou a atenção para o fato de muitas das crianças levadas ao Tribunal padecerem de males psíquicos, exigindo atendimento qualificado. Em 1908 liderou um movimento voluntário de mulheres, para levantar fundos, visando à contratação de um médico para realizar a investigação “científica” dos delinquentes.

Julia Lathrop, membro do *Illinois Board of Charities*, reagiu contra a presença de crianças amontoadas nas *poorhouses* e nas prisões daquele Estado. Suas posições influenciaram os relatórios que a instituição apresentava ao governo de Illinois a cada dois anos. Segundo Clapp (1998), no relatório de 1894 o comitê apontou para inexistência de uma lei que impedisse a colocação de crianças em *poorhouses*.

Para Lathrop, esta prática era nociva não apenas às crianças, mas também à sociedade em geral. Segundo o entendimento dominante, crianças e adolescentes criados em ambientes considerados “nocivos” para os padrões vigentes poderiam tornar-se uma ameaça à ordem social.

O Tribunal Juvenil de Chicago, fundado em 1899 pela Lei que regulou o tratamento e o controle das crianças dependentes, negligenciadas ou delinqüentes, foi o resultado de uma longa campanha empreendida pelos reformadores sociais. Seus esforços focalizaram, segundo Fox (1996), a melhoria da qualidade das prisões, assegurando a reforma institucional. A cruzada foi encaminhada em torno do papel da iniciativa privada na atenção à criança negligenciada, a segregação religiosa institucional, a legitimidade da colocação de crianças por intermediários e a melhoria das condições das instituições.

Infelizmente, segundo Fox (1996), há pouco, ou quase nada, na literatura, para indicar que a agenda desenvolvida pelos reformadores, na década de 1890, incluiu significativa preocupação na melhoria dos procedimentos e práticas judiciais. A lei que criou o Tribunal Juvenil de Illinois não estabeleceu uma nova estrutura judicial do Estado. Em vez disto, articulou leis a serem seguidas pela jurisdição quando estavam em questão crianças, conforme a legislação vigente.

A primeira lei fundadora do Tribunal Juvenil nos EUA foi promulgada em 1 de julho de 1899, quando a Corte Juvenil de Chicago abriu suas portas para o público. Esta não foi a invenção de um único reformador, mas o resultado da agitação de dois grupos de mulheres reformadoras, durante a década de 1890. Estes dois grupos – o *Chicago Woman's Club* e a *Hull House Community* – trabalharam juntos, mas suas preocupações não eram idênticas.

As líderes do Clube de Mulheres de Chicago eram movidas por suas identificações como mães e pelas percepções da vida em família e da infância que produziram. Eram comprometidas com seus ideais de maternidade e domesticidade que a sociedade do final do século XIX ditou

para a classe média. Acreditavam que estes ideais requeriam-lhes estender seu instinto maternal para além dos próprios lares e aplicar seus valores domésticos à sociedade. O maternalismo impulsionou-as em direção à esfera pública da reforma para trabalhar pelos dependentes da sociedade, especialmente mulheres e crianças.

O Clube das Mulheres de Chicago foi fundado em fevereiro de 1876, por Caroline Brown, de Boston, e muitos de seus amigos. Segundo Clapp (1998), foi uma organização de mulheres da elite e tendeu a refletir as idéias que prevaleciam sobre o papel da mulher. Muitas das integrantes eram conservadoras em suas idéias sociais e refletiam suas preocupações de classe.

A *Hull-House Community* foi uma das mais destacadas residências sociais que surgiram na década de 1890 nos Estados Unidos, na esteira de um movimento que colocou ênfase na prevenção dos “males sociais”. O Movimento de Residência Social iniciou na década de 1880, em Londres, como resposta aos problemas criados pela urbanização, industrialização e imigração. A idéia espalhou-se para outros países industrializados, atraindo educadores – homens e mulheres de classe média e alta – conhecidos por se tornarem residentes de áreas urbanas pobres.

O marco do Movimento de Residência Social foi o ano de 1884, quando o Cônego Samuel Barnett, provavelmente inspirado nas idéias do amigo Arnold Toynbee, fundou num subúrbio de Londres a primeira Residência Social, que passou a ser conhecida como Toynbee Hall.

A influência de Toynbee Hall estendeu-se além mar, através da iniciativa de Jane Addams. Em setembro 1889, com a ajuda de Ellen Gates Starr e de Mary Keyser, ela fundou em Chicago a *Hull-House*, que se tornaria a mais famosa das Residências Sociais americanas. As três mulheres mudaram-se para uma casa quase em ruínas que fora construída por Charles Hull, no Southwest Side, um bairro pobre de Chicago, densamente povoado por imigrantes italianos, irlandeses, alemães, gregos, e judeus russos e poloneses.

Os fundadores das Residências Sociais eram jovens de formação universitária que se mudaram para as comunidades pobres, para conhecer suas reais condições e melhor ajudá-las a superar suas dificuldades. A idéia de conviver com as classes trabalhadoras parecia-lhes o melhor meio de promover o conhecimento e a colaboração entre pólos opostos da sociedade.



Addams e os residentes da *Hull-House* criaram escolas e creches para os filhos das mães trabalhadoras, uma agência de emprego, uma galeria de arte, bibliotecas; ofereceram aulas de inglês e cidadania, de teatro, música e arte. Segundo Trattner (1979), a iniciativa teve tamanho sucesso que, por volta de 1900, havia cerca de cem Residências Sociais nos Estados Unidos e, em 1910, este número subiu para quatrocentos.

A partir de suas experiências em *Hull-House*, os residentes e seus adeptos criaram um movimento de reforma. Ajudaram a implantar os projetos referentes à Liga de Proteção dos Imigrantes, à Associação de Proteção à Juventude, à primeira Corte Juvenil do país e à *Juvenile Psychopathic Clinic*. Através de seus esforços, o poder legislativo de Illinois criou, em 1893, uma lei para proteger mulheres e crianças. A criação do *Federal Children's Bureau* e a aprovação de uma lei federal para regular o trabalho infantil expandiram os esforços dos reformadores da *Hull-House* em âmbito nacional.

## **A FUNDAÇÃO DAS CORTES JUVENIS: O MOVIMENTO DA CARIDADE ORGANIZADA**

O Movimento da Caridade Organizada emerge no contexto do crescimento industrial que sobreveio à guerra civil americana (1861-1865). A explosão da pobreza e do conflito social ameaçava a estabilidade da ordem social, criando problemas que não mais podiam ser atribuídos unicamente aos indivíduos e às suas famílias. Isto resultou no crescimento desordenado da ajuda material, preocupando não somente os prestadores de ajuda, mas a sociedade em geral.

Em 1877, em *Buffalo*, Nova Iorque, o reverendo Stephen Humphreys Gurteen, de origem inglesa, propôs a criação de uma agência nos moldes da *London Charity Organization Society*, que conhecera e estudara durante uma visita ao seu país de origem. Segundo Trattner (1979), o reverendo assegurou aos moradores de *Buffalo* que a agência iria organizar o trabalho da caridade, combatendo a política de ajuda indiscriminada que sobrepunha o trabalho das agências privadas às iniciativas públicas.

O Movimento almejava não apenas eliminar a duplicidade de ações e evitar o encorajamento do pauperismo e as fraudes. Eles se preocupavam em organizar os recursos da comunidade visando a desenvolver as habilidades de cada indivíduo. Através de seus agentes, planejaram um método para intervir sobre a pobreza.

Os agentes da Caridade Organizada pretendiam diagnosticar a causa da pobreza. Segundo Trattner (1979), a investigação era a palavra chave da abordagem. Prestar ajuda sem investigar as causas era como prescrever um remédio antes de realizar o diagnóstico. Através do contato pessoal, do registro e da cooperação e coordenação entre as agências, formaram a base deste método de intervenção, que supostamente aliviaria a filantropia do sentimentalismo e da doação indiscriminada de esmola, erradicando a pobreza.

Mary Ellen Richmond foi uma figura vital para tornar a prática da ajuda uma profissão. Influenciada pelo ideário do Movimento da Organização da Caridade, exerceu posição de comando na entidade, tornando-se, no ano de 1909, diretora do *Charity Organization Department* da recém criada *Russell Sage Foundation*, em Nova Iorque.

As idéias de Richmond e sua preocupação em tornar a prática dos agentes da caridade um método de intervenção levaram-na a construir as bases para a abordagem do *casework*. Segundo Trattner (1979), embora ela não fosse uma entusiasta das reformas sociais defendidas por Addams, também não era hostil a outros métodos de serviço social. Deplorava o antagonismo entre as duas correntes, e tentou mostrar a seus companheiros como o *casework* estava relacionado a outras formas de serviço social, inclusive à pesquisa e à reforma social.

Apesar dos antagonismos iniciais entre os dois movimentos, o trabalho dos agentes da caridade organizada também teve papel importante na implantação da Corte Juvenil de Chicago. Se a militância de Addams e Lathrop tornou pública a necessidade da instalação de um aparato judiciário para as crianças, o novo método de intervenção que estava sendo gestada por Richmond, tornou-se um instrumento para o funcionamento deste aparato.

O Dr. William Healy, contratado graças aos esforços da campanha liderada por Jane Addams, reuniu os estudos médicos, psicológicos e sociais dos jovens infratores para investigar as causas da má conduta e encontrar maneiras de prevenir a delinquência adulta. Com o apoio de

filantropos e do Juiz Merritt Pinckney, ele funda, em 1909, o *Chicago Juvenile Psychopathic Institute*, primeira clínica dedicada ao tratamento de crianças com problemas de comportamento.

Em 1915 ele publicou *The Individual Delinquent - a Textbook of Diagnosis and Prognosis for all Concerned in Understanding Offenders*. O livro é uma denúncia clássica das raízes socioeconômicas da delinqüência, contrariando a idéia das causas genéticas ou degenerativas e evidenciando não só a importância das experiências infantis, mas também o impacto das forças ambientais na formação da personalidade delinqüente.

A obra de Healy segue a trilha das idéias Richmond no que concerne ao conceito de múltipla causação, desenvolvido de modo independente na psiquiatria e no *casework*, com o sentido de colher a história, característica do início de ambas as profissões. Tem afinidade com o clássico *Diagnóstico Social*, de Mary Richmond, publicado em 1917<sup>4</sup>. Os livros são obras classificatórias; seguem a tendência positivista, dominante na época, concluindo que se tivessem fatos o bastante, os profissionais saberiam o que fazer.

Ele descobriu que a delinqüência parecia ter raízes em muitas experiências diferentes. Teve a idéia de reunir peritos para estudar o problema e planejar métodos de tratamento. Esta foi a origem do trabalho em equipe, que, mais tarde, sob o nome de “abordagem multidisciplinar”, desenvolveu-se no *Bureau of Childrens' Guidance* em Nova Iorque.

A iniciativa de Healy originou a fundação das Clínicas de Orientação Infantil, que se espalharam por todos os Estados Unidos e expressam a preocupação com a família que esteve presente na origem da profissão. Segundo Robinson (1939, p.10), na última década do século XIX, "a família foi colocada em relação à sua comunidade, emergindo do invólucro de pobreza para deixar entrever as forças sociais que a rodeavam".

As abordagens de Healy e de Richmond estavam calcadas na ciência social da época. A prevenção era a palavra de ordem do ideário higienista então vigente. As Clínicas de Orientação Infante Juvenil, um dos primeiros espaços de inserção do serviço social, realizavam duplamente o ideal preventivista da época: tratar as crianças e orientar suas mães – tarefa destinada aos assistentes sociais.

Esta breve história possibilita identificar como a criação de um aparato judiciário para a infância e juventude esteve em consonância com as idéias que fundaram o serviço social, nos Estados Unidos. Segundo Trattner (1979), não foi por acidente que a luta pela implantação dos Tribunais Juvenis foi deflagrada no apogeu do movimento de Residência Social e no período do serviço social preventivo, quando o trabalho de Stanley Hall e de outros estudiosos da criança tornavam-se cada vez mais populares.

A história do serviço social nos Tribunais é, em certa medida, a história de uma nova profissão que nasce no campo social. Este recuo no tempo permite identificar como a inserção dos assistentes sociais nos Tribunais não se limitou a expandir a ação da profissão ou construir uma nova “especialidade”. Ao contrário, contribuiu de modo efetivo para a construção dos fundamentos do novo método de intervenção.

## **O CONTEXTO BRASILEIRO**

Na época do Império a atenção à infância e juventude, no Brasil, era uma atribuição da Igreja Católica, com o lastro da caridade pessoal característico da prática religiosa. O modelo caritativo era assistencialista e repressivo, exercido por associações de recuperação, orfanatos e internatos. A Igreja recebia subsídios dos cofres públicos, refletindo sua associação com o Estado, na esfera política e no âmbito jurídico.

O acolhimento à infância predominante durante o século XVIII e parte do século XIX se materializava no ato de recolher crianças órfãs e expostas. Exemplo de acolhimento às crianças abandonadas, a Roda dos Expostos, era um dispositivo cilíndrico, colocado nos muros dos estabelecimentos de recolhimento, com duas aberturas na parte superior. Como tal, possibilitava às pessoas se desfazerem anonimamente de uma criança indesejada, preservando os padrões de moral pública e familiar vigentes. Típico dos países católicos, este dispositivo foi implantado no Brasil por volta de 1730, através da Santa Casa de Misericórdia; e durante aproximadamente 150 anos serviram de abrigo para as crianças enjeitadas de nosso país.

Na passagem do regime monárquico para o republicano, período crucial na formação social brasileira, ocorre uma transformação no significado social da infância, tornada alvo privilegiado da correção. Afinal, se devidamente educada, a criança poderia se tornar útil à sociedade; caso contrário, se transformaria em ameaça à ordem. Esta visão ambivalente deu margem à intervenção da esfera pública na família, justificando até mesmo a retirada da criança do seu meio, para ser reeducada. Segundo Rizzini (1997, p.28),

a medicina higienista com suas ramificações de cunho psicológico e pedagógico atuará no âmbito doméstico, mostrando-se eficaz na tarefa de educar as famílias e exercerem a vigilância sobre seus filhos. Aqueles que não pudessem ser criados por suas famílias, tidas como incapazes ou indignas, seriam de responsabilidade do Estado.

No final do século XIX a criança pobre é identificada como um problema social gravíssimo, requerendo urgente intervenção. A categoria “menor” é construída a partir desta apreensão pelo discurso jurídico, dividindo a infância em duas. A construção desta categoria irá justificar, segundo Rizzini (1997, p.29) “a criação de um complexo aparato médico-jurídico-assistencial, cujas metas eram definidas pelas funções de prevenção, educação, recuperação e repressão”.

Caberá à medicina, ao direito e à filantropia papel fundamental. Enquanto a medicina deve diagnosticar as possibilidades de recuperação e tratamento da infância, cabe à justiça regulamentar a proteção da criança e da sociedade, fazendo prevalecer a educação sobre a punição; a filantropia, em substituição à antiga caridade, cumpre a missão de assistir aos pobres e desvalidos, em associação às ações públicas.

A preocupação com a infância nasce da intenção de manter a ordem social, justificando medidas profiláticas de intervenção. O alvo destas medidas é a infância pobre, camada mais desprotegida e vulnerável à intervenção da esfera pública. Segundo Rizzini (1997), nas duas últimas décadas do século XIX as idéias européias, positivistas e evolucionistas, são acolhidas no Brasil em resposta às aspirações de progresso e civilização.

A aparente objetividade e o teor materialista destas novas idéias foram o veículo de rompimento com as velhas amarras monárquicas e agrário-escravocratas, vistas como símbolo de atraso. A emergência deste ideário substituiu a concepção metafísica por uma concepção positivista. Rizzini (1997, p.67) conclui que

a grande repercussão dessas idéias no país reflete a sua sintonia com os anseios de um Brasil que almejava tornar-se civilizado. Outros saberes mostraram-se importantes na arquitetura de seu projeto de nação. No nosso caso específico, é importante focalizar o interesse crescente pelos fenômenos sociais, diante dos desafios impostos pela sociedade moderna, cujas relações mostravam-se cada vez mais complexas .

A crença na possibilidade da ciência transformar a sociedade atrai estudiosos ligados à assistência, mobilizando seus esforços. A busca de critérios positivos para operar as transformações direciona a preocupação com a infância para as causas. Os estudiosos se voltam para a família e para o meio em que se desenvolvem essas crianças, penetrando na vida das camadas pobres e interferindo na sua organização, com a justificativa de defender as crianças.

As mudanças na sociedade brasileira nas primeiras décadas do século XX, com o processo de industrialização, atraem para o espaço urbano trabalhadores rurais, ex-escravos, imigrantes e homens livres, causando impacto sobre a organização social. O crescimento de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo provoca intensas mudanças, resultando na degradação das condições de vida da maioria da população, em descompasso com os objetivos da recém-instaurada República.

As crianças passam tornam-se cada vez mais visíveis aos olhos da população, despertando o interesse de juristas, médicos e reformadores sociais. A defesa da intervenção estatal sobre a família torna-se uma necessidade dos tempos modernos, difundindo a idéia de que a falta de uma família “estruturada” geraria criminosos. Sob intensa vigilância, a família passa a ser culpabilizada por desencaminhar seus filhos.

Verifica-se o início da intervenção estatal, sobretudo a partir dos anos vinte, operando alterações no perfil das ações destinadas à infância. O caráter predominantemente caritativo e religioso que marcou a atenção à infância, no período imperial, cede lugar, paulatinamente, a um perfil estatal, laico e jurisdicalizado.

Se no plano internacional afloram grandes discussões em torno de uma justiça voltada exclusivamente para as crianças, o Brasil, empenhado em se alinhar aos padrões civilizatórios da Europa e Estados Unidos, segue a mesma trilha. Segundo Rizzini (1997), a experiência pioneira da criação do Tribunal Juvenil de Chicago foi fundamental para a difusão da idéia de se construir um aparato judiciário destinado à infância.

Estava aberto o caminho para a ação tutelar do Estado, legitimado pela criação de uma instância regulatória da infância. Como resultado de uma aliança firmada entre Justiça e Assistência, ocorre nos anos vinte do século passado a fundação do Juízo de Menores do Rio de Janeiro e a promulgação do Código de Menores.

O Juizado de Menores da então capital federal foi o principal campo fundador do serviço social, em nosso país, impulsionando a profissionalização desta nova disciplina para intervir na questão social. Com base nesta afirmativa, pretende-se abordar os antecedentes históricos da interlocução entre o serviço social e o campo jurídico a partir de dois eixos.

O primeiro eixo articula a instalação do Juizado com a fundação das escolas de serviço social, enfatizando o papel de seus pioneiros; o segundo eixo identifica o ideário higienista como base ideológica do projeto de intervenção, na fundação das escolas e na instalação do aparato judiciário.

### **A FUNDAÇÃO DO JUIZADO DE MENORES DO RIO DE JANEIRO: A PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL.**

No Brasil, a criação do Juizado de Menores, em 20 de dezembro de 1923, pelo decreto 16.272, e a nomeação, em 2 de fevereiro de 1924, do primeiro Juiz de Menores do Brasil, Doutor



José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, seguidas da promulgação do Código de Menores, em 1927, marcaram a interferência na problemática infantil e juvenil, exigindo medidas efetivas. Preocupadas com as proporções que a questão apresentava, as autoridades competentes buscaram enfrentá-la, criando parcerias.

O Doutor José Burle de Figueiredo, que sucedeu Mello Mattos, preocupou-se, segundo Pinheiro (1985, p.119), “com a organização dos serviços auxiliares do Juizado. Em sua gestão foi organizado, sob a orientação do Doutor Leonídio Ribeiro, o Laboratório de Biologia Infantil”. Os meios especializados cobravam dos poderes públicos a centralização da assistência, acusada de não passar de caridade oficial, sem uma orientação unificada e dentro dos moldes preconizados pelos avanços das ciências.

Segundo Morelli (1999), a preocupação com os ‘menores’ ganhou mais força após a Segunda Guerra, com o início a implantação de políticas mais objetivas e eficazes. Várias teses sobre o atendimento aos menores foram debatidas nos Estados Unidos, França e Alemanha, e os principais estudos pressupunham que os ‘problemas dos menores’ eram resultantes de problemas sociais.

Além de propiciar algumas mudanças no atendimento, estes pressupostos contribuíram com o debate sobre qual área deveria ser a responsável direta por esse atendimento. Segundo Morelli (1999), começam a surgir, no trabalho do judiciário, a figura do assistente social e, posteriormente, a do psicólogo. Em 30 de outubro de 1946, por iniciativa do Doutor Alberto Mourão Russel, juiz de Menores da Capital Federal, foi criada a Agência de Serviço Social do Juizado de Menores, em colaboração com a Legião Brasileira de Assistência. Segundo Russel (1957, p.50), “de há muito se fazia sentir a necessidade de se enfrentar o problema do desajustamento social entre os menores, de modo mais prático e mais coerente com a moderna técnica de assistência social”.

São fundadas Escolas de Serviço Social nas capitais dos Estados e no Rio de Janeiro<sup>§</sup>. O Juízo de Menores e o Serviço de Assistência ao Menor da Prefeitura são os primeiros, no setor

público, a contratar Assistentes Sociais. O Juízo de Menores do Rio de Janeiro foi uma das vertentes da iniciativa para a formação técnica de pessoas especializadas em assistência.

Em 1936, o Juiz de Menores José Burle de Figueiredo, o Diretor do Laboratório de Biologia Infantil, Leonídio Ribeiro, e a Deputada Carlota Pereira de Queiroz planejaram um Curso Intensivo de formação técnica de assistentes sociais, com o objetivo de auxiliar os serviços sociais do Juízo de Menores.

O Curso Intensivo, que funcionava no Laboratório de Biologia Infantil, tinha o objetivo, segundo Pinheiro (1985), de assentar as bases para a implantação do Serviço Social do Juizado de Menores e do Laboratório de Biologia Infantil, bem como a implantação da Escola de Serviço Social. Primeira iniciativa oficial a respeito, partindo do Ministério da Justiça, o curso foi precedido de uma série de palestras e debates realizados no salão da Academia de Medicina, sobre temas especializados e necessários à compreensão das técnicas e objetivos do Serviço Social.

Para dirigir os trabalhos, Carlota de Queiroz trouxe de São Paulo as duas assistentes sociais formadas na Bélgica e já ligadas à escola daquela cidade: Maria Kihel e Albertina Ramos. O curso, segundo Pinheiro (1985, p.26), foi intensivo, seguindo os moldes da escola de São Paulo. Foi dividido em duas partes: a técnica e a prática, sendo que a primeira foi desenvolvida através de uma série de conferências, palestras e debates, “focalizando os rumos do serviço social e suas bases científicas” .

A iniciativa teve sucesso, despertando interesse entre médicos, sociólogos, advogados, pedagogos, psicólogos. Receberam os certificados, segundo Pinheiro (1985), vinte e seis alunos, entre os quais ela própria, que recebeu o seu certificado acompanhado de uma carta convidando-a para dirigir o Serviço Social, como Assistente Social do Juízo de Menores, de acordo com o regulamento do Laboratório de Biologia Infantil, de 21 de fevereiro de 1938, baixado pelo Juiz de Menores e aprovado pelo Ministro da Justiça.

Maria Esolina exerceu o cargo de Assistente Técnica Social no Laboratório de Biologia Infantil do Juízo de Menores do dia 8 de janeiro de 1938 ao dia 13 de janeiro do ano seguinte. Antes disto, o cargo foi ocupado pela assistente social Albertina Ramos, que viera de São Paulo

para ajudar na organização do Laboratório. Sentindo a falta de pessoal preparado para realizar os trabalhos do Laboratório de Biologia Infantil e do Serviço Social do Juizado, Maria Esolina propôs ao Juiz de Menores, Doutor Augusto Sabóia Lima, a criação de uma Escola de Serviço Social.

O segundo curso ainda foi realizado no Laboratório de Biologia Infantil. Segundo Pinheiro (1985, p.26), foi no segundo curso, quando ela lecionou a disciplina de Serviço Social, que “teve lugar a inauguração da Escola de Serviço Social da S.O.S., sob os auspícios do Juízo de Menores”.

Ela afirma que “os Cursos Intensivos foram uma imposição da necessidade de trabalhadores sociais para atender aos serviços que se iam inaugurando” (Pinheiro, 1985, p.43). E conclui que os cursos tiveram uma estrutura capaz de assegurar aos alunos um bom desempenho profissional.

O tema referente à preparação de pessoal especializado estava previsto no regulamento do Laboratório de Biologia Infantil. Ocorreram entraves de ordem administrativa em torno da idéia da criação da escola. Diante de tais entraves, Maria Esolina Pinheiro sugeriu que a criação da Escola fosse levada a efeito com a cooperação de um órgão particular.

Neste contexto surge o S.O.S. – Serviço de Obras Sociais<sup>\*\*</sup> –, instituição cujo Conselho Diretor tinha Maria Esolina entre seus membros. Ela foi incumbida de providenciar os entendimentos entre as instituições envolvidas. A Escola foi fundada pelo S.O.S. e sob os auspícios do Juiz de Menores, Dr. Augusto Sabóia Lima e do Instituto de Biologia Infantil.

A inauguração, em 8 de setembro de 1938, foi no salão nobre do Juizado de Menores. A direção da Escola de Serviço Social coube a Maria Esolina Pinheiro. Assim sendo, foi na condição de e Assistente Técnica Social no Laboratório de Biologia Infantil do Juízo de Menores que esta pioneira vislumbrou a importância da formação profissional das pessoas envolvidas com a assistência social.

Maria Esolina Pinheiro foi a autora do primeiro livro de serviço social editado no Brasil. Em 1939, publica “*Serviço Social: infância e juventude desvalidas*”, que segundo a autora,

representa “a espontânea coleta de dados exigida pela própria natureza do serviço social no setor de nossa atividade” (Pinheiro, 1985, p.4)”.

O livro foi reeditado em 1985 por iniciativa da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como parte do processo de resgate histórico do desenvolvimento e origem da instituição, significando um passo na realização do projeto da reconstrução histórica do serviço social no país.

Redigido na forma de depoimento direto, documenta o processo de trabalho do assistente social no Laboratório de Biologia Infantil. No prefácio à primeira edição, Lourenço Filho afirma que “a autora trasladou muitas de suas próprias observações pessoais, referentes a casos individuais que retratam situações comuns, de abandono de fato ou de abandono moral” (p.12).

Outra pioneira do serviço social no Rio de Janeiro foi Maria Josephina Rebello Albano, que iniciou sua carreira no Juizado de Menores da Capital. Primeira aluna a se matricular no curso de serviço social do Instituto Social<sup>††</sup>, no Rio de Janeiro, em julho de 1937, ela publicou um valioso depoimento sobre sua trajetória no serviço social.

Segundo Albano (1993), entre as matérias estudadas estava incluída a legislação do Menor, ministrada pelo Juiz de Menores, Dr. Augusto Sabóia Lima. O tema do seu trabalho de conclusão de curso, defendido em 29 de agosto de 1939, foi a “Proteção à Infância Abandonada e Delinqüente no Brasil”.

O Doutor Augusto Sabóia Lima, que compôs a banca examinadora do trabalho, convidou Maria Josephina para com ele trabalhar, no Juizado. Segundo Albano (1993, p.8), “as famílias carentes com muitos filhos procuravam o Juizado de Menores, solicitando internação para suas crianças, pois não dispunham de recursos para educá-las”. O convite do Magistrado à assistente social era para ajudá-lo no estudo e seleção das crianças que mais precisavam de auxílio.

Maria Josephina Albano realizava várias entrevistas com os pais e selecionava as crianças que precisavam urgentemente desse tipo de assistência. Segundo Albano (1993), não havia, ou eram escassos, outros serviços como lares adotivos, creches ou similares. O Juizado dispunha do

SAM – Serviço de Assistência ao Menor<sup>††</sup> – que funcionava como triagem. Havia ainda a Escola Quinze de Novembro em Quintino e vários patronatos fora do Rio de Janeiro.

Além do trabalho de seleção para a internação, Maria Josephina realizou o cadastro de todas as instituições que prestavam assistência à criança na capital federal. Ela permaneceu no Juizado até fevereiro de 1941, quando viajou aos Estados Unidos para estudar na New York School of Social Work, onde permaneceu até 1942.

O ano de 1948 foi um marco para o Serviço Social no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Segundo Borges & Nascimento (2001), realizou-se um concurso para admitir dez assistentes sociais que teriam como principal função realizar sindicâncias dos casos de internação, visando a verificar a real necessidade da medida e a investigar a situação dos meninos apreendidos pelas autoridades policiais, como vadios, nas vias públicas.

### **O IDEÁRIO HIGIENISTA COMO BASE DO APARATO JURÍDICO-SOCIAL: O LABORATÓRIO DE BIOLOGIA INFANTIL**

A fundação do Juizado, como aparato institucional, precedeu a promulgação do Código de Menores ocorrida em 1927. Ailton Morelli (1999) observa que em 1921 houve uma iniciativa legal que culminaria no Código de Menores, primeira lei brasileira destinada à regulamentação do tratamento que deveria ser dispensado pelos vários segmentos da sociedade à infância e à juventude do país.

O artigo 3º da Lei Federal nº 4242 de 1921, regulamentada em 1923, autorizava o governo, segundo Morelli, (1999), a organizar um serviço de assistência e proteção à infância carente. Três anos mais tarde, em 1926, recebeu uma redação mais ampla e, em 1927, através do Decreto Executivo nº 17943-A, estaria pronto e sancionado o primeiro Código de Menores.

O Código de Menores estabeleceu uma ação estatal sistemática sobre parte da infância, construindo a categoria “menor” e dividindo-a em dois grupos: os abandonados e os

delinquentes. Inaugurava-se uma fase de ação intervencionista do Juízo de Menores para além da ação jurídica de contenção, dispensada inclusive sobre aqueles que não transgrediam diretamente as regras morais, mas apresentam potencial para isso, a partir da classificação do juiz ou dos diagnósticos técnicos.

Iniciou-se uma prática social caracterizada pela intervenção estatal sistemática e direta sobre a infância pobre, identificada de forma imediata com a criminalidade. Os processos de diagnóstico, vistos como solução inovadora e fundamental, visavam a identificar as causas da criminalidade infantil, a partir de estudos sobre os fatores que tenderiam a incentivar as situações irregulares e a diagnosticar o estado (físico, psíquico e social) em que se encontrava o 'menor', para ministrar-lhe um melhor tratamento.

A preocupação com as causas da criminalidade na infância e juventude levou à fundação, em 1936, do Laboratório de Biologia Infantil, articulado e idealizado pelo médico Leonídio Ribeiro, juntamente com juizes e políticos interessados na questão da infância. Criado oficialmente pelo artigo 31 do Código de Menores e pelo artigo 3º da Lei nº 65, de 13 de junho de 1936, o Laboratório surge, segundo Silva (2004), no entrecruzamento das políticas sociais do Estado Varguista com o projeto de regeneração nacional defendido pela medicina dos anos trinta.

Destinado a investigar as causas da criminalidade infantil, realizou uma radiografia das crianças brasileiras desamparadas ou das denominadas delinquentes. Segundo Silva (2004), os exames realizados na instituição podem fornecer indícios das condições de vida dos menores sob a tutela do Estado, propiciando formar um panorama de como o Estado Varguista idealizou e implementou suas políticas sociais destinadas às crianças abandonadas e infratoras.

A iniciativa recebeu o apoio do juiz de Menores, José Burle de Figueiredo. Ele acreditava que o funcionamento de um centro de estudos de crianças abandonadas e delinquentes poderia auxiliar o trabalho da justiça. Segundo Silva (2004), os médicos do Laboratório emitiam pareceres e indicavam o tratamento adequado a cada caso, instruindo as sentenças judiciais. Havia uma intenção de conferir à decisão judicial um caráter objetivo, baseado em evidências científicas, numa interação entre medicina legal e justiça.

A principal intenção dos idealizadores do Laboratório, segundo Silva (2004), era promover a profilaxia criminal, por meio da identificação das crianças que apresentariam propensão à delinquência. Considerando que os resultados dos primeiros exames não foram conclusivos, os médicos e os magistrados buscaram alargar a visão sobre a delinquência infantil. Como alternativa, segundo Silva (2004), passaram a se realizar cursos e seminários sobre o tema da assistência social. Ganha importância, nas pesquisas desenvolvidas no Laboratório, a questão do ambiente familiar e do meio social dos menores internos.

A partir de 1938 o médico Meton de Alencar Neto assumiu a direção do Laboratório de Biologia Infantil, reorganizando-o. De acordo com o novo diretor, dois objetivos deveriam pautar o funcionamento do Laboratório: a realização dos exames médico-legais e a orientação e a seleção profissional das crianças. O primeiro objetivo foi lentamente substituído pelos testes psicológicos; foram reorganizados os serviços e as seções que, para o novo diretor, deveria agora ser reconhecido pelo exercício da ciência aplicada.

A nova estrutura do Laboratório de Biologia Infantil é composta pelo serviço de investigação social, que assume importante papel. Segundo Silva (2004), a referida seção tinha a atribuição de realizar o histórico da vida social das crianças, exigindo a presença das assistentes sociais no ambiente em que viviam os “menores abandonados e delinquentes”. Elas utilizavam um questionário para coleta de informações que serviria para a montagem da ficha dos menores.

A influência do meio social como causa das falhas dos menores torna-se cada vez mais um fator determinante dos atos delinquentes. A prevalência das causas biológicas, embora não fossem totalmente afastadas, começava a ser questionada. A observação e o mapeamento social e biológico das crianças, segundo Silva (2004), estava em consonância com a prática da ciência social aplicada, propósito ao qual o Laboratório se destinava. O preenchimento das fichas individuais compunha o inquérito social e o exame psicossomático realizados nas crianças, montando quadros com elementos condicionadores das internações dos menores.

A análise das causas determinantes das internações dos menores, realizada pelos profissionais do Laboratório, apresentava a linha de pensamento que orientava esses



pesquisadores da infância. O abandono das crianças era identificado com maior frequência em famílias formadas por uniões ilegítimas, reforçando o discurso em favor do casamento.

A interferência nos padrões de moralidade da família passa a ser identificado como solução para os problemas relativos às crianças abandonadas e delinquentes. Segundo Silva (2004), a família brasileira deveria ser estruturada segundo os moldes prevalentes nos dois campos da ciência que estiveram no centro de divulgação da ideologia de Estado da época: a medicina e o direito.

Na conclusão de Silva (2004), a segunda fase de funcionamento do Laboratório de Biologia Infantil, sob a direção do Dr. Meton de Alencar Neto, foi marcada por um período de transição de um projeto inicialmente orientado para identificar e controlar as crianças abandonadas e delinquentes para a adoção de uma ação de cunho mais assistencial. O serviço de identificação das crianças e os outros exames médico-legais foram perdendo espaço dentro do Laboratório de Biologia Infantil para outras práticas, como os testes psicológicos e o trabalho das assistentes sociais.

Era o início de uma forma de intervenção nova para a época, onde o caráter explicitamente punitivo dava lugar à preocupação com a regeneração, baseada num exaustivo processo de pesquisa sobre a personalidade do “menor” e o meio em que ele vivia. A criança passa a ser objeto de um saber “científico”, seguindo a tendência dominante, de buscar na ciência respostas positivas para as questões humanas e sociais.

Se o breve percurso pela história da interlocução do Serviço Social com o campo jurídico, nos Estados Unidos, revela o pioneirismo da iniciativa, por outro lado, permite identificar o traço normalizador e corretivo subjacente ao nascimento de uma justiça destinada à infância e juventude. No caso brasileiro, o trabalho dos assistentes sociais nos judiciário muito contribuiu para a profissionalização do Serviço Social e, como nos Estados Unidos, o lastro higienista marcou o ideário da profissão nascente.

Em pesquisa sobre as Semanas de Estudos e Problemas de Menores, realizadas entre os anos de 1948 a 1958, Morelli (1999), ressalta o mérito destes eventos, na medida em que influenciaram na elaboração dos trabalhos sobre direito do menor e introduziram o tema da

higiene mental. A observação deste pesquisador é reafirmada por Vasconcelos (2002), que pesquisou o currículo das primeiras escolas brasileiras de serviço social, em São Paulo e Rio de Janeiro. Ele identificou o volume de disciplinas e conteúdos alinhados com temáticas colocadas pelo movimento de higiene mental.

Segundo Vasconcelos (1999), o contexto histórico e político brasileiro de desenvolvimento dos serviços sociais como iniciativa de Estado e da emergência das primeiras escolas de serviço social foi fortemente marcado pelas abordagens e pela ação política da higiene mental. O serviço social católico se aliou às idéias higienistas, numa relação de complementaridade e de demarcação de áreas de competência.

O Movimento de Higiene Mental, que eclodiu nos Estados Unidos na primeira década do século XX, foi importante para a fundação do serviço social naquele país. O tema foi amplamente explorado pela literatura norte-americana e nos anos noventa, pesquisadores brasileiros se interessaram em resgatar a interlocução entre o serviço social e a higiene mental. §§

O que importa destacar, no estudo da confluência, foi o legado deste ideário para o serviço social. Evidentemente que devemos examiná-lo no contexto mais amplo em que ele se manifestou. A crença na ciência como a única fonte da verdade e, conseqüentemente, de transformação da realidade, foi um traço marcante daquela época.

A preocupação com a família esteve presente na profissão desde a sua fundação. As abordagens estavam calcadas na ciência social da época, e a prevenção era a palavra de ordem do ideário higienista, então vigente; as Clínicas de Orientação Infanto Juvenil realizavam duplamente o ideal preventivista da época: tratar as crianças e, simultaneamente, orientar suas mães.

Também no Brasil o nascimento das Clínicas de Orientação Infantil revela a preocupação de incluir a família no tratamento das crianças. O núcleo familiar torna-se alvo privilegiado da intervenção, pois é nele onde as crianças são formadas, podendo ou não desenvolver as habilidades sociais consideradas desejáveis e socialmente aceitas. A preocupação com o Menor, assim chamado, engendra a preocupação com a família.

**SOCIAL WORK AND THE JUDICIAL BRANCH:  
A HISTORICAL NOTE**

ABSTRACT

This paper aims to reconstruct the history of Social Work practice in Children's Courts, relating it to the establishment of the judicial apparatus to protect children. It identifies the long tradition of the Social Work profession in the legal field and its central role in the foundation of both the Juvenile Court in Chicago, USA, in 1899, and the Juvenile Court in Rio de Janeiro, Brazil, in 1923.

**Key words:** social work, history of Juvenile Courts, social work and social and legal system.

*Notas:*

<sup>1</sup> O serviço social forense, expressão utilizada nos Estados Unidos, consiste, segundo definição da *National Organization of Forensic Social Work*, na aplicação do serviço social a questões e temas relacionados à lei e ao sistema legal. Disponível em: <<http://www.nofsw.org>>. Acesso em 20 jan. 2008.

<sup>2</sup> RICHMOND, Mary. *Social diagnosis*. New York: Russell Sage Foundation, 1917.

<sup>3</sup> Em 1936 foi fundada, em São Paulo, a primeira Escola de Serviço Social do país, por iniciativa de grupos ligados à Igreja Católica, mas respondendo a uma demanda do Estado. Segundo Eunice Fávero (1999), o comissariado passou a ser integrado também por assistentes sociais ou estagiários de Serviço Social, que viam na área de menores um campo privilegiado para a intervenção e inserção profissional.

<sup>4</sup> O S.O.S. – Serviço de Obras Sociais – foi uma instituição de assistência social às famílias, fundada por Edith Fraenkel, Superintendente Geral do Serviço de Enfermeiras de Saúde Pública, e por Eugenia Haman, Membro de Conselho Nacional de Serviço Social. Segundo Maria Esolina Pinheiro (1985), a instituição realizava “auxílio à família como um todo, para sua reabilitação à vida normal em sociedade” (p.195). Mantinha um internato para meninas; uma habitação coletiva na Ponta do Caju; um equipamento de recreação infantil no mesmo local e a sede central.

<sup>5</sup> O Instituto de Educação Social e Familiar foi fundado em 1937 pela Associação de Educação Familiar e Social, destinada à formação de assistentes sociais e educadores familiares. Em 1946 agregou-se à Universidade Católica, dando origem ao atual Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> Criado através do Decreto nº 3.799 de 5 de novembro de 1941, o Serviço de Assistência ao Menor era imediatamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal, sua finalidade, segundo Martins & Silva (1998), era prestar assistência social aos menores desvalidos e infratores, além de sistematizar, orientar e fiscalizar os estabelecimentos oficiais e particulares destinados àquela população.

<sup>7</sup> A pesquisa sobre a presença das teses do movimento de higiene mental foi tema da dissertação de mestrado de SILVA, M.L.C. S (1993) e do artigo de VASCONCELOS, E.M. (2002), conforme consta na bibliografia

## BIBLIOGRAFIA

ALBANO, M J R. *Minha Caminhada no Serviço Social*. Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Coleção Rosa, Série Serviço Social, 1993.

ROBERTS, A R.; BROWNELL, P. “A Century of forensic social work: bridging the past to the present”. In: *Social work, Cidade*: Editora, v. 44, n. 4, jul., p.359-369, 1999. [?]

BORGES, J T.; NASCIMENTO, M A E. “Serviço Social e o cotidiano profissional junto as Varas de Família de São Gonçalo.” 10º CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. *Anais do 10º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*. Rio de Janeiro: Editora, 2001.

ROBERTS, A R.; BROWNELL, P. “A Century of forensic social work: bridging the past to the present”. In: *Social work, Cidade*: Editora, v. 44, n. 4, jul., p.359-369, 1999. [?]

CLAPP, E J. “The Chicago Juvenile Court Movement in the 1980s”. In: *Centre for Urban History*. University of Leicester, March, 1995. [?]

\_\_\_\_\_. *Serviço social, práticas judiciais, poder: implantação do Serviço Social no Juizado de Menores de São Paulo*. São Paulo: Veras, 1999.

FOX, Sanford J. “The early history of the court”. In: *The Future of Children*. California: The David and Lucile Packard Foundation, v. 6, n.3, Winter, p. 29-39, 1996. ISSN 1054-8289.

MORELLI, A J. “A inimputabilidade e a impunidade em São Paulo” In: *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v.19, n.37, set.,1999.

PINHEIRO, M E. *Serviço social, infância e juventude desvalidas: aplicações, formas, técnica, legislação*. São Paulo: Cortez, 1985.

RIZZINI, I; RIZZINI, I. *A Institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: PUC - Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR; Ministério da Cultura: USU Universitária: Amais 1997.

RUSSEL, A, M; *Arquivos do Juízo de Menores do Direito Federal- 1952-1953*. Rio de Janeiro:Imprensa Nacional, RJ- Brasil, v.8, 1957,359p.

SILVA, R. “O Laboratório de Biologia Infantil em ação”. In: XI ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-RJ. *Anais do XI Encontro de História da ANPUH-RJ*, 2004.

TRATTNER, W I. *From poor law to welfare state: a history of social welfare in America*. New York: The Free Press, 1979.

VALENTE, M. L. C. S. “O Estudo Social nas varas de família e a população infanto-juvenil como sujeito de direitos. In: *Cidadania e Justiça* - Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro, ano V, n. 11, 2 sem. p.187-192, 2001.

## TRABALHO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS RUAS: O CASO DE MINAS GERAIS

Frederico Poley Martins Ferreira\*

### RESUMO

Esse trabalho analisa uma experiência conjunta de combate à ocupação de crianças e adolescentes nas ruas dos 21 maiores municípios de Minas Gerais. Parte-se da constatação de que é muito difícil desenvolver políticas de caráter intermunicipal e inter-setorial, como as de âmbito Estadual para questões relativas ao trabalho infantil e especialmente, aquele realizado nas ruas das grandes cidades. Observa-se que existem experiências e uma legislação bem desenvolvida a respeito desse tema, porém e concomitantemente uma diversidade enorme de conceitos, ações, instituições e formas de lidar com a questão.

**Palavras-Chave:** Crianças e Adolescentes, Trabalho nas Ruas, Metodologia, Minas Gerais.

### INTRODUÇÃO

O tema trabalho<sup>1</sup> de crianças e adolescentes no Brasil não é novo. As discussões e ações sobre essa questão têm merecido maior atenção por parte tanto do Estado como da sociedade há pelo menos, 18 anos, quando entre outros fatos o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA foi aprovada.

Nesse período uma serie de experiências exitosas foram desenvolvidas com relação ao trabalho infantil nas ruas, tanto por iniciativas do terceiro setor, como por ações sociais de empresas e ainda pelo próprio Estado. Entre os casos mais freqüentes têm-se os diversos trabalhos e programas de transferência de renda, ações voltadas para a formação e qualificação de jovens, campanhas publicitárias, acompanhamento de famílias, construção e manutenção de abrigos, aumento da fiscalização trabalhista e o aperfeiçoamento da legislação. Além disso, do ponto de vista institucional tem-se a criação dos mais diversos Conselhos da Criança e do Adolescente, nas esferas federal, estadual e municipal e também o

- 
- Pesquisador da Fundação João Pinheiro.
  - Este artigo é um dos resultados da Pesquisa População de Rua financiada com recursos da FAPEMIG.

desenvolvimento dos Conselhos Tutelares, promotorias especializadas e das próprias Delegacias Regionais do Trabalho. (IBGE, 2006)

Mesmo com a melhoria das ações e o esforço de muitas instituições, o problema do trabalho infantil, de forma geral, e especificamente o trabalho infantil nas ruas, ainda é persistente demandando, sem dúvida, esforços de melhor qualidade. São necessários mais conhecimentos dos empecilhos que efetivamente barram uma maior efetividade das políticas voltadas para essa questão social.<sup>2</sup>

Analisando diretamente o trabalho de crianças e adolescentes nas ruas, observam-se de forma freqüente pelo menos três grandes problemas relacionados à formulação e implementação de políticas públicas:

O primeiro é a falta de conhecimento, de fato, de quem são e quantos são esses jovens; o segundo se refere a quais são as instituições, serviços, programas, projetos e ações que atendem de fato a esse grupo. E o terceiro que em grande medida se relaciona com o segundo é, até onde a atuação dos vários níveis de governo, terceiro setor e sociedade civil estão integrados para que as ações sejam eficientes e eficazes.

No que se refere à identificação dessas crianças, ocorre uma série de questões e discussões metodológicas que justificam as dificuldades encontradas na abordagem e no desenvolvimento de ações específicas.

Entre outros aspectos, a complexidade se reflete na própria profusão de definições sobre crianças de rua.

Nesse sentido Rizzini (1995) pontua que:

Observa-se uma tendência a incluir as crianças estudadas na categoria geral “meninos de rua” ou “niños de la calle”, como uma espécie de denominação padronizada, que se tornou altamente popular na década de 80. Sob o termo “meninos de ruas”, encontra-se uma multiplicidade de tipos de crianças ou jovem, como por exemplo: do sexo masculino ou feminino; aqueles que passam apenas parte do seu tempo nas ruas; aqueles que dormem nas ruas; jovens de 15 a 18 anos, que



normalmente não seriam chamados de “meninos” ou “niños” e assim por diante. (RIZZINI 1995, pp.37)

Assim sendo, os estudos voltados para a questão da criança e do adolescente nas ruas são extremamente multifacetados. De acordo com Koller (1996): “Um aspecto relevante nesses estudos é a questão da utilização do espaço da rua enquanto fonte de recursos para subsistência e socialização para algumas dessas crianças.” (KOLLER 1996, pp.113)

Por outro lado, considerando-se as pesquisas oficiais de caráter domiciliar, como por exemplo, os Censos Demográficos ou mesmo as Pesquisas Nacionais por Amostra Domiciliar (PNAD) é muito complexo identificar quem de fato seriam essas crianças em situação de rua. Seja devido ao aspecto de não identificar o que as crianças e adolescentes fazem nas ruas, já que muitos estão nos setores informais da economia, seja devido ao fato de muitas famílias que se mantêm nas ruas não possuírem domicílio.

Dadas essas diversidades de enfoques, é complicado dimensionar ou mesmo realizar estudos comparativos numa perspectiva mais geral, como, por exemplo, a estadual ou mesmo nacional. Muitas vezes, cada município, entidade ou organização trabalha com um conceito de criança em situação de rua e, conseqüentemente, um público diferente. Isso se torna um grande complicador quando são realizadas políticas públicas de cunho nacional, estadual, ou mesmo metropolitano.

Com relação ao segundo problema, ao das diversas instituições, serviços, programas, projetos e ações que de fato atendem as crianças e adolescentes nas ruas. Observa-se uma multiplicação de intervenções diretas e indiretas. Todas elas partindo de múltiplos critérios, condicionalidades, filosofia de abordagem e fontes de financiamento e culminando também numa grande diversidade de serviços. Muitos estados e mesmo municípios desconhecem profundamente toda a rede de atendimento instalada. (aqui entendida como a rede de serviços prestada pelos vários setores, público, privado e não governamental).

Nesse caso, Silva e Mello (2004) relatam o aspecto da diversidade de instituições, para o contexto específico dos abrigos:

Na prática, os agentes encarregados da implementação dos programas de abrigos são, na maioria, entidades assistenciais que atuam segundo suas próprias crenças, nem sempre coincidentes com os objetivos e princípios da LOAS e do ECA. De fato, o atendimento em serviços de abrigo para crianças e adolescentes sempre teve maior participação de instituições filantrópicas e religiosas do que de serviços governamentais. (SILVA e MELLO, 2004 pp. 28)

Sem dúvida cabe conhecer, cadastrar e avaliar a efetividade das diversas ações desenvolvidas por todas essas organizações.

É interessante observar que, a priori, não se pode considerar a diversidade de programas, políticas e ações como um aspecto não desejável, pois, como observado, exatamente, uma das características das crianças em situação de rua é a multiplicidade de contextos situações e demandas.

A padronização, ou em última análise a burocratização, no caso desse público pode significar até uma redução da eficácia das ações como observado por Conceição e Sudbrack (2004) para o caso específico de instituições públicas de atendimento.

A literatura específica sobre as instituições de atendimento a crianças e adolescentes aponta que o modelo ditado pelas relações burocráticas de trabalho – onde o funcionário público é treinado a prestar atendimento – é isento de afetividade, reproduzindo a desigualdade e impossibilitando a construção de vínculos humanos. Portanto, este modelo de interação perpetua a condição de abandono das crianças institucionalizadas. (CONCEIÇÃO e SUDBRACK 2004 p.15)

De uma maneira geral, as ações envolvidas para o combate ao trabalho infantil, e especialmente o trabalho infantil nas ruas, são complexas e de média e longa duração. As ações públicas e os serviços ofertados devem observar essa característica dos problemas abordados. Nas palavras de Impelizeri (1995)

Alem dos determinantes macroscópicos da pobreza, há também circunstâncias como o infortúnio individual ou conflitos domésticos que não podem ser efetivamente influenciados por políticas governamentais. Ao lado da mera existência de instrumentos legais para proteger os direitos das crianças e preciso haver agentes imparciais e potentes para fazê-los efetivamente respeitados. (IMPELIZIERI 1995, p. 121)

Assim, existe a necessidade de racionalização, principalmente dos órgãos públicos, tanto para a fiscalização como para o estabelecimento de ações de planejamento e cumprimento da legislação, incluindo-se nesse aspecto a elaboração geral das políticas e a de definição de metas e incentivos.

Nesse contexto, também é comum ocorrerem problemas relacionados à disputa por espaços entre diferentes instituições, sejam elas de caráter público, privado ou não-governamental. Entre outras conseqüências, por exemplo, observa-se a duplicidade de atendimento, ou seja, um mesmo individuo beneficiário de vários programas similares. Felizmente, o desenvolvimento dos cadastros unificados tem auxiliado muito na redução desse problema, especialmente os relacionados aos programas governamentais.

Muitas vezes, instituições de caráter público e que, em última análise, possuem objetivos semelhantes, apresentam grandes dificuldades em trabalhar de forma articulada e coordenada. Tem-se como exemplo, a falta de integração de muitos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

A essa problemática ainda agrega-se o problema da informalidade das instituições. Quando se discute a atuação do informal observa-se que ela pode ocorrer de diversas formas e em diferentes níveis. Porém, entre as principais causas/conseqüências da informalidade tem-se a falta de acompanhamento e controle dos órgãos e conselhos responsáveis. Além da dificuldade em se estabelecer parcerias e definir estratégias e ou políticas de caráter inter-setorial junto a outras instituições, já que, muitas vezes, os informais têm dificuldades de estarem mais expostos e participar ativamente na formulação e execução das políticas públicas.

Por último, a questão da integração entre os vários níveis de governo. Mesmo havendo, nos últimos anos, um considerável esforço no sentido de se estabelecer um marco legal a nível nacional, o desenvolvimento de políticas e planos nacionais, relacionados à criança e ao adolescente, como, por exemplo, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes, ainda falta uma maior integração, especialmente, no nível local, onde de fato os problemas se manifestam e onde, em última análise as ações deveriam ser executadas.

Além disso, tradicionalmente, no Brasil as políticas sociais ainda são muito afetadas pelo contexto político-partidário. Onde, em muitas situações, as ações sociais ainda assumem um caráter fortemente clientelístico e assistencialista.

Esse aspecto associado às tradicionais deficiências de pessoal técnico especializado se reflete de forma profunda na formulação e na execução de políticas sociais estaduais ou mesmo nacional. Especialmente em localidades, onde aparecem divergências de caráter político, podem ocorrer desde o descomprometimento explícito com o sucesso da política até outras reações de caráter mais velado. Entre elas, a falta de comprometimento com a qualidade das ações, criação e desenvolvimento de “brechas” nos instrumentos de controle dos órgãos de acompanhamento e fiscalização externos.

## **O CASO DE MINAS GERAIS**

A partir da evolução dos indicadores sobre trabalho de crianças e adolescentes no Estado de Minas Gerais, juntamente com as demandas por ações, nesse setor, relacionadas ao acolhimento das crianças e adolescentes com trajetória de vida nas ruas, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente-CEDCA. (Conselho composto por representantes dos mais diversos órgãos e setores no Estado), além do próprio, o órgão executivo estadual, (Coordenadoria Especial de Política Pró-Criança e Adolescente - Cepcad, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais - Sedese). Decidem pela elaboração de um diagnóstico e pelo desenvolvimento e financiamento de ações para as crianças e adolescentes trabalhadores.

Inicialmente, foi formado um Grupo de Trabalho, composto por várias entidades parceiras, que inclusive tem assento junto ao Conselho Estadual, dentre elas: Ministério Público Estadual, Delegacia Regional do Trabalho, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Comissão de Políticas Públicas, Fórum Estadual de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente - FECTIPA, Fundação João Pinheiro-FJP além da própria Secretaria Estadual de Defesa Social – SEDESE.

Um dos pontos de partida mais importantes foi a necessidade de se definir os critérios de seleção dos municípios no Estado a serem inicialmente focados no trabalho, dado que o estado em 2007 possuía mais de 800 municípios.. Contornou-se essa questão, ao se considerar que o trabalho infantil nas ruas é mais freqüente junto às maiores aglomerações urbanas. Dessa maneira, o critério de grande e médio porte das cidades foi fundamental na escolha dos municípios inicialmente participantes da pesquisa.

Além disso, a vivência de acompanhamento e atuação junto às crianças e adolescentes nas ruas nos municípios do estado pelos diferentes parceiros permitiu que também fossem definidos além do porte, aqueles municípios que apresentavam maior freqüência relativa de crianças nas ruas.

Consensualmente, os municípios escolhidos foram: Almenara, Belo Horizonte, Betim, Contagem, Divinópolis, Governador Valadares, Ibitité, Ipatinga, Janaúba, Juiz de Fora, Montes Claros, Muriaé, Ouro Preto, Poços de Caldas, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, Teófilo Otoni, Uberaba e Uberlândia. Esses municípios em conjunto, representam aproximadamente, 35% da população de Minas Gerais, sendo que, sete deles compõe a Região Metropolitana de Belo Horizonte. (Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Ibitité)

No processo, após as escolha dos municípios foram discutidos os aspectos abordados na introdução desse trabalho, a saber: desconhecimento do público, desconhecimento da rede de atendimento de sua qualidade e efetividade, dificuldade de integração das diversas esferas de governos. Considerou-se a necessidade de que metodologia que fosse formulada para a obtenção de dados e a elaboração do diagnóstico e dos planos municipais de combate ao trabalho infantil nas ruas também deveriam ter o papel de procurar combater ou minimizar os efeitos de alguns problemas ou questões no próprio desenvolvimento da política pública..

Após essas etapas, empiricamente, os objetivos estabelecidos foram realizar pesquisa sobre crianças e adolescentes em situação de trabalho no Estado de Minas Gerais como um todo, a partir de dados secundários (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD's e Cadastro Único da Assistência Social) e, especificamente, desenvolver um conceito único e operacional, do que seriam as crianças e adolescentes em situação de trabalho nas ruas e realizar uma pesquisa do tipo “survey” nos 21 municípios selecionados. Esse trabalho deveria ser feito em conjunto com as respectivas Prefeituras Municipais e entidades locais como Organizações Não Governamentais, igrejas, delegacias, órgãos regionais e as mais diversas organizações estaduais, federais e municipais que atuassem nos municípios com o tema da criança e do adolescente.

## **DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO**

Consensualmente, o conceito utilizado para crianças e adolescentes de rua no desenvolvimento da pesquisa foi o elaborado por Rizzini (2003):

Criança em situação de rua: Crianças e adolescentes que se movimentam entre suas casas, as ruas e as instituições, em busca de proteção e de um lugar onde se sintam pertencentes, sendo diversos os fatores que determinam os processos excludentes que afetam a vida de cada uma destas crianças e suas famílias.

Assim, ao se desenvolver levantamentos e ações para grupos de rua, têm-se problemas de várias ordens que vão desde a operacionalização da definição utilizada, a identificação do público e a localização dessas pessoas. Tudo isso dificulta sobremaneira a enumeração, a formulação e a execução de políticas públicas para essas pessoas.

Nesse sentido, e de acordo com Ferreira e Machado (2007)

..., ao se trabalhar com a população de rua deve-se ter em mente que esta categoria social tem por característica básica a “multidimensionalidade”. A rua abriga uma grande diversidade de moradores, que, pelas mais diversas razões, formas, situações ou períodos de tempo acabam não estando abrigados em um domicílio e vivendo situações crônicas de exclusão, segregação e preconceito. Desta forma, os problemas identificados, as políticas públicas e os trabalhos voltados para este grupo devem também ser, antes de tudo, multifacetadas, ou seja, não devem ser tratadas a partir de apenas uma área do conhecimento específica, ou de forma setorial, sob o risco de não se alcançar estas pessoas e seus verdadeiros problemas. (FERREIRA e MACHADO, 2007, p. 115)

Esses aspectos acabam por criar pelo menos duas grandes dificuldades operacionais para os levantamentos que poderiam ser realizados por entrevistadores profissionais, porém não familiarizados com esse público.

A primeira diz respeito à própria identificação dessas crianças e adolescentes nos espaços públicos. É importante ressaltar que crianças circulando ou brincando nas ruas não necessariamente, são crianças em situação de rua, fato que dificulta sobremaneira esse tipo de levantamento. Também existe a questão da dupla enumeração, já que nesse tipo de pesquisa normalmente, a cidade é dividida em setores, com equipes percorrendo cada localidade, em vários turnos do dia.

A segunda dificuldade se refere à abordagem dessas crianças e adolescentes nas ruas. Dado o contexto próprio que esse público está inserido como, por exemplo, histórico de violências, remoções, fiscalizações, discriminação... A aproximação para uma entrevista acaba por se tornar uma tarefa complexa.

A solução encontrada foi exatamente, envolver os profissionais das diferentes prefeituras e entidades municipais, inclusive não-governamentais, que já lidavam com essas crianças.

É interessante observar que com o desenvolvimento das políticas sociais e a maior garantia de direitos (a própria discussão e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente,



além da organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, contribuíram muito para isso) fez com que boa parte das Prefeituras municipais tivesse que organizar setores voltados para, pelo menos, a execução e acompanhamento de programas de desenvolvimento social. Muitas das maiores cidades acabaram por instituir, permanentemente, serviços de abordagem de rua, envolvendo uma série de profissionais, inclusive educadores de rua. (IBGE, 2006)

Nesse contexto, e especificamente no caso dos educadores de rua, Rizzini e Butler (2003) observam que:

No Brasil, particularmente, estes educadores, que despontaram logo após o período de ditadura militar, têm sido uma presença importante até hoje nas vidas destas crianças. Diversos pesquisadores dedicaram-se a estudar as relações estabelecidas entre “meninos de rua” e os educadores, revelando a centralidade dos educadores como fonte de apoio e referência na vida das crianças. (RIZZINI e BUTLER 2003, p.36)

Do ponto de vista logístico a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDESE enviou a cada gestor municipal, o convite para participar do trabalho, juntamente com um termo de compromisso e a solicitação da indicação entre dois a três representantes por município, cujo perfil foi pré-estabelecido (escolaridade, proximidade com as crianças e adolescentes do município, facilidade de comunicação, entre outros). Essas indicações passaram também pela seleção do Grupo de Trabalho, previamente estabelecido, que analisou o currículo de cada indicado.

A idéia foi que esses representantes seriam os responsáveis, monitores e multiplicadores do trabalho em suas respectivas cidades. Todos, em conjunto, passaram por um intenso processo de capacitação com a participação do Grupo de Trabalho. Nessa oportunidade, foram definidos os conceitos utilizados, as técnicas necessárias e como o trabalho seria desenvolvido.

Foram identificadas três grandes responsabilidades para os representantes/multiplicadores: A primeira, foi mobilizar nos municípios todos os parceiros que de alguma maneira estão relacionados com as crianças e adolescentes nas ruas. Foram incluídos desde Organizações Não Governamentais, setores da própria Prefeitura Municipal, Igrejas, Polícia Militar, Ministério Público, Conselhos, Delegacias do Trabalho, entre outros. É interessante observar que, nesse processo de mobilização, o próprio governo local, de uma forma ou de outra, acabava por tomar conhecimento da existência, dos parceiros e de seus serviços em seus próprios municípios..

A segunda responsabilidade foi dimensionar a necessidade de recursos humanos e selecioná-los, além de obter os recursos institucionais e materiais para a realização da pesquisa de campo, junto aos órgãos municipais e que também tiveram apoio material da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.

A terceira foi capacitar os parceiros e entrevistadores. Com relação a esse último aspecto, houve uma participação intensa do Grupo de Trabalho. Onde diferentes membros desse grupo estiveram presentes nos vinte e um municípios, auxiliando e monitorando os representantes municipais, tanto durante a capacitação dos entrevistadores, como durante a pesquisa propriamente dita. Um aspecto fundamental, nesse processo foi a difusão unificada dos conceitos e definições utilizados, além da própria metodologia a ser empregada na pesquisa de campo.

É interessante observar que entre outros papéis, os parceiros foram importantíssimos no auxílio da localização das crianças e adolescentes nas ruas. Em suas atividades diárias, muitas instituições exercem diretamente ações nas ruas com essas crianças e adolescentes, tendo uma boa visão dos processos comuns ao público pesquisado. Outro auxílio fundamental foi o acompanhamento ou mesmo o preenchimento dos questionários “in loco” junto com os entrevistadores, facilitando, inclusive, o processo de abordagem das crianças, que tendem a ser arredias com desconhecidos.

De acordo com a metodologia, observou-se que as crianças e adolescentes que exercem ocupações nas ruas não estão dispersos de forma aleatória no espaço. Essas crianças acabam por estarem concentradas em determinados pontos, em certos horários.

Nesse sentido, a primeira atividade sugerida aos multiplicadores, foi exatamente, convidar os parceiros para em conjunto mapearem os pontos (manchas) de concentração e os horários onde as crianças e adolescentes poderiam ser encontrados. Depois de mapeados os pontos, a cidade seria percorrida pelos entrevistadores em diferentes horários (manhã, tarde e noite).

Percebeu-se que o trabalho, além da obtenção dos dados propriamente ditos, gerou efeitos altamente positivos junto aos representantes das Prefeituras e dos parceiros, entre eles: Um maior interesse e conhecimento dos problemas observados. Um maior comprometimento com os resultados do trabalho. Uma maior aproximação com o público atendido pelas entidades, além da troca de experiências dentro do próprio município e também com os demais municípios envolvidos no trabalho. Esse aspecto, de fato, foi o mais determinante para a formação da “rede” contra o trabalho infantil de forma estadualizada.

Em todo esse processo foram mobilizados e interligados para o trabalho mais de 460 pessoas nos 21 municípios em todas as regiões do Estado, entre parceiros e entrevistadores.

Especificamente na obtenção dos dados foram assumidos os riscos comumente envolvidos em pesquisas do tipo “survey” além do fato de que os entrevistadores de campo foram, basicamente, funcionários e ou representantes de entidades de âmbito municipal, treinados dentro do escopo da pesquisa.

Mesmo não trabalhando com pesquisadores profissionais, considerou-se que os benefícios obtidos, no que se refere à qualidade dos dados, foram maiores que os problemas porventura encontrados. Nesse sentido, os ganhos com a melhor identificação do público nas ruas e a maior facilidade de abordagem foram superiores que as perdas com determinados problemas na obtenção de respostas (validade dos dados). Além disso, o trabalho motivou ainda mais aquelas pessoas que comumente e em sua maioria, já trabalham com esse público no dia a dia, porém não tinham oportunidade de obter conhecimentos mais sistematizados e de forma global sobre a questão ou mesmo a oportunidade de discutir essas questões com os demais parceiros, muitas vezes, da mesma Prefeitura e ou do mesmo município.

De uma maneira geral, a grande maioria dos municípios desenvolveu a pesquisa de forma bastante satisfatória, envolvendo-se profundamente com o trabalho de campo. Houve, de fato, maiores problemas em apenas um município, cujos resultados não foram validados

pelo Grupo de Trabalho. Nesse caso, os multiplicadores tiveram problemas de ordem institucional na mobilização de recursos para o desenvolvimento dos trabalhos.

## **ALGUNS RESULTADOS**

No total foram abordadas 3.028 crianças e adolescentes nos 21 municípios no período de 20 a 26 de agosto de 2007 (semana de referencia da pesquisa). O público alvo foram todas as crianças e adolescentes até 18 anos incompletos que estivessem nas zonas urbanas e nas ruas exercendo qualquer tipo de ocupação (incluindo-se nesses casos mendicância, tomadores de conta de carro, guardas mirins, etc..), durante os três períodos do dia (manhã, tarde e noite). Também foram incluídos as crianças e adolescentes com trajetória de rua que estivessem morando em abrigos temporários (casas de passagem) a menos de três meses, os quais foram mapeados e visitados. No caso das crianças muito pequenas, o questionário foi respondido por algum adulto ou jovem que as acompanhavam.

Após serem abordadas, as crianças e adolescentes respondiam a um questionário com 25 questões, onde as perguntas foram organizadas em sete blocos: Características individuais, educação, família, ocupação nas ruas, características do local onde morava, saúde/violência e expectativa de vida.

Sucintamente, os questionários válidos representaram 83,19% (2519 formulários) do universo pesquisado e as recusas representaram 16,81% (509 formulários).

É interessante observar que para analisar os números das crianças e adolescentes encontrados no município, não basta identificar seu número total de questionários respondidos. Muito provavelmente, o número de crianças nas ruas é influenciado pelo tamanho da população menor de 18 anos no município.

Dessa maneira, para se ter relativamente uma noção mais clara, da situação por município, procurou-se dividir o número de questionários aplicados pela população menor de 18 anos estimada para 2007. O que pode ser observado na Tabela 1.

Assim, observa-se que em termos absolutos, sem dúvida Belo Horizonte, apresenta a maior quantidade de crianças e adolescentes encontrados exercendo ocupações nas ruas,

porém em termos relativos, os municípios de Almenara e Muriaé ocupam as primeiras posições.

Como se pode inferir é possível fazer uma infinidade cruzamentos com as informações obtidas, nesse sentido, o principal objetivo da pesquisa foi exatamente, subsidiar as futuras ações do poder público e dos parceiros em cada município.

Assim, após a obtenção, crítica e tabulação dos dados, cada Prefeitura recebeu suas informações da forma mais detalhada possível, ou seja, indivíduo a indivíduo, de forma que as informações pudessem ser manipuladas de acordo com cada prioridade.

Na Tabela 1 são apresentados o número total de crianças abordadas e o seu número relativo por município.<sup>3</sup>

De uma maneira geral, para que os dados entre os municípios sejam comparáveis é necessário eliminar os efeitos do tamanho absoluto da população com idade abaixo de 18 anos. A diferença no número de jovens por município pode influenciar na quantidade de crianças encontradas em situação de rua.

**Tabela 1 - Crianças e Adolescentes de Rua e População Municípios de Minas Gerais  
2007**

Municípios	População Total* 2007	População < 18 anos 2007**	Entrevistas e recusas	Pop Rua/Pop <18 anos (%)
Almenara	36.907	14.009	115	0,82
Belo Horizonte	2.412.937	720.886	990	0,14
Betim	415.098	158.184	85	0,05
Contagem	608.650	202.409	149	0,07
Divinópolis	209.921	66.040	161	0,24
Governador Valadares	260.396	90.241	119	0,13
Ibirité	148.535	58.046	177	0,30
Ipatinga	238.397	80.967	255	0,31
Janaúba	65.387	27.043	32	0,12
Januária	64.985	28.532	43	0,15
Juiz de Fora	513.348	152.331	43	0,03
Montes Claros	352.384	129.801	187	0,14
Muriaé	95.548	30.799	119	0,39
Ouro Preto	67.048	22.925	25	0,11
Poços de Caldas	144.386	43.430	34	0,08
Ribeirão das Neves	329.112	126.239	72	0,06
Sabará	120.770	43.027	80	0,19
Santa Luzia	222.507	81.748	55	0,07
Teófilo Otoni	126.895	45.119	100	0,22
Uberaba	287.760	87.049	163	0,19

\* IBGE, 2007, referência 1o de abril, 2007, consulta dia 30/01/2008

\*\* Dados estimados

Fonte: Pesquisa sobre Trabalho de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais, 2007

Para que esse efeito seja eliminado foi necessário calcular o número relativo das crianças em situação de rua. Essa variável foi obtida a partir do quociente entre o número encontrado de jovens na pesquisa e o total da população com até 18 anos incompletos estimados para cada municipalidade no ano de 2007 vezes 100.

Relativamente, os municípios que apresentaram uma maior proporção de crianças nas ruas não foram aqueles com maiores populações. Nesse caso, Almenara e Muriaé foram as cidades com maiores proporções de jovens em situação de rua. Ao contrário, localidades de grande porte como Belo Horizonte, Juiz de Fora, Montes Claros e Betim apresentaram percentuais menores.

Após a divulgação inicial dos dados consolidados, aproveitou-se o momento de mobilização e curiosidade, por parte dos parceiros, para que a Secretaria Estadual de Defesa

Social sugerisse o desenvolvimento de Planos Municipais de Combate ao Trabalho Infantil nas Ruas.

Para a confecção dos Planos Municipais a metodologia repassada aos municípios (também, através de capacitações e acompanhados pelo Grupo de Trabalho), foi baseada no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes MDS(2006) e nas demandas identificadas a partir dos dados coletados na pesquisa de forma agregada para o Estado.

Foram estabelecidos cinco eixos nos quais cada município, junto com as entidades locais, mobilizados pela pesquisa, incluiu seus problemas, demandas e prioridades. Dentro dos eixos, entre outros objetivos, os municípios confrontaram os dados com as políticas locais realizadas, identificando carências e propondo ações inclusive para que recursos de custeio e investimentos fossem mobilizados.

Os cinco eixos foram:

- Rede de Atendimento: Esse eixo se refere ao dimensionamento e avaliação da oferta e demanda de todos os equipamentos sociais de atendimento a criança e adolescente no município.
- Articulação e Participação: Nesse grupo foi necessário identificar a maneira de mobilizar os mais diversos atores relacionados à questão da criança e adolescentes no município, especialmente aqueles potenciais parceiros que ainda não estão mobilizados.
- Mobilização Social: Aqui os parceiros definiram estratégias para sensibilizar a sociedade, mercado de trabalho, consumidores, etc... Quanto aos riscos envolvidos no trabalho infantil e, especialmente, aqueles em situação de rua.
- Políticas para a Família e Relações de Gênero: Nesse eixo foi solicitada a identificação de potencialidades e necessidades das famílias, definição de estratégias para reforçar a responsabilidade dos pais e especialmente dos homens no domicílio. Identificação da demanda por creches e outros serviços para mães trabalhadoras.
- Integração com outros municípios: Nessa categoria os municípios deveriam avaliar e formular ações quanto a necessidade de integração com os municípios vizinhos, especialmente no caso da Região Metropolitana, onde foi identificado que muitas crianças e adolescentes do município sede tem origem em outros municípios mais pobres da Região.



## CONCLUSÕES

Após a formulação dos Planos Municipais de Combate ao Trabalho Infantil nas Ruas observou-se que, aqueles municípios mais pobres e com Prefeituras com menos recursos administrativos foram as que apresentaram maiores dificuldades em manipular os dados e informações. Houve um caso, que se percebeu que o município não mobilizou novamente a rede, dando a responsabilidade para a formulação do Plano para técnicos contratados. No entanto, vários gestores municipais identificaram no Plano uma boa possibilidade de expandir programas e obter maior volume de recursos, desenvolvendo ações de forma mais detalhada e específica.

Por outro lado, sem dúvida, um dos grandes desafios tem sido o de manter os contatos e a mobilização acionada a partir do desenvolvimento da pesquisa. Nesse sentido, pelo menos dois aspectos têm contribuído bastante para isso: O primeiro é o próprio repasse de recursos para o desenvolvimento e ou reforço de ações das próprias prefeituras e organizações não governamentais. O segundo diz respeito à expansão nos municípios de uma série de programas muitas vezes já existentes nos âmbitos Federal e Estadual como, por exemplo, o PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, além da organização e implementação de ações relativas aos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.

De fato, muitas vezes, cabe aos gestores e técnicos locais, a partir do conhecimento adquirido na sua vivência cotidiana ajustar as necessidades às características e limitadores dos programas existentes. Porém esses programas também, necessitam ser continuamente reavaliados e calibrados, fato que, na maioria das vezes, não ocorre.

Assim, para que os Planos Municipais de Enfrentamento do Trabalho Infantil de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua alcancem os objetivos propostos não basta a formação de uma rede interinstitucional para a identificação dessas crianças, definições de novas ações, requisição de mais vagas nos programas ou mesmo, a garantia de recursos.

Tem-se observado a necessidade de que a sociedade e o setor público propiciem fluxos contínuos de recursos para o médio e o longo prazos. Nisso também está incluído o

desenvolvimento de estruturas administrativas capacitadas, principalmente, no nível local, que permitam o monitoramento e o acompanhamento das crianças e de suas famílias. Também é necessário criar instrumentos para a própria avaliação das políticas, principalmente aquelas formuladas em diferentes âmbitos com os das esferas federal e estadual, que envolvam as especificidades dos habitantes de cada localidade, sob pena de não atingir eficazmente aquilo que se pretende.

### CHILD AND ADOLESCENT LABOR ON THE STREETS: THE CASE OF MINAS GERAIS

#### ABSTRACT

In this article we analyze the experience of the 21 largest cities in the Minas Gerais State in their fight against child and teenage labor on the streets. We observe that it is very hard to develop inter-municipal and inter-section policies like those in the state sphere for issues related to child labor, particularly on the streets of the largest cities. We note that if on the one hand there are successful experiences and a good law on the issue, on the other hand there is a wide variety of concepts, actions, institutions and frameworks to deal with it.

**Key-Words:** Street children and teenagers, Work on the streets, methodology, Minas Gerais State.

#### *Notas:*

<sup>1</sup> Nesse artigo serão simultaneamente utilizados os termos trabalho e ocupação. Porém, pode-se conceituar ocupação como o conjunto articulado de funções e operações destinadas à obtenção de produtos ou serviços. Sendo o trabalho, especificamente, o esforço, a força necessária para a realização dessas tarefas. CBO (1994)

<sup>2</sup> Mesmo o ECA considerando a possibilidade de ser possível o trabalho de adolescentes a partir dos 14 anos, através da condição de aprendiz. Aqui, considerou-se que qualquer trabalho exercido nas ruas representa um alto grau de insalubridade e risco para esses jovens, sendo necessário um constante acompanhamento por parte da sociedade e do poder público no sentido de regular e coibir essa prática.

<sup>3</sup> Aqui, deve-se observar que não é objetivo desse trabalho desenvolver análises mais elaboradas quanto aos dados obtidos na pesquisa.

## BIBLIOGRAFIA

CBO - CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES *A Filologia na Classificação Brasileira de Ocupações*, Portaria Nº 1.334, de 21 de Dezembro de 1994.

CONCEIÇÃO Maria I. Gandolfo, SUDBRACK, Maria F. O. Estudo sociométrico de uma instituição alternativa para crianças e adolescentes em situação de rua: contruindo uma proposta pedagógica *Psicologia: Reflexão e Critica*, Porto Alegre, v.17, no 2, ,p.1-25, 2004

FERREIRA, Frederico P. M. e MACHADO, Sulamita Vidas privadas em espaços públicos: Os moradores de rua em Belo Horizonte, *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ed. Cortez no 90, junho, pp. 102-121, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros-2005 Assistência Social*, Rio de Janeiro, Ed. IBGE, 2006

IMPELIZIERI, Flávia *Crianças de Rua e ONG's no Rio : Um Estudo do Atendimento Não Governamental*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1995

KOELLER, S. Hutz C. Meninos e meninas em situação de rua: Dinâmica, diversidade e definição. *Coletâneas da ANPEPP*, 1(12), p.5-12. 1996.

LIMA, Ricardo Roberto A. e BURGER, Freda O Menor e o Mercado de Trabalho no Brasil: Da Crise ao Cruzado in CHAHAD, José Paulo e CERVINI, Ruben (org) *Crise e Infância no Brasil: O impacto das políticas de ajustamento econômico*, São Paulo IPE/USP/UNICEF, 1988.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, Belo Horizonte, SESEDE/MG, 2006.

RIZZINI, Irene *Deserdados da sociedade: os meninos de rua da América Latina*; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 1995.

RIZZINI, Irene e BUTLER, U. M. Crianças e adolescentes que vivem e trabalham nas ruas revisitando a literatura IN RIZZINI, Irene (Coord) *Vida nas Ruas, Crianças e Adolescentes nas Ruas: trajetórias inevitáveis?* Rio de Janeiro, Editora Puc Rio, .2003.

RIZZINI, Irene (Coord) *Vida nas Ruas, Crianças e Adolescentes nas Ruas: trajetórias inevitáveis?* Rio de Janeiro, Editora Puc Rio, .2003.

SILVA, Enid Rocha e MELLO, Simone G. de Contextualizando o “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada” In , IPEA/CONANDA, *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*, Brasília, Ed. Ipea, 2004

## O PROTAGONISMO SÓCIO-POLÍTICO DA POPULAÇÃO NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Adriana Amaral Ferreira Alves\*

### RESUMO

Tendo por base o materialismo histórico de inspiração marxiana, procurou-se construir algumas reflexões sobre a condução teórico-metodológica dos atuais processos de avaliação da Política de Assistência Social no Brasil, no sentido de repensá-los enquanto instrumento propício ao exame da realidade, por considerá-los meios capazes de subsidiar a luta coletiva pelo redirecionamento ético-político da assistência social. Sob tais perspectivas, a crítica central do estudo volta-se ao seguinte questionamento: a população está politicamente preparada para protagonizar criticamente os processos de avaliação da política de assistência social no Brasil? As problematizações construídas tomaram por base o contexto brasileiro neoliberal, em que sobrevivem populações profundamente marcadas pela ausência de uma educação política crítica, o que alimenta a cultura da não-participação e do consenso legitimador da dominação burguesa.

**Palavras-Chave:** Assistência Social; Avaliação; Controle Social.

### INTRODUÇÃO

A perspectiva de empreender uma análise sobre os processos avaliativos da política de assistência social no Brasil advém da potencial viabilidade deste instrumento, se pautado em relações democráticas e em valores emancipatórios, tornar-se um dos canais possibilitadores do controle social a ser exercido pelos setores populares sobre a esfera pública.

Julga-se que o tema tratado neste estudo constitui-se, dentre outras observações, em ícone de interesse profissional, por ser a Assistência Social um espaço privilegiado de atuação do Serviço Social. Neste sentido, procurou-se contribuir para uma nova leitura e entendimento sobre a avaliação da política de assistência social, buscando, inclusive, lançar luzes para a construção de um caminho que subsidie a estruturação de processos avaliativos capazes de

\* Doutoranda em Serviço Social UFRJ.

melhor orientar o planejamento e a execução desta política, em consonância com os interesses das classes que delas dependem, o que iria de encontro com os propósitos democráticos para a viabilização e a ampliação da participação popular nos processos políticos decisórios, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

### **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988**

Na perspectiva teórico-metodológica que orienta as reflexões apresentadas neste trabalho, torna-se possível o entendimento de que as políticas sociais além de constituírem mecanismos de cooptação utilizados pelo Estado para garantir a hegemonia dos interesses da classe burguesa, devem ser compreendidas enquanto resultados de complexas mediações (sócio-econômicas, políticas, culturais) desenvolvidas pelas forças sociais que se movimentam historicamente na luta pela hegemonia nas esferas estatal, pública e privada (FALEIROS, 1986 *apud* BEHRING, 2000, p. 31).

Essa noção de Estado que a teoria social de Marx propõe, coloca-o como um veículo que despolitiza a sociedade civil e utiliza-se da coerção/cooptação para validar sua “autoridade” perante as classes sociais subalternizadas, o que se materializa, entre outros mecanismos controladores, através das políticas sociais. “O que define a natureza de classe de um Estado (ou seja, de quem são os interesses que ele representa) são os seus padrões de seletividade, ou seja, os critérios de que o Estado se vale para selecionar o que deve e o que não deve ser objeto de política pública” (OFFE, 1984 *apud* COUTINHO, 1996). É válido, pois, realçar que esta forma de intervenção do Estado não se faz necessária apenas pelo que Marx definiu como “mudanças materiais ocorridas nas condições econômicas de produção”, mas, sobretudo, pelo desenvolvimento do proletariado, “a classe dos operários modernos<sup>†</sup>, que vivem apenas na medida em que encontram trabalho e que só encontram trabalho na medida em que o seu trabalho aumente o capital” (MARX, 2003, p.51), o que se configurará na intensificação das lutas de classes.

É o que se verifica no processo de desenvolvimento do capitalismo que, em sua fase monopólica, produz o agravamento das contradições inerentes à sociedade burguesa, deflagrando a “questão social”, a qual, em fidelidade à perspectiva teórica adotada neste estudo, é aqui compreendida como fenômeno inerente ao processo de acumulação capitalista, sendo dele ineliminável. Neste sentido, apesar da expressão “questão social”<sup>‡</sup> não fazer parte do universo marxiano, verifica-se que a mesma vem expressar as contradições indissociáveis do sistema capitalista, relacionadas à apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, à desigualdade social, à exploração do capital sobre o trabalho, à luta de classes, o que se mostra insuperável na ordem econômico-social estabelecida e reproduzida. Desta forma, as categorias desenvolvidas pelo pensamento marxiano, embora não abordem especificamente a “questão social”, contêm os elementos medulares para o entendimento crítico deste fenômeno que, segundo Yamamoto (2001, p. 11), “se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas”.

Neste sentido, a força transformadora dos movimentos sociais de corte progressista, reflete a *práxis* política, que possibilita à classe trabalhadora organizar-se de forma estratégica, exercendo um papel histórico-transformador, consciente, rumo a objetivos políticos coletivamente esperados. Segundo Barroco (2003, p. 49), a *práxis* política “é uma atividade que supõe a interação entre os homens e objetiva uma transformação social, ‘seja de manutenção ou destruição do existente’ (LUKÁCS, 1981b)”. Neste movimento, busca-se uma mudança objetiva, seja material ou espiritual, em nível macro ou microssocietário, visando à revisão da base estrutural da sociedade ou da reforma para a conservação do estabelecido, sem que haja, neste caso, o questionamento sobre a forma como a sociedade está organizada. Conforme Barroco(2003), o exercício da política por uma classe, um estrato social ou um grupo, requer a idealização do que se pretende transformar, em fidelidade a idéias e valores que sustentam a luta coletiva. Na sociedade de classes, a *práxis* política manifesta-se no enfrentamento das contradições e antagonismos, através do protagonismo histórico-político de sujeitos coletivos em busca da legitimação da hegemonia dominante ou para o fortalecimento de um movimento de contra-hegemonia.



Sob este entendimento, verifica-se que não basta a existência de necessidades e carências por parte de um grupo ou de uma classe para que se proceda à organização coletiva. É preciso que estas necessidades e carências sejam transformadas em demandas, e se constituam nas reivindicações que orientam as ações coletivas (GOHN, 1999). É preciso fundamentalmente que haja uma tomada de consciência política e, no caso da classe trabalhadora<sup>§</sup>, que os sujeitos conheçam criticamente o lugar que ocupam no processo de produção, entendendo que as manifestações da “questão social” por eles vivenciadas estão necessariamente arraigadas à sociedade burguesa, podendo ser superadas a partir da superação da própria ordem burguesa.\*\*

Assim, conforme Iamamoto e Carvalho (2004), a “questão social” expressa o processo de inserção da classe trabalhadora no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado, não podendo ser entendida, portanto, unilateralmente como expressão da exploração, da desigualdade e da pobreza, mas isto fundamentalmente associado às diversas formas de resistência e luta contra a ordem estabelecida. “Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem” (IAMAMOTO, 1998a, p. 28).

A partir desta compreensão, reforça-se que, inegavelmente, as políticas sociais são estratégias utilizadas pelo Estado para manter as classes subalternas conformadas com suas condições de vida, desmobilizadas e sem a consciência de classe necessária para o desenvolvimento de um projeto político que pudesse sustentar suas reivindicações no plano societário. Mas também, o espaço de constituição das políticas sociais é o *locus* propício para a negociação dos interesses da classe trabalhadora, ampliação dos direitos sociais e estabelecimento de prioridades políticas condizentes com as reais necessidades da população e melhoria de suas condições de vida. Neste sentido, conforme Faleiros (2000, p.64), “a política social é uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social [...]”.

Com base nesses fundamentos teóricos, podemos situar o processo histórico de constituição da política de Assistência Social no Brasil pós-1988. É fato que, dada à pressão exercida pelos setores progressistas da sociedade civil brasileira, muitas conquistas foram asseguradas na Constituição Federal de 1988, no que se refere aos direitos de cidadania, o que lhe atribuiu a denominação de “Constituição Cidadã”. Sabe-se que a efetivação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993, acontece, inclusive, pela abertura administrativa que a Constituição prevê, no que se refere ao princípio da descentralização e, mais ainda, aos mecanismos de participação popular no planejamento, controle e execução dos projetos e programas assistenciais.

É preciso, contudo, compreender que as políticas sociais possuem uma vinculação ontológica com a política econômica, estando, na sociedade capitalista, a ela subordinada. Entretanto, a forma em que geralmente se apreende a política social é unilateral, reducionista, desvinculado-a de suas finalidades econômicas, como também da própria evolução do capitalismo. Não se trata, portanto, de se estabelecer uma articulação entre o político e o econômico como se fossem dois níveis distintos e autônomos de uma dada realidade, pois é preciso identificar na política social e na política econômica, a existência de uma unidade indissociável, em que os aspectos político-econômicos se mantêm dialeticamente imbricados, como fenômenos inseparáveis de uma determinada realidade, estando organicamente vinculados à acumulação do capital. Verifica-se, no entanto, a dissociação “entre o econômico e o político, cujo veio mais comprometido do ponto de vista teórico-metodológico e político recai na supressão da particularidade, pela incorporação linear e mecânica de realidades sociais, econômicas e políticas diferenciadas” (MENEZES, 1998, p. 52). Assim, a abordagem teórica das políticas sociais tende a ser reduzida ao aparente, ou seja, concedidas espontaneamente pelo Estado humanitário para diminuir as desigualdades sociais, ou, no máximo, como conquista do direito à “cidadania” por parte dos segmentos subalternos. Evidencia-se, pois, a dicotomia entre a política e a economia, pela reprodução a-crítica da lógica conservadora que faz referência à política social, como algo autonomizado, aparente, ausente de mediações, negando a totalidade constitutiva do real, estabelecida sob o marco universal da Lei Geral da Acumulação Capitalista, que se apresenta de forma particular em

contextos históricos distintos, dependendo da formação política, social, econômica e cultural da realidade a se refere.

Com base neste entendimento, verifica-se que o processo de implementação da política de Assistência Social coincide com o período de consolidação do projeto neoliberal no Brasil, fato que está marcha contrária à garantia dos direitos sociais e, no caso particular da Assistência Social, a impede de ser reconhecida e efetivada como política pública de Seguridade Social.

Sob o marco destas reflexões, verifica-se, pois, que a crise capitalista deflagrada mundialmente a partir da década de 1970, requereu “a recriação de novas formas de dominação do capital pelo trabalho” (MOTA, 2000), diante das reformas requeridas pelo processo de reestruturação econômica e produtiva. De acordo com Mota, o debate sobre a crise, seja no campo marxista como no campo liberal, evidencia uma tensão política entre interesses diferenciados de classe, entretanto, o Estado burguês constitui elementos teóricos e políticos que o possibilita formar uma cultura da crise, fundada sobre uma determinada direção política, que é constituidora de hegemonia. Difunde-se um consenso em torno dos mecanismos anticrise deflagrados pela classe burguesa, os quais constituem o projeto neoliberal, cuja direção política e econômica é conservadora e nitidamente voltada aos interesses do capital.

Pelo exposto, no contexto contemporâneo, assiste-se a um cenário político de inércia e resignação da classe trabalhadora que teve seu projeto societário solapado pelas forças coercitivas dominantes (forças culturais, ideológicas, repressoras, midiáticas), não tendo, em resposta, procurado “elaborar uma visão de mundo [...] capaz de diferenciar-se e contrapor-se como visão de mundo às demais classes. Mais ainda, elaborar uma visão que seja capaz de estruturar o campo das lutas, a partir do qual ela poderá determinar frentes de intervenção e articular as alianças” (DIAS, 1991b *apud* MOTA, 2000, p. 101).

Tais circunstâncias têm servido à elite conservadora para desqualificar movimentos anti-neoliberais que defendam a priorização do social em detrimento do econômico, neutralizando processos de resistência e luta dos interlocutores que ainda mantêm um posicionamento crítico e conflitivo perante à sociedade burguesa, provocando, assim, o “solapamento de um projeto de classe, de corte anticapitalista, mediante a formação de uma

vontade política universal que independe da inserção dos sujeitos sociais na estrutura social” (MOTA, 2000, p.101), como se os encaminhamentos ditados pelo neoliberalismo fossem a saída “salvacionista” para todas as classes sociais.

No caso da participação popular no âmbito do Estado “democrático”e, particularmente no âmbito da política de Assistência Social, conforme a LOAS, o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social são os mecanismos de participação e controle que a sociedade dispõe para reivindicar a garantia do direito à assistência social, marcando uma das dimensões da relação Estado/Sociedade Civil, nos processos de formulação e implementação desta política (Art. 17 / LOAS). Os conselhos são aqui entendidos como “um espaço político por natureza, que congrega representação de interesses diversos, e às vezes antagônicos, se constitui uma arena de discussão, negociação e conflito, devendo preservar seu papel de instância autônoma, propositora, fiscalizadora, controladora e reivindicadora” (MARTINS; PAIVA, 2003, p. 46).

Contudo, a participação popular legalmente garantida pela Constituição de 1988 e reforçada pela LOAS, no âmbito da assistência, depara-se com múltiplas dificuldades, entre as quais, destaca Stein (1999), a questão da luta pela autonomia e pela garantia de infra-estrutura necessária à operacionalização dos conselhos, cujo fator agravante é a estreita vinculação e dependência que os conselhos estabelecem com os órgãos gestores.

Ademais, verifica-se pouco ou nenhum conhecimento, por grande parte dos conselheiros, sobre a dotação orçamentária, a qual não é publicizada, ao contrário, é centralizada e manipulada pelo executivo sem nenhum critério de participação popular, correndo-se o risco, aqueles mais afoitos, de serem perseguidos politicamente por exigirem maior transparência dos gastos públicos. Não há dúvidas de que essa forma de governo dificulta, e até mesmo impede, o monitoramento das ações, a fiscalização do orçamento e a participação na definição de prioridades no gasto público, nas diferentes instâncias deliberativas.

Ainda, a concepção da assistência social não é apropriada, nem mesmo pelos conselheiros, como um direito social, e sim como bem-estar, como ajuda que pode, inclusive, tornar “mal-acostumados” os usuários desses serviços que passam a “pedir demais”. Diante destas questões, como se pode garantir que a assistência social constitua-se como política

pública se os próprios conselheiros revelam uma visão despolitizada, desinformada e alheia aos fatores determinantes das necessidades sociais das camadas populares? Urge, pois, que o debate no âmbito dos conselhos não esteja restrito às reuniões mensais, mas que sejam oportunizados momentos de participação democrática para uma discussão mais ampla e politizada acerca de questões fundamentais, como o próprio processo de constituição da assistência social no campo dos direitos sociais.

Nesse processo, vale também destacar que uma das maiores inovações trazidas pela Constituição de 1988 e consolidada pela LOAS foi a possibilidade de se organizar a política de assistência social de forma descentralizada, a fim de viabilizar a participação da sociedade civil nos processos deliberativos no que se refere à elaboração, implementação e fiscalização dos serviços públicos constitutivos desta política. Além disso, a descentralização político-administrativa possibilitou aos municípios o estabelecimento de prioridades de ação mais consonantes com os problemas locais. Entretanto, a tendência de descentralização predominante “não está sendo mais do que um repasse para a prefeitura de responsabilidades que antes eram dos Estados e da União” (YAZBEK, 1997 *apud* STEIN, 1999, p.40), culminando no que se pode chamar de “prefeiturização”, o que, para municípios de menores recursos, “redunda em poder formal e impotência real” (MONTAÑO, 2003, p. 239). Na verdade, o repasse de responsabilidades aos municípios não é proporcional aos recursos que lhes são disponibilizados.

Dado o exposto, a construção da assistência como política social, especialmente nas esferas municipais, sempre apresentou dificuldades que extrapolam o âmbito local e estão presentes também nas esferas estadual e federal, quais sejam: a inexistência de uma Política Nacional de Assistência Social, ficando os estados e municípios sem diretrizes gerais para definirem suas respectivas políticas; a desarticulação entre as três esferas de governo e no interior de cada esfera; descontinuidade e fragmentação das ações; insuficientes recursos financeiros; falta de vontade política dos governantes; inexistência de diagnósticos precisos que pudessem identificar as reais necessidades de atendimento da população usuária da assistência; ausência de procedimentos avaliativos que viabilizassem o controle social; falta de organização política da sociedade civil na luta pela garantia de direitos no âmbito da assistência.

No que diz respeito à primeira dificuldade reclamada, o encaminhamento dado recentemente foi a deliberação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pela IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, culminando na aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União em 28/10/2004.

Na tentativa de instaurar um efetivo sistema democrático e participativo na gestão da assistência social, a Norma Operacional Básica - NOB/2005 apresenta alguns indicativos: garantia do controle social exercido no âmbito dos Conselhos; realização das Conferências de Assistência Social a cada biênio, nas respectivas esferas de governo; publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades postas à assistência social; organização de canais públicos de informação e de decisão por meio de audiências públicas; organização de mecanismos de audiência da sociedade, de usuários e de trabalhadores sociais; fortalecimento dos conselhos paritários no processo de monitoramento de direitos socioassistenciais; organização de conselhos de gestão de serviços (p. 88). Entretanto, sabe-se que ainda não se tem avançado para além da proposição obrigatória de funcionamento dos conselhos municipais, sendo este, critério fundamental para a concessão dos termos de habilitação em todos os níveis de gestão. Contudo, no que se refere ao fortalecimento dos espaços dos conselhos, ainda não se efetivou uma política sistemática que lhes sirvam de apoio permanente, como capacitação de conselheiros e encaminhamento direto de informações e indicadores sociais que possam potencializar-lhes o controle sobre as ações públicas.<sup>††</sup>

Somando-se a estas questões, verifica-se ainda, a pouca efetividade nas ações de enfrentamento à pobreza via política de assistência social, no âmago da inscrição tardia do Brasil do projeto neoliberal, além de seu caráter compensatório diante das demandas das classes pobres. Os serviços assistenciais nem mesmo representam a possibilidade de que os sujeitos, que deles dependem, tenham um espaço de reconhecimento de sua identidade sócio-política e de sua condição de classe, ao passo que torna pública a condição de “exclusão” a que são “enquadrados”, estigmatizando-os e os isolando como “desadaptados”, atribuindo às

expressões da “questão social”, que vivenciam cotidianamente, o rótulo reificado das “situações sociais-problema”.

Entretanto, para não se cair numa interpretação determinista destas questões, é preciso considerar, conforme Menezes (1998, p.51), que as políticas de assistência, “longe de serem um fator de ampliação da cidadania” são concebidas sob um caráter conservador, quando lhe é atribuído o papel, dentro do sistema, de “criação dos não-cidadãos ou pré-cidadãos”, cujo significado estigmatizante “contém o a priori da cidadania tradicional: ser ou não ser cidadão, eis o que sempre atravessa a questão, aí, no caso, mediada pelo merecimento, que permite ou não alguém ser assistido ou beneficiado”. Daí, a perspectiva determinista que anula o papel histórico dos sujeitos sociais que, ao invés de prezar por uma “adequação permanente” aos requisitos de acesso aos programas assistenciais, poderiam exercer seu protagonismo político na luta pelo reconhecimento de sua verdadeira cidadania, que certamente não está atrelada à retórica da “exclusão/inclusão” tão propagada pelos governos, e muito menos reduzida ao cumprimento das condicionalidades<sup>††</sup> exigidas para a permanência nos programas.

### **PARTICIPAÇÃO POPULAR E AVALIAÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL: ARTICULAÇÃO POSSÍVEL NO BRASIL NEOLIBERAL?**

Anteriormente à deliberação oficial do SUAS, o MDS vem construindo um sistema de avaliação e monitoramento concentrado na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, desde janeiro de 2004, criada juntamente com o Ministério. Trata-se de uma estrutura burocrática, dispendo de certas modalidades do pensamento técnico-científico, constituído na esfera do poder, como ramificação da tecnoestrutura estatal, onde “ocorre o sistemático encadeamento recíproco das relações políticas e econômicas no nível das decisões” (IANNI, 1979, p. 316).

Sabe-se que na história da assistência social não se tem antecedentes de organização da informação, avaliação e monitoramento dos programas, projetos, serviços e benefícios que constituem a política, orientadas sob uma referência comum a todas as esferas de governo.



Neste aspecto, portanto, a SAGI representa um marco progressista, apesar de todas as críticas, pois se mantém pela concepção de que processos de avaliação e monitoramento são “exercícios permanentes”, sendo a tecnologia utilizada como um veículo de disseminação da informação, ainda que esta informação não seja construída com a devida criticidade e historicidade. No discurso, o desenvolvimento tecnológico é apresentado como um “compromisso para além da modernização administrativa”, permitindo a “construção de ferramentas informacionais” que resultem na transformação da informação pública em “informação social válida e útil”, compreendida como aquela informação que “efetivamente incida em níveis de visibilidade social, de eficácia e que resulte na otimização político-operacional necessária”, visando à “maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações de assistência social” (SNAS/MDS).

Inscrita nestes aspectos constitutivos da sociedade capitalista contemporânea, produzidas no âmbito da racionalidade formal, as avaliações da política de assistência social, apresentam interpretações deformadas sobre a realidade, que é apreendida da forma mais pertinente à ideologia burguesa, qual seja: a forma aparente, convertida em fetiche “ao conceder-lhe uma autonomia e universalidade que não possui” (COUTINHO, 1972, p. 25 apud GUERRA, 1995, p. 17). Os avaliadores tendem a estabelecer uma relação causal, direta e unidimensional entre as ações do programa, projeto, serviço ou benefício a que detêm como objeto de avaliação, sendo os dados apreendidos do real imediato, entendidos como formas dadas, acabadas e inertes. Nesta visão de causa e efeito, concebe-se os desdobramentos das ações públicas como auto-explicativos, “abstraídos das demais determinações que conformam os processos sociais” (GUERRA, 1995, p. 171).<sup>§§</sup>

O MDS tem preconizado que “a política de monitoramento e avaliação tem como diretriz contribuir para o aprimoramento da gestão pública, fornecendo elementos [...] para o exercício do controle social sobre as políticas públicas” (Art. 8º/ Portaria nº 329, de 11/10/2006 / BRASIL/MDS, 2006). Na verdade, a tão propagada preocupação com o controle social é subjugada à preocupação central do MDS, através da SAGI, qual seja: criar “as condições técnicas e operacionais para a efetividade de sua gestão”.

A modernização tecnológica dos modos de gestão da informação no âmbito do MDS, tem se revelado muito mais como um processo de “modernização conservadora”, traduzida no aperfeiçoamento do instrumental técnico-operativo para a sofisticação dos modelos de diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação na “busca de uma eficiência que se pretendia asséptica, nos marcos de uma crescente burocratização das atividades” (IAMAMOTO, 1998, p. 215). O MDS, particularmente a SAGI, tem trabalhado para a tecnificação pragmatista da avaliação, isto é, a mudança que se tem objetivado no sistema de avaliação não é social e política, mas estritamente metodológica.

Neste sentido, uma questão que merece destaque é a organização burocrática dos dados em relatórios que não são devidamente disseminados e publicizados junto aos sujeitos que deveriam ser privilegiados neste processo: os usuários da assistência e os conselheiros. É fato que não há um movimento neste sentido por parte do MDS, a não ser com relação à divulgação quantitativa dos atendimentos, principalmente em época de campanha eleitoral. Como então, efetivamente construir um sistema de avaliação e monitoramento que não seja apenas para servir aos órgãos gestores no controle de estatísticas? Certamente, esta é uma preocupação que não vai germinar naturalmente no âmbito do Estado burguês neoliberal, mas somente se for levada a esta instância sob a forma de reivindicação e cobrança permanente, pois, apesar de a avaliação ter sido reconhecida pelo SUAS como instrumento político-democrático, rompendo com a tradicional visão pragmática e tecnicista no plano de sua concepção, no âmbito do MDS esta ruptura não vem se estabelecendo. Ao contrário, a tecnocracia pragmática vem sendo reforçada, porém, sob uma roupagem “moderna”, manifesta pela informatização através da criação de uma multiplicidade de softwares agregados na rede Web. Este sentido meramente operacional da mudança, vem nutrir a estrutura tecnocrática do Estado, na reorganização de um dos vértices do conjunto de aparelhos que sustentam a hegemonia burguesa. (ALVES, 2008).

De acordo com a PNAS/2004, o Sistema de Informação deve ser integrado e disponibilizado na internet para alcançar órgãos gestores, conselhos, rede de entidades, sociedade e usuários da política de assistência social. Ora, como os usuários terão acesso a estas informações veiculadas na internet? Além de não serem interpretadas e decodificadas para favorecer seu alcance por estes sujeitos (o que deveria ser feito se de fato o objetivo do

MDS fosse garantir o controle social), o acesso à internet é praticamente inexistente dentre os usuários da assistência social. As mesmas dificuldades dão-se principalmente no âmbito dos conselhos dos municípios de pequeno porte que, além de não terem sede própria provida de computador e internet, contam com pessoas que não têm instrução suficiente para manejar estes dados e informações como instrumentos potencializadores do exercício do controle social sobre as ações públicas.

A tendência manifesta é de que a avaliação seja desenvolvida apenas no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, no interior da estrutura institucional organizada e mantida pelo MDS, a SAGI, já que inequivocamente, na maior parte dos municípios brasileiros, não há recursos e nem a estrutura indispensável para se garantir a realização permanente de processos avaliativos sobre a política municipal de assistência social.<sup>\*\*\*</sup> Por estas questões objetivas, como poderão os governos municipais disponibilizar recursos para a avaliação da assistência social se nem mesmo possuem condições para financiar programas e ações próprias para a efetivação da política? O que significa que, nestes contextos concretos, nem mesmo as necessidades humanas básicas de sobrevivência da população pauperizada, que se constituem demandas da política de assistência, estão sendo satisfeitas. Então, como destinar recursos para a avaliação da política, se a assistência nem mesmo se constituiu de fato como direito de seguridade social? Nestas condições, a avaliação torna-se um procedimento secundário, sem a menor possibilidade de existir antes que a assistência social seja devidamente constituída como política pública, o que não irá ocorrer enquanto o repasse de recursos for tragicamente desproporcional às demandas sociais.

É claro que não está aqui em discussão o inequívoco valor e importância da avaliação da política de assistência social. Mas, entre a construção de uma série de indicadores sociais que tendem a privilegiar os interesses do Estado burguês e a ocultar as vinculações orgânicas das expressões da “questão social” com a estrutura de classes que, na sociedade brasileira, permanece intacta, é absolutamente mais útil e coerente atender primeiro as necessidades humanas básicas, através de uma política pública efetivamente estruturada e de alcance universal. Ora, para aqueles que estão na luta diária pela sobrevivência, qual é a utilidade de

um emaranhado de indicadores sociais, a que nem mesmo têm acesso ou conseguem interpretar? (ALVES, 2008).

Sabe-se, contudo, que a efetividade de uma política pública, entre outros fatores, também depende da existência de processos avaliativos permanentes e indispensáveis. A diferença é quanto às estruturas tecnocráticas altamente onerosas e centralizadoras que têm sido montadas para este fim, ao se ignorar a existência de espaços públicos que poderiam ser melhores aproveitados e preparados para a realização de processos avaliativos, como é o caso dos conselhos e conferências, a partir da orientação de uma estrutura governamental mais coerente com a própria estrutura da política de assistência social brasileira.

No âmbito do Estado burguês, as avaliações obviamente não são desenhadas para privilegiar os ângulos da democratização e do protagonismo político das coletividades nos processos decisórios, os quais supostamente deveriam alimentar. Não se promove o controle da sociedade sobre as ações públicas, mas se recriam formas de controle, dominação e “policiamento”, mormente, sobre os usuários dos programas sociais. Os atuais processos de avaliação, em geral, têm atribuído aos programas sociais uma aparência empírica que escamoteia o seu conteúdo contraditório e tenso, sendo conduzidos de modo “despolitizado e despolitizante” (MONTAÑO, 2003, p. 273).

Assim, a avaliação deve ser entendida como “processo dialético entre o plano do governo e os planos da força de pressão da sociedade”, sendo indispensável a participação política da população “como valor estratégico permanente, que vai possibilitar a apropriação social da política” (BAPTISTA, 2000, p. 22). Logo, o caráter político<sup>†††</sup> da avaliação consiste em realizá-la numa perspectiva estratégica, ou seja, transformando-a em recurso para “realizar intencionalidades mais globais, que respondam a interesses e objetivos sociais, econômicos e políticos de determinadas forças sociais” (SOUZA, 1984, p. 17 *apud* BAPTISTA, 2000, p. 18), deixando de ser apenas um meio técnico-operativo programado para detectar problemas de percurso e reajustar desvios de gestão, tornando-se uma força política a ser manejada sob uma perspectiva crítica e democrática.

A ênfase no caráter político das avaliações está relacionada a uma compreensão de política, no sentido gramsciano. Ou seja, no lugar do determinismo econômico em que os

sujeitos resignam-se a uma subalternidade política, concretiza-se o momento ético-político em que as classes dominadas saem da passividade e da alienação e alcançam o nível superior da manifestação de consciências políticas críticas, deixando de aceitar “a subordinação que a ordem capitalista impõe a amplos estratos da população”, deixando, portanto, de ser “‘massa de manobra’ dos interesses das classes dominantes” (SIMIONATO, 1993, p. 119). Trata-se, pois, de um processo de transição da “classe-em-si” – alienada pela ausência de consciência política crítica, portanto, manobrada para contribuir com a manutenção do status quo - para a “classe para si” – dotada de consciência coletiva que orienta a organização de forças para a realização da práxis política. Contudo, “resta ainda um longo caminho a percorrer na luta para ampliar a socialização da política, para construir um efetivo protagonismo das massas, capaz de consolidar definitivamente a sociedade civil brasileira como protagonista de nossa esfera pública” (COUTINHO, 1989, p. 217).

Neste sentido, numa perspectiva político-democrática, a avaliação da política de assistência social deveria passar a constituir as condições institucionais facilitadoras de uma participação popular<sup>+++</sup> de cariz progressista, sob uma “nova racionalidade, desta vez subordinada aos interesses das classes trabalhadoras e aos princípios ético-políticos da justiça social, da liberdade e da democracia” (PAIVA, 2000, p. 86). Pois, se considera que a tomada de consciência por parte das classes subalternas poderá ser fomentada a partir de elementos de reflexão e criticidade sobre a realidade objetiva, a partir de uma determinada opção ideológica e de uma determinada inserção de classe que se desdobram e se reforçam através do conhecimento teórico desmistificador do real, rompendo com o fetiche, a reificação e a alienação da cotidianidade, o que se materializa no “despertar para uma tomada de posição contexto social” (BIERRENBACH, 1987, p. 25). Trata-se de um processo de engajamento político que se dá através de ações transformadoras, refletidas e conscientes – a *práxis* – “relação complexa e contraditória entre teoria e prática” (BIERRENBACH, 1987, p. 29).

Sob esta perspectiva, no caso particular das avaliações, os sujeitos que as realizam e os sujeitos que delas se apropriam, poderiam contribuir para a criação de um novo consenso, distinto do consenso dominante, no que se refere à manifestação de críticas propositivas acerca da política de assistência social, em reforço aos interesses da coletividade. Ampliar o

acesso a informações e fomentar sua interpretação crítica em processos de gestão e avaliação, são condições para que os indivíduos sociais possam “lutar e interferir na alteração dos rumos da vida em sociedade” (IAMAMOTO, 1998, p. 69).<sup>§§§</sup> Considerando, portanto, que o conhecimento da realidade é requisito para a organização e avanço dos indivíduos sociais em seu protagonismo político e histórico, a avaliação só tem razão de ser para a coletividade se de fato for útil neste sentido, contribuindo concretamente para o melhoramento dos serviços prestados.

Para superar seu caráter instrumentalista, as avaliações realizadas sobre a política de assistência social, não podem adotar uma visão reducionista sobre seu objeto, centrando-se na sua singularidade factual, descolando-o das condições particulares em que se move e da universalidade das relações sociais em que é constituído. Os diversos aspectos da realidade abordados nos processos avaliativos constituem uma totalidade ontológica, arraigados em um contexto dinâmico macro-estrutural, que tem uma diversidade de manifestações singulares e imediatas, cuja essência constitutiva permanece organicamente vinculada às múltiplas determinações universais que a geraram. Se houver o isolamento dos aspectos que se constituem objeto da avaliação, a tendência é que a realidade seja apresentada de forma fetichizada, sem que haja o estabelecimento de mediações que expressem suas inter-relações e vinculações com a realidade mais ampla e mais complexa.

Em sentido oposto, a avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios constitutivos da política de assistência social, pode ser conduzida como um processo de produção do conhecimento, a partir do encaminhamento de reflexões dotadas de um sentido crítico, histórico, político, técnico e que organicamente irá conter um caráter de classe que define a intencionalidade e a consciência do sujeito que a realiza. Se, então, orientado por uma referência teórico-metodológica crítica e transformadora, o avaliador, poderá apreender no âmbito das políticas sociais o processo dialético do movimento histórico, onde se percebe as diferentes tensões e pressões que atuam sobre essa totalidade complexa.



É inequívoco, pois, afirmar que, sob o marco teórico-metodológico do materialismo histórico, a avaliação de políticas sociais, enquanto processo de produção do conhecimento, pode ser uma área privilegiada para a aproximação com a realidade e com as situações sociais concretas, no estudo e análise crítica das relações entre classes sociais e das “peculiaridades de um subsistema capitalista como o brasileiro” (IANNI, 1979, p. 311).

Todavia, a avaliação como processo comandado pelos intelectuais do poder, que descarta de cena os cidadãos, sobretudo, os usuários dos programas que deveriam ser sujeitos privilegiados neste processo, apesar dos baixos níveis de instrução que acarretam a dificuldade de acesso e apreensão das informações oficiais repassadas pelos programas, representa uma forma particular de “anulação política da classe operária”, ao acobertar “sua contradição histórica com o capital” (MARTINS, 2002, p. 18 *apud* MACEDO, 2004, p. 80). Assim, a ausência de protagonismo político desses sujeitos coletivos, seja pela concentração arbitrária do poder político no Estado burguês, seja pela inexistência de uma cultura de participação política no interior da sociedade civil, especialmente no âmago das classes subalternas, anula o seu potencial transformador, sendo levados a se adaptarem passivamente aos contextos históricos que têm favorecido a dominação burguesa.

O que se verifica é um movimento advindo do interior da classe dominante, representada pelo Estado que, a todo momento, institui mecanismos que estreitam ainda mais os canais de participação popular no âmbito da gestão pública, em que os dirigentes falam e decidem pelos usuários. Como, então, as camadas sociais subalternas poderão ocupar os espaços “abertos” pelo Estado, para o exercício do “controle social”, no caso particular da avaliação de políticas sociais, se não são preparadas para verdadeiramente ocuparem esses espaços como sujeitos coletivos, conscientes da sua condição de classe? Se as trajetórias de vida desses sujeitos são inequivocamente marcadas pela ausência de uma formação política que lhes dessem condições de construir uma consciência crítica sobre a posição subalternizada que ocupam na sociedade, já que a eles nunca chegaram informações claras sobre seus direitos, sobre os espaços legítimos que poderiam e deveriam ocupar como cidadãos para a defesa de interesses coletivos. Na verdade, esses indivíduos sempre foram “excluídos das oportunidades de fazer história” (MARTINS, 2002, p. 18 *apud* MACEDO, 2004, p. 102), sendo chamados à resignação política, ao conformismo com suas condições de



vida, à internalização acrítica de comportamentos socialmente desejáveis, cujas intencionalidades mediatas estão diretamente relacionadas à reprodução da hegemonia burguesa, através de mecanismos de cooptação camuflados pela imagem “democrática e transparente” que encobre o Estado no processo de reprodução ampliada do capital.

Na contramão desta tendência dominante, a preparação político-pedagógica dos cidadãos para sua inserção consciente no campo das decisões políticas, já que este não é um processo simples e espontâneo, é condição fulcral para se expandir nos espaços públicos o verdadeiro sentido político da participação popular. Enfim, para que estas avaliações possam de fato instrumentalizar os setores populares progressistas no exercício da cidadania e os conselhos no exercício de seu papel deliberativo, os usuários deveriam ser os sujeitos privilegiados neste processo, seja no momento da investigação quanto no momento da socialização dos resultados da pesquisa. Contudo, isso dependeria de que os processos de avaliação fossem transformados em espaços para a análise crítica e política da realidade, compreendida em sua dinâmica histórica e em seus aspectos singulares, particulares e universais. Por outro lado, os cidadãos precisam estar politicamente preparados para se apropriarem destas avaliações, transformando-as em instrumentos políticos para a compreensão da realidade e para o subsídio da luta pela ampliação do acesso a serviços sociais públicos de qualidade.

É, pois, na medida em que a luta dos trabalhadores pela conquista e garantia dos direitos de cidadania<sup>\*\*\*\*</sup> no plano imediato, via políticas sociais, ocupa foros de mobilização popular, reúne os setores sociais comprometidos com a construção de uma sociedade democrática em todos os níveis, que se dará a abertura dos canais de interferência popular nas decisões públicas. É claro que isto está condicionado a diversos fatores de ordem cultural, social e política particularmente de determinadas conjunturas que não irão se alterar naturalmente, mas pela ação coletiva de sujeitos comprometidos com a ética da democracia pela abertura dos canais de interferência popular nas decisões públicas.

Faz-se, pois, imprescindível o resgate da luta dos trabalhadores pela cidadania para se entender, sobretudo, que a cidadania plena não se consolidará no âmbito da sociedade capitalista, haja vista que requer uma verdadeira transformação da estrutura societária, ou

melhor, o fim da sociedade de classes. Nessa perspectiva, o ponto de vista de Coutinho (1989, p. 58) parece decisivo:

Não é possível compatibilizar a plena cidadania política e social com o capitalismo. Assim como a expansão dos direitos políticos, da democracia participativa, quando impulsionada além de certo limite, entra em choque com a dominação capitalista, também a expansão dos direitos sociais termina por encontrar obstáculos na conservação da lógica da acumulação do capital. O avanço da cidadania, portanto, coloca na ordem do dia a necessidade do socialismo.

Em suma, o desafio das camadas populares está em resistir à cooptação do Estado burguês e lutar para garantir que seus espaços de participação política sejam respeitados não só de forma consultiva, mas, sobretudo, de forma deliberativa. Manter os atuais espaços de participação significa ceder à hegemonia burguesa, em conformidade com as desigualdades sociais, reproduzindo, assim, a “cidadania” da resignação e do consentimento. Para seguir na contramão dessa tendência, alimentar o pensamento crítico seria a grande válvula propulsora.

## **SOCIAL-POLITICAL PROTAGONISM OF THE POPULATION IN THE EVALUATION PROCESS OF SOCIAL WORK POLICY IN BRAZIL**

### ABSTRACT

---

Based on the historical materialism of Marxist inspiration, I sought to reflect on the theoretical-methodological methods used in the current processes of evaluation of Social Assistance Policies in Brazil, to rethink them as appropriate instruments to examine reality, since they are considered to be means that are capable of assisting the collective fight for the ethical-political changes in the social assistance. Under such perspectives, the study's main criticism becomes the following question: is the population politically prepared to carry out the processes of evaluation of the policies of social assistance in Brazil? The inquiries developed were based on the neoliberal Brazilian context, where populations deeply marked by the absence of a critical education policy survive, which feeds the culture of non-participation and the legitimating consensus of bourgeois domination.

**Key words:** Social Service; Assessment; Social Control.

## Notas:

\* Aqui, não se está fazendo referência ao operário moderno como se este representasse o operário da atualidade, mas ao operário que está inscrito no projeto de modernização da sociedade capitalista, no contexto da primeira revolução industrial.

<sup>2</sup> A expressão “questão social”, por não ser termo que tem uma tradição na teoria marxista, é utilizada entre aspas por alguns autores como Netto, Pastorini, Guerra, Montañó, para demarcar sua natureza conservadora e funcional.

<sup>3</sup> A classe trabalhadora não se define pelo nível de empregabilidade, mas pela condição dos sujeitos sociais que dependem da venda da força de trabalho para se reproduzir social e materialmente. “Ao referir-se à classe trabalhadora, engloba-se aí tanto a parcela dessa classe diretamente inserida no mercado de trabalho, como aquela excedente para as necessidades médias de exploração do capital: o exército industrial de reserva” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p.78).

<sup>4</sup> Segundo Netto (2001), a Revolução de 1848 resultou “[...] em nível histórico-universal, do proletariado da condição de *classe em si* para a *classe para si*. As vanguardas trabalhadoras acederam, no seu processo de luta, à *consciência política* de que a ‘questão social’ está *necessariamente* colada à sociedade burguesa: *somente a supressão desta conduz à supressão daquela*” (p.136).

<sup>5</sup> As capacitações oferecidas pelo MDS estão completamente voltadas para o manuseio das ferramentas computacionais criadas pelo ministério e que cabem aos municípios preencher. Capacitações com conteúdo crítico e político, voltadas para instigar os gestores a uma abertura político-democrática e para instruir os cidadãos ao protagonismo político no controle rigoroso sobre as ações públicas, são inexistentes. E, obviamente, sempre inexistirão no âmbito do Estado burguês.

<sup>6</sup> Justificadas sob o discurso de “romper com o assistencialismo”, típico da assistência social brasileira, as “condicionalidades” aproximam-se muito mais do controle comportamental exercido sobre as camadas subalternas para a indução de estatísticas positivas na área da saúde e educação, do que o “reforço dos direitos sociais”, como apregoa a falácia governamental. Então, mais uma vez, o indivíduo é culpabilizado até pelo não acesso a serviços relativos a direitos fundamentais. Ora, o acesso a serviços que tenham como fim a melhoria de condições de vida é direito que deve ser assegurado incondicionalmente e não subjugado a obrigações que provavelmente só serão cumpridas enquanto durar a permanência no programa. Se políticas públicas como saúde e educação prestarem serviços de qualidade, se de fato atenderem as necessidades reais da classe trabalhadora, se houver facilidade de acesso e informação, não será preciso instituir como obrigatoriedade o comparecimento ao posto de saúde e a frequência assídua à escola. (ALVES, 2008, p. 111).

<sup>7</sup> ALVES, Adriana Amaral Ferreira. *Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil*. 2007. 320f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p. 247.

<sup>8</sup> Além disso, a portaria que institui e regulamenta a política de monitoramento e avaliação do MDS – Portaria Nº 329, de 11/10/2006, apenas faz menção aos municípios como instâncias que deverão enviar regularmente dados e informações para o banco de dados do ministério, como contrapartida ao financiamento de programas e ações executadas na esfera municipal (Art. 3º). Ou seja, a participação dos municípios nesse processo não é na condição legítima de protagonistas, mas, no primeiro momento, como instâncias que têm o dever do repasse da informação, e, no segundo momento, como meros receptores de análises e resultados elaborados de “cima pra baixo” por aqueles que detêm um determinado saber técnico-científico que não é compartilhado, apenas arbitrariamente imposto.

<sup>9</sup> De acordo com Bierrenbach (1987, p. 19), “[...] num sentido amplo, Política pressupõe o grau de compromisso dos cidadãos para com a sua coletividade e a ação conseqüente sobre as estruturas de desigualdades. A Política depende para sua concretização de uma ação coletiva com vistas às transformações da sociedade. Política é também entendida no sentido de democratização ou soberania popular, sendo que cabe às maiorias populares decidirem seu próprio destino, em contraposição ao seguimento puro e simples das orientações preestabelecidas pelos governantes.”

<sup>10</sup> “[...] poderíamos definir o ‘popular’ como todo setor social que, em oposição à elite nacional, padece certo domínio político, econômico, cultural e ideológico, na medida que é excluído, num determinado grau, da tomada de decisões e por quanto apresenta carências e potencialidades não plenamente desenvolvidas.” (MONTAÑO, 1994, p. 75).

<sup>11</sup> Entretanto, é preciso ter a consciência e clareza de que [...] a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida *a priori*. Podem abrigar experiências democráticas, que propiciem o partilhamento de poder e a intervenção em processos decisórios, mas também alimentar velhos coronelismos, vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

<sup>12</sup> faz referência aqui, àquela cidadania liberal, que é vista como um conjunto de direitos, subordinando todos, da mesma forma, ao Estado, apesar das desigualdade sociais. Essa cidadania, concebida pela burguesia está diretamente associada à resignação e ao conformismo das grandes massas frente ao Estado, que se encarrega de conduzir os rumos da sociedade de acordo com exclusivos interesses do capital. “A cidadania burguesa dispensa a participação ativa dos cidadãos, exigindo das massas apenas uma postura absoluta de indiferença, inércia e conformismo. Basta-lhe a obediência. Não requer a livre adesão dos indivíduos. Não necessita e chega mesmo a dispensar a participação do conjunto da cidadania, salvo nos rituais eleitorais, transformados, muitas vezes, em mero exercício de legitimação política. Passado esse momento, o cidadão é alguém a quem formalmente se homenageia, mas que não se leva a sério.”(DIAS, 1996, p. 134). Conforme a crítica desenvolvida por este autor a esse respeito, urge que **a cidadania, a verdadeira cidadania, seja concebida e exercida como espaço de luta, rompendo com todas as formas de passividade e resignação** que transformam os cidadãos em meros “súditos da burguesia”.

## BIBLIOGRAFIA

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. *Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil*. 2007. 320f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. *Assistência social: história, análise crítica e avaliação*. Curitiba: Juruá, 2008.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILE, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação*. 2.ed. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. *Ética e Serviço Social. Fundamentos Ontológicos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHERING, Elaine Rossetti. As principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: *Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 03: Política Social*. Brasília: CEAD, 2000, p. 19-40.

BIERRENBACH, Maria Ignês Rocha de Sousa. *Política e planejamento social. Brasil: 1956-1978*. 3.ed. São Paulo: Cortez 1987.

BOTTOMORE, Tom (Ed.), *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria N° 329, de 11 de outubro de 2006*. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Diário Oficial da União/MDS, 13 out. 2006.

BRASIL; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. *PNAS - Política Nacional de Assistência Social: Resolução n° 145, de 15 de outubro de 2004*. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **NOB** - *Norma Operacional Básica: Resolução n° 130, de 15 de julho de 2005*. Brasília: MDS, 2005.

CHAUÍ, Marilena. *Cidade, povo e poder*. Prefácio. Petrópolis: Vozes, 1982.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sônia Fleury (Org.). *Reforma sanitária. Em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, Coleção Pensamento Social e Saúde, v. 3, 1989, p.47-60.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DIAS, Edmundo Fernandes. *Cidadania e racionalidade de classe. Universidade e Sociedade*. Rio de Janeiro, Ano VI, n° 11, p.130-139, jun. 1996.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A questão da metodologia em Serviço Social: re-produzir-se e re-presentar-se*. Cadernos ABESS, n. 3. São Paulo: Cortez, 1995, p. 117-132.

GOHN, Maria da Glória. Classes sociais e movimentos sociais. In: *Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 2: reprodução social, trabalho e Serviço Social*. Brasília: CEAD, 1999, p. 35-54.

GUERRA. Yolanda. *Instrumentalidade do serviço social*. São Paulo: Cortez. 4.ed. 2005.

IANNI, Otávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileiro, 1979.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaio Críticos*. São Paulo, Cortez, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez, 1998a.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. Ensino e pesquisa no serviço social: desafios na construção de um projeto de formação profissional. *Cadernos ABESS*, n. 6, 1998b, p. 101-115.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. *A questão social no capitalismo*. Temporalis, n. 3, Brasília: ABEPSS, 2001, p. 09-32.

IAMAMOTO, Marilda Vilella; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. *Trabalho e Indivíduo Social: um estudo sobre a condição operária na agroindústria canavieira paulista*. São Paulo: Cortez, 2006.

KAMEYAMA, Nobuco. *Metodologia: uma questão em questão*. Cadernos ABESS, n. 3. São Paulo: Cortez, 1995, p. 99-116.

LUKÁCS, Georg. *Introdução a uma Estética Marxista*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. *Transferência de renda: nova face de proteção social?* Rio de Janeiro: PUC; São Paulo: Loyola, 2004.

MARTINS, Valdete de Barros Martins; PAIVA, Beatriz. *A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula*. Serviço Social & Sociedade, n. 73. São Paulo, Cortez, 2003, p. 46 - 74.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política e outros escritos*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. *O 18 Brumário e cartas a Kugelmann*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: MartinClaret, 2003.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política. In: MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas*, Rio de Janeiro: Vitória, 1956, vol.1.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MENEZES, Maria Thereza Cândido Gomes de. *Em busca da teoria: políticas de assistência pública*. 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 1998.



MONTAÑO, Carlos Eduardo. *Políticas sociais para quem? Conceituação do “popular”*. Serviço Social & Sociedade, n. 45, São Paulo: Cortez, 1994.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise da seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. Apêndice à terceira edição. São Paulo: Cortez, 2001, p. 151-162.

NETTO, José Paulo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Cotidiano: conhecimento e crítica*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAIVA, Beatriz Augusto de. Reflexões sobre pesquisa e processo de formulação e gestão. In: *Capacitação em serviço social e política social: Módulo 04: O trabalho do assistente social e as políticas sociais*. Brasília: CEAD, 2000, p. 79-94.

PONTES, Reinaldo Nobre. *Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SIMIONATTO, Ivete. A concepção de hegemonia em Gramsci. *Serviço Social & Sociedade*, n. 43, São Paulo: Cortez, 1993, p. 108-124.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.



## O PROGRAMA MUNICIPAL DE DST/AIDS E SUA GESTÃO NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG: LIMITES E POSSIBILIDADES\*

Débora Calais Oliveira Corrêa\*

Ana Maria Costa Amoroso Lima\*\*

Heloisa Helena da Silva\*\*\*

### RESUMO

A emergência da AIDS despertou na humanidade a necessidade do enfrentamento de uma série de questões que dizem respeito não só à política de saúde, mas também à ética, à moralidade, mas principalmente a novas possibilidades de exercício de cidadania. Este trabalho propôs pesquisar os limites e possibilidades da atenção ao portador de HIV/AIDS em Juiz de Fora tendo como objeto o Programa Municipal de DST/AIDS. Para tanto, foram realizadas uma pesquisa documental e bibliográfica e uma entrevista aplicada aos gestores das instituições Públicas e ONGs da rede de assistência aos portadores de HIV/AIDS em Juiz de Fora. Os objetivos foram alcançados, contudo, percorrer a história da política da AIDS apresenta algumas limitações, na medida em que as narrativas ainda estão sendo construídas, sendo sempre fragmentado e inacessível por completo o seu conteúdo.

**Palavras-Chave** :HIV/AIDS, Gestão; Cuidado.

### INTRODUÇÃO

A partir de 1980 passou-se a conviver com a epidemia da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS. A complexidade das dimensões envolvidas nesta doença a tornou um símbolo da atualidade. Ela é uma pandemia, espalhada por todos os continentes em um curto espaço de tempo que permitiu expor nosso país ainda mais às fraturas sociais - a desigualdade econômica, a limitada capacidade do sistema de saúde brasileiro e sua permanente crise evidenciando, também, os marginalizados de toda a ordem (homossexuais usuários de drogas, profissionais do sexo, entre outros). As respostas a este caos pareceram, a princípio, inviáveis.

\* Mestranda em Serviço Social/UFJF – MG.

\*\* Professora Associada da Faculdade de Serviço Social da UFJF/MG.

\*\*\* Mestranda em Serviço Social/UFJF – MG.

Responder a este desafio implicou numa reorganização do Estado e da sociedade civil, a fim de encontrarem respostas para um dos mais graves problemas de saúde pública deste final de século. Desta forma, a epidemia apontou a necessidade de uma transformação maior de toda a sociedade, desnudando a dimensão política das práticas sanitárias.

A escolha pelo presente estudo ocorreu devido à oportunidade que a autora teve de atuar com portadores de HIV/doentes de AIDS, na Enfermaria de Homens (MH), no Hospital Dia e no Ambulatório de Doenças Infecto-Parasitárias/DIP, durante dois anos, na condição de Assistente Social Residente do Programa de Residência em Serviço Social desenvolvido no Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora/HU-UFJF. Devido aos desafios impostos ao tipo de atenção especializada oferecida a este público, o contato direto com os pacientes soropositivos e suas principais demandas suscitou, nesta autora, alguns questionamentos a respeito da gestão do sistema que atende a este público.

Sendo assim, para melhor compreender como tem sido enfrentada esta epidemia, é importante percorrer o desenvolvimento da doença e a forma como está sendo a construção de uma política de controle da AIDS, identificando as principais características desta. Portanto, para este trabalho buscou-se contextualizar a doença em âmbito nacional e municipal e apreender as principais estratégias empreendidas ao longo desses vinte e sete anos de AIDS no Brasil, abarcando nesta explanação um pouco acerca do Programa Nacional de DST/AIDS e também, o surgimento do Programa Municipal de DST/AIDS em Juiz de Fora. O objetivo principal da pesquisa foi saber como se dá a gestão do Programa Municipal. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, utilizando como instrumento de coleta de dados, uma entrevista contendo vinte e uma questões, sendo aplicada aos gestores das instituições públicas e terceiro setor que atendem a este público em Juiz de Fora.

As questões levantadas abordaram três eixos: Organização Institucional em que foi possível caracterizar o serviço prestado, como ele é estruturado, os recursos humanos, a capacitação da equipe e a fonte de recursos; outro eixo refere-se ao usuário possibilitando traçar o perfil pessoal e social dos que buscam o serviço, o serviço e o suporte oferecidos, se há preconceito ou diferenciação no tipo de atendimento e se os usuário do serviço seguem o as programações determinadas para o tratamento; e por fim, o eixo sobre os Gestores, suas atribuições, capacitação, informações sobre a equipe, os obstáculos por ele enfrentados.

Deste modo, foi possível apontar o perfil epidemiológico da doença em esfera nacional e municipal, caracterizar a rede de assistência ao portador do HIV e aos doentes de AIDS, e apontar os limites a serem transpostos por esta política.

### **GESTÃO LOCAL: DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO DA AIDS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA**

A AIDS vem construindo a sua história e deixando marcas desde 1981 nos EUA, quando foi notificada através do Relatório Semanal de Morbidez e Mortalidade do Centro para Controle e Prevenção de Doenças (CDC) pela primeira vez. A doença é causada pelo vírus HIV, compromete o sistema imunológico ocasionando a sua deficiência atacando, também, o sistema nervoso de seus portadores. Com o enfraquecimento do organismo, a pessoa fica sujeita a doenças graves, as chamadas doenças oportunistas que têm esse nome exatamente porque se aproveitam desse enfraquecimento.

Os primeiros indícios da AIDS no mundo foram descobertos com a ocorrência de alguns casos de pneumocistose – pneumonia por *Pneumocystis carinii* – e Sarcoma de Kaposi (tipo de câncer), incidindo sobre pessoas jovens e previamente saudáveis, ou seja, fora do padrão habitualmente esperado para as duas doenças que comumente acometiam pessoas idosas. Como a doença manifestava-se em homossexuais masculinos, a repercussão na imprensa mundial era de que um “câncer gay” se alastrava. Posteriormente, também foi detectada em politransfundidos – mais diretamente os hemofílicos – e usuários de drogas injetáveis. Contudo, inicialmente, poucas atitudes foram tomadas em relação à nova descoberta no que tange a uma atenção especial ao problema, uma vez que, o mesmo restringia-se a grupos minoritários.

Neste contexto surge a expressão "grupos de risco", que incluía os homossexuais masculinos, hemofílicos e usuários de drogas injetáveis. Esta denominação teve um reflexo negativo, pois, ao relacionar a doença com um grupo específico negligenciou-se a possibilidade de outras pessoas, fora destes grupos, se contaminarem. Assim, por um lado estas se sentiam seguras em relação a AIDS, e por outro lado, reforçava-se o preconceito.

Com o passar do tempo, a expressão cunhada de “grupo de risco” sofreu transformações. Atualmente a expressão utilizada é a de “comportamento de risco”, que

procura associar a doença e sua manifestação não a pessoas de determinados grupos, mas a condutas adotadas por elas, como o uso de drogas, a prática de sexo com vários parceiros, a prática do sexo anal, etc. Contudo, esse estigma de "grupos de risco" repercute ainda hoje na luta contra a epidemia.

Situando o caso brasileiro especificamente, foi durante a década de 80 do século XX que o país, assim como o mundo, presenciou a pandemia da AIDS. Neste mesmo período, o Brasil passava por uma transformação política, com o processo de democratização, com a emergência dos movimentos sociais diversos, contribuindo para o aumento da participação popular – dentre os quais pela ampliação e conquista de direitos – e a estruturação das organizações não-governamentais/ONGs.

As ONG's tornaram-se importantes instrumentos representativos da sociedade civil na luta contra a epidemia e no enfrentamento ao Estado, que, além de não promover uma política mais efetiva de controle da doença, produzia campanhas de prevenção carregadas de preconceitos. O governo iniciou a luta pelo combate à AIDS de forma tímida, pois justificava a letargia de suas ações para implementar programas de prevenção afirmando que existiam poucos casos para pesquisas caras e que as vítimas da AIDS possuíam condições para custear o próprio tratamento.

À medida que o Estado foi assumindo a responsabilidade com a epidemia de AIDS no país, numa interlocução com a sociedade civil organizada em torno da questão, com ações concretas de controle da doença, seja a partir da promulgação de leis no sentido de viabilizar o enfrentamento da epidemia seja com o investimento de altos recursos financeiros num programa nacional de controle da doença, as ONGs, sem abandonar a posição crítica em relação às políticas governamentais de controle da AIDS, também mudaram a estratégia, substituindo o confronto com o Estado por uma ação propositiva e co-responsável com o Ministério da Saúde. (BASTOS et al., 1993:93)

A luta contra a AIDS no Brasil passou a um novo patamar à medida que, em 1985 o Ministério da Saúde, através da Portaria nº. 236, do dia 2 de maio, estabeleceu as diretrizes para o programa de controle da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS, sob a coordenação da Divisão Nacional de Dermatologia Sanitária.

Para maior reforço à luta, em 1986, foi criado o Programa Nacional de DST e AIDS. Concomitante a este fato, as idéias do Movimento de Reforma Sanitária foram consagradas tornando-se parte, em 1988, da nova Constituição Federal, marco da redemocratização no país.

O Programa Brasileiro de AIDS está calcado nos princípios e diretrizes propostos pela Constituição de 1988 e, posteriormente, pela lei 8080/90 (LOS). Desta forma, os princípios gerais que orientam o Programa são: descentralização, integralidade das ações, universalidade de acesso aos bens e serviços de saúde e o controle social. E, a estes, acrescentam-se as diretrizes que o norteiam: garantia da cidadania e direitos humanos das pessoas com HIV/AIDS; garantia de acesso aos insumos de prevenção e assistência para toda a população; direito de acesso ao diagnóstico para o HIV/AIDS; direito ao acesso universal e gratuito a todos os recursos disponíveis para o tratamento da doença.

A política adotada pelo Ministério da Saúde, ao longo do tempo, tem causado um grande impacto na epidemia de HIV/AIDS reduzindo a morbidade e a mortalidade, mas muitos são os desafios que persistem.

Da época dos primeiros casos envolvendo o HIV/AIDS em território brasileiro, até o momento atual, muitos foram os êxitos alcançados. Contudo, todas essas conquistas não impediram o surgimento de novos desafios. Concomitante ao avanço do Programa brasileiro de controle ao HIV e AIDS, mudanças substanciais puderam ser percebidas no perfil dos indivíduos contaminados em relação aos primórdios da epidemia.

Seu início foi marcado pela elevada incidência da doença nos grandes centros, em homens que faziam sexo com homens, em pessoas de alto nível de escolaridade e usuários de drogas injetáveis. A partir dos anos 1990, houve mudança neste perfil epidemiológico e, atualmente, há evidente propagação do HIV entre os heterossexuais – com especial avanço entre as mulheres –, em cidades de menor porte e entre indivíduos de menor escolaridade, indicando *feminização, interiorização e pauperização* da epidemia evidenciando para além do fator “comportamento de risco” a categoria de vulnerabilidade social.

Desde seu descobrimento, acreditava-se que a falta de prevenção estava relacionada à falta de conhecimento da população sobre a doença e suas formas de transmissão. Entretanto, hoje se percebe que a AIDS vai além deste dogma, envolvendo questões pessoais, emocionais e sociais, não podendo sua prevenção ser considerada uma responsabilidade individual.

Atualmente, estima-se que cerca de 600mil pessoas vivem com HIV ou AIDS no Brasil. Porém, percebe-se uma estabilização no aumento destes portadores, o que certamente está associada às mudanças de comportamentos, práticas e atitudes da população brasileira frente às questões relacionadas à transmissão do HIV. Todavia, a mudança de atitude envolve não somente o conhecimento, mas o acesso aos métodos de prevenção e a existência de um ambiente favorável ao seu uso. Para que haja uma mudança de atitude efetiva deve-se propiciar uma mudança do contexto social, com respostas concretas no que tange aos serviços de saúde disponíveis.

As vitórias acumuladas no enfrentamento da epidemia e a notável melhora na qualidade de vida das pessoas que vivem com HIV/AIDS são vitórias do SUS, que só foram possíveis pela militância ativa das organizações não governamentais e movimentos de luta contra a AIDS, parcerias que fizeram e fazem do Programa Nacional de DST e AIDS e dos programas estaduais e municipais exemplos para o mundo. “Los gobiernos nacionales tienen la misión de dirigir las políticas, proporcionar recursos y ofrecer liderazgo en la medida necesaria para contener la epidemia de VIH e invertir su curso (ONUSIDA,2006:05)”.

O Brasil avançou no combate à AIDS desde o seu aparecimento, no início dos anos 1980, e é reconhecido mundialmente por isso. Para reforçar esta conquista é importante que os Municípios estejam em consonância com esta meta. Destarte, é importante compreender o novo contexto da AIDS, o que requer uma leitura da realidade a partir de diferentes ângulos. Daí a importância de contemplar, além da perspectiva macro enquanto problemática mundial e brasileira, as nuances micro, situando a epidemia em seu recorte local.

Segundo IBGE/Centro de Pesquisas Sociais – Anuário 2004 o Município de Juiz de Fora, apresenta uma população residente de 513.619 (dado estimado para 2005).

De acordo com o Sistema de Informações de Agravos de Notificação -datado em 05/06/2007 - do Departamento de Vigilância Epidemiológica ligado à Secretaria de Saúde (SSSDA), Saneamento e Desenvolvimento Ambiental da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora houve em 2007 a ocorrência de 1815 casos de AIDS entre adultos e crianças no referido Município. A Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais anunciou, neste mesmo ano, que Juiz de Fora já ocupava o 2º lugar entre os municípios mineiros com maior número de casos notificados. Ainda que se tenha delineado um total de casos em Juiz de Fora, é constante a preocupação quanto à subnotificação dos casos, na medida em que apenas são notificados



aqueles que fazem uso de anti-retrovirais. Tendo em vista a possibilidade de defasagem dos dados, epidemiológicos, faz-se importante estudar estratégias para otimizar o registro junto às fontes notificadoras.

Em se tratando de situar Juiz de Fora se pode dizer que o quadro epidemiológico do município reflete as demais tendências encontradas (interiorização, pauperização e feminização) nas grandes capitais brasileiras e no cenário nacional. Portanto, são de fundamental importância a ação política municipal e a ação comunitária, dos movimentos sociais organizados, os quais, como a própria história da epidemia vem demonstrando, são agentes privilegiados das mudanças estruturais necessárias para que os recursos disponíveis para o controle da infecção e da doença sejam justos e efetivamente explorados.

Tem-se então, para combater a AIDS, no âmbito do Município o Programa Municipal de DST/AIDS que é vinculado ao Departamento de Epidemiologia da Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental (DSSDA) criado após avaliação do Ministério da Saúde, em 1994. A implantação oficial do Programa DST/AIDS ocorreu em 21/12/1995.

O Programa Municipal é desenvolvido em três eixos: um setor de Centro de Aconselhamento visando à orientação para DSTs e testagem anti-HIV - CTA; dois Laboratórios um de diagnóstico de HIV, sífilis e hepatites virais e outro de monitoramento de pessoas portadoras do HIV; e um Serviço de Assistência Especializada aos portadores do HIV, doentes de AIDS e seus familiares - SAE. E, conta com fortes aliados, representantes diretos da população que vive e convive com a pessoa soropositiva para HIV.

No que se refere a assistência hospitalar, esta é assegurada através das seguintes instituições: Hospital Dr. João Penido e Hospital Universitário. Operam ainda no município, através de ações complementares e apoio a rede assistencial, as Organizações Não Governamentais e as Instituições Filantrópicas, quais sejam: Centro de Apoio e Solidaried'Aids - Grupo CASA; Grupo Espírita de Assistência a Enfermos – GEDAE; Associação CASA VIVA; Movimento Gay de Minas – MGM; Associação de Atendimento aos Portadores de HIV e Doentes de AIDS - Convivendo e Aprendendo; Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência – CAIA e o Centro de Convivência Entre Nós.

O Programa Municipal DST/AIDS, além das parcerias com instituições específicas de atendimento ao portador do HIV estabelece, também, outras parcerias com serviços do SUS, entre eles, os Serviços de Atenção à Saúde do Adolescente (SASAD), Departamento da



Mulher e o Instituto das Clínicas Especializadas. Nestes serviços, assim como nas Unidades Básicas de Saúde os portadores de HIV e doentes de AIDS são atendidos e em seguida referenciados ao SAE ou ao Hospital Universitário. Reconhece-se a importância das parcerias, elas são vistas como uma junção de conhecimentos e recursos, no intuito de ampliar as possibilidades de atuação, o que se faz necessário para a saúde de indivíduos/populações em atuais tempos de AIDS.

Uma das principais características que se observa no Programa Brasileiro de AIDS é a contínua incorporação de segmentos sociais tradicionalmente externos ao papel do Estado. Estes setores passaram a fazer parte estratégica da resposta nacional e se fizeram representar na estrutura organizativa do Programa. Não é difícil constatar uma grande participação, também no âmbito municipal, dos diversos atores oriundos da sociedade civil, tais como: integrantes de movimentos sociais, membros de ONG, militantes da causa da AIDS e pessoas vivendo com HIV/AIDS, o que pode ser visto como uma das estratégias de gestão criadas para a resposta nacional e que também constitui peculiaridade da experiência municipal.

É possível perceber que Juiz de Fora em muito avançou no que se refere às ações de diagnóstico, assistência, promoção, proteção e prevenção. Porém, apresenta ainda percalços que devem ser trabalhados no intuito de qualificar a assistência aos usuários dos diversos serviços prestados.

O Programa Municipal DST/AIDS em Juiz de Fora apresenta setores fragilizados com excesso de demandas em contraponto à escassez de mão-de-obra; há uma deficiência ou mesmo falta de integração entre os diversos atores envolvidos nesta questão o que acarreta ações repetidas, pontuais e fragmentadas; desconhecimento, por parte dos profissionais, às propostas do Programa Nacional; tem-se arraigado, nos profissionais, questões políticas individuais o que constrói uma barreira inviabilizando a integração dos mesmos; há uma deficiência no sistema de referência e contra-referência entre os serviços assistenciais especializados, a rede básica e as Secretarias de Saúde das cidades vizinhas atendidas por Juiz de Fora, facilitando a não-adesão do paciente ao tratamento. Além do quê, a verba prevista para todos os atendimentos não é suficiente para suprir toda a demanda da região abrangida pelo Município, o que é agravada pela não sistematização de trabalho conjunto por parte dos gestores das cidades da região e a Secretaria de Saúde.

Num sentido mais amplo, existem outros problemas que as políticas setoriais, como a do controle do HIV/AIDS, não conseguem contornar com eficiência. Trata-se da interação de fatores estruturais do país com as diversas faces que a epidemia denota no Brasil, quais sejam: as limitações no campo da educação, na saúde, na distribuição de renda, no emprego, na justiça dentre outros. São elementos relacionados diretamente com o perfil que assume a epidemia e com o tipo de resposta que pode ser dada. Estas ponderações apresentadas mostram que tanto a atuação do Programa Nacional quanto a do Municipal de AIDS precisam vislumbrar as complexas feições sociais, políticas, econômicas e culturais que caracterizam o país e o município, que são essencialmente heterogêneos.

O Programa de AIDS Brasileiro - apesar de seu reconhecimento mundial como “o SUS que deu certo” - deve ser apreendido levando-se em conta a atual conjuntura que o país se encontra. A falta de investimento do Estado nos setores públicos, em especial o da saúde, faz com que o serviço oferecido aos usuários se dê de forma precária e não compreendendo o indivíduo em sua integralidade.

Devido ao sucateamento do Estado para com as políticas públicas, uma outra esfera se destaca na prestação de serviços identificada como terceiro setor. Em diversos casos, a sociedade civil organizada toma para si responsabilidades que deveriam ser da esfera pública abrindo caminho para a desresponsabilização do Estado. Neste quadro, o que se pode verificar é a presença cada vez mais freqüente de práticas assistenciais oferecidas pelo terceiro setor interferindo no preceito legal de direito à saúde a todos. Quando se coloca uma política pública enquanto direito, está se referindo à sua oferta de forma sistemática, contínua e com qualidade, independente de contrapartida monetária, cor, credo, status social, visando à promoção, prevenção, recuperação e cura, e, acima de tudo, garantindo a saúde enquanto qualidade de vida.

Se o terceiro setor é uma realidade na arena brasileira, suas ações deveriam ter um caráter complementar às ações federais, estaduais e municipais. Entretanto, como ilustrado pela pesquisa de campo, esta complementaridade não é a realidade que se vivencia, pois, os serviços públicos oferecidos pelo SUS no tocante a problemática da AIDS, ainda limitam-se a atendimentos pontuais em infectologia, em HIV/AIDS, priorizando o diagnóstico, a prevenção e a assistência no âmbito do tratamento, não abordando outros aspectos tão importantes quanto – o social, o familiar, o psicológico, o comunitário, dentre outros. É

justamente na lacuna deixada pelo setor público no que se refere a um atendimento integral, que o terceiro setor ganha espaço em âmbito nacional e, não obstante, no município de Juiz de Fora.

Estas instituições, ONGs e Associações Filantrópicas, oferecem assistência através de doações de cestas-básicas, roupas, brinquedos, dentre outros benefícios, além de disponibilizar atendimentos de fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia, serviço social, terapias psicológicas, oficinas educativas, oficinas culturais e esportivas, focadas principalmente em crianças e adolescentes e, num plano secundário, em suas famílias.

Ainda que sejam ações importantes, que trazem benefícios para o público atendido, não se pode afirmar que a população-alvo vivencie plenamente seu direito à saúde e a um atendimento integral já que as ações são realizadas visando um seguimento específico dentre os que demandam pelo serviço, ou seja, crianças e adolescentes e, secundariamente a família; quando se sabe que o envolvimento familiar é um dos alicerces para o sucesso da adesão ao tratamento. A focalização da assistência neste grupo é evidente, pois, não é possível perceber ações voltadas para a população idosa, visto que nesta população o número de casos tem crescido significativamente.

Não privilegiar com ações os diversos segmentos significa um nó na qualidade de alcance das atividades realizadas por estas instituições já que com a caracterização não mais de “grupo de risco”, mas de “comportamento de risco” e a questão da vulnerabilidade social espelhada pela feminização, pauperização, e interiorização, todos (crianças, jovens, adultos, idosos) são públicos suscetíveis a transmitir e a contrair o vírus, tornando-se pessoas vulneráveis.

No que se refere às atividades de educação em saúde, estas entidades apontam o constante trabalho de educação e promoção da cidadania, talvez sem conceber o que realmente significam estes termos. A Educação em Saúde é uma estratégia dialógica, problematizadora que chama o indivíduo a pensar o seu processo saúde/doença/cuidado através do diálogo tornando-se sujeito e não objeto da ação. A partir do momento em que o indivíduo é sabedor de seu estado de saúde, compreende a importância da adesão ao tratamento, tem o apoio de uma rede social e familiar, pode fazer escolhas concretas que farão sentido e serão importantes para si porque terá sido uma decisão pessoal e não porque o outro impôs. Como aponta Paulo Freire (2002)

A prática educativa é um exercício constante em favor da produção e do desenvolvimento da autonomia de educadores e educandos, não somente transmitindo conhecimentos, mas redescobrimo, construindo e ressignificando estes conhecimentos, além de transcenderem e participarem de suas realidades históricas, pessoais, sociais e existenciais. (FREIRE, 2002:05).

Levando-se em conta este pressuposto, foi possível observar que muitas das instituições atuam de forma paternalista, assistencialista e coercitiva, alimentando a comodidade e a dependência do indivíduo. Em quase todas há distribuição de cestas-básicas, roupas, brinquedos, sem nenhum trabalho de reflexão e politização e, um fator ainda mais agravante, o recebimento destes benefícios está condicionado à obrigatoriedade da participação dos mesmos em todas as atividades oferecidas, independente do querer. Esta condição para freqüentar a instituição pode não aparecer de forma explícita nas respostas colhidas, mas fica clara após uma observação sistemática do processo de trabalho nestes espaços. Uma justificativa para o condicionamento pode estar relacionada ao desejo de manter os usuários freqüentes, impedindo ou, pelo menos tentando, o abandono ao tratamento. Entretanto, educar em saúde através da coerção não é o caminho mais curto para a vivência da cidadania, mas é um ingrediente poderoso para a alienação do cidadão.

Promover o indivíduo está relacionado à combinação de educação à realização de um trabalho desprovido de valores pessoais, compreendendo a realidade de cada um, respeitando suas particularidades, visto que, cada um possui vivências, valores e compreensões de mundo distintas umas das outras. Para tanto, deve-se considerar as circunstâncias sociais, políticas, econômicas, psicológicas e físicas vivenciadas pelo portador de HIV/AIDS e trabalhar de forma a vislumbrar sua liberdade, autonomia e emancipação.

Este trabalho, muitas vezes pulverizado, focalizado, descontínuo traz em seu bojo uma dificuldade presente tanto em instituições públicas quanto filantrópicas: a falta de recursos materiais e humanos. Estas Instituições contam com atuação de profissionais de diversas áreas, em sua maioria na condição de voluntários. Àqueles remunerados, muitas vezes estão condicionados a doações ou aprovações de projetos em editais propostos pelo Programa Nacional, Estadual e/ou Municipal de DTS/AIDS.

O profissional voluntário, envolto numa atividade precária, acaba por desempenhar uma jornada dupla dividindo-se entre o trabalho voluntário instigado por um espírito de solidariedade/caridade e um vínculo que lhe permita sobreviver, diminuindo o tempo livre para capacitação continuada. Mesmo aquele que possui remuneração, depara-se com a incerteza da continuidade do recebimento, já que o salário depende de aprovação de projetos.

A ampliação das ações realizadas, muitas vezes, está nos planos das instituições filantrópicas. Porém, nem sempre é possível devido à escassez de recursos que, assim como a questão da remuneração de seu quadro de trabalhadores, também depende de doações ou de aprovação em projetos que, não raro, possuem prazo para início e término, voltando-se à estaca zero, sendo necessário escrever novas propostas para aprovação de recursos.

Estes percalços enfrentados pelas instituições do terceiro setor refletem também, na capacitação profissional. A precarização do trabalho impossibilita dispensar carga horária para especializações *strictu sensu* ou *latu sensu* em relação à AIDS restringindo-se apenas a participações em Congressos, Fóruns, Seminários que abordam o tema, quando possível. Para Davini (1994:06), a capacitação profissional, a educação continuada entendida como “o conjunto de experiências que se seguem à formação inicial e que permitem ao trabalhador manter, aumentar ou melhorar sua competência para que ela seja compatível com o desenvolvimento de suas responsabilidades”.

Como se pôde observar existem críticas concretas referentes ao terceiro setor, que são alimentadas pela negligência do Estado que se abnega de cumprir seu compromisso com a sociedade. Entretanto, as ONGs devem e podem ser vislumbradas como espaço de reforço à cidadania quando se dedicam a resguardar os direitos dos usuários. Ainda que, em alguns casos, possam tutelar a participação, não há como negar que sejam uma opção de serviço disponível à população fragilizada devido ao sucateamento dos serviços públicos. As ONGs podem funcionar como espaços de luta e reforço dos direitos sociais historicamente conquistados a serviço de associações comunitárias e movimentos sociais, articulando, num circuito externo ao governo, iniciativas originadas nos vários planos da sociedade civil (saúde, habitação, meio-ambiente etc.), transformando-se em veículo de pressão para que o setor público cumpra suas obrigações com eficácia e eficiência.

Neste universo, realizando um paralelo entre terceiro setor e setor público, vislumbra-se que os limites e possibilidades não são exclusivos de um ou de outro já que, devido a minimização do sistema público de saúde, seus serviços passam pelas mesmas dificuldades.

Em se tratando de HIV, o serviço ofertado pela rede pública aloca-se a nível hospitalar e ambulatorial, que presta assistência às pessoas portadoras do HIV e pacientes com AIDS através de uma equipe multiprofissional formada por médicos infectologistas, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, dentistas, oftalmologistas e farmacêuticos.

Muito se avançou no modelo de atenção a partir da década de 1980 em que se entendia saúde como ausência de doença e que prevalecia o hospitalocentrismo, o modelo médico-curativo deixando de lado os demais aspectos do cuidado em saúde. De um conceito restrito, a saúde passou a ser apreendida de forma ampliada, enquanto qualidade de vida.

Os hospitais vêm prestando serviços de internação, e, cada vez mais, estão buscando um atendimento mais voltado para educação e prevenção em saúde, porém, sem muito êxito em mudar seu perfil médico-centrado. Ao contrário do atendimento ambulatorial que, na perspectiva de transformação, propõe reduzir a demanda por internação hospitalar e melhorar a perspectiva e a qualidade de vida dos pacientes atendidos. Para tanto, desenvolvem ações de promoção da saúde e prevenção das doenças oportunistas, além de doenças sexualmente transmitidas utilizando como estratégia os grupos de Educação em Saúde, grupos de adesão, salas-de-espera e a busca ativa.

A maior problemática que recai sobre estas estratégias de atuação ambulatorial é que são feitas geralmente por um psicólogo, ou um assistente social, ou um enfermeiro e nunca pela equipe como um todo, não envolvendo as demais especialidades. Pode-se identificar uma grande dificuldade por parte dos profissionais de desenvolverem uma atuação conjunta, de forma interdisciplinar caracterizada “pela intensidade das trocas entre os especialistas e pelo grau de integração real das disciplinas no interior de um mesmo projeto” (VILELA e MENDES 2003:04), visando o bem-estar do paciente e o desenvolvimento de ações não apenas curativo-biológicas, mas também, preventivas e de forma integral.

Pelas inúmeras possibilidades que a pesquisa de campo proporciona e, pela experiência profissional da autora, foi possível perceber que os usuários são vistos de forma fragmentada, sendo encaminhados para várias especialidades sem nenhuma comunicação entre os profissionais. No momento em que existe o diálogo entre os profissionais envolvidos



e há discussão das ações entre eles, torna-se possível o compartilhamento dos diversos saberes permitindo um melhor atendimento ao usuário, o estabelecimento de vínculo e uma melhor adesão à terapêutica destinada.

Para que se consiga uma mudança substancial do modelo de atenção à saúde não basta apenas priorizar a atenção primária ou secundária e retirar do centro do modelo o papel do hospital, mas, principalmente, concentrar-se no usuário como cidadão, como um ser humano integral, abandonando a fragmentação do cuidado.

Para uma prática mais qualificada é importante que os profissionais busquem a sua capacitação. Os profissionais da rede pública conseguem fazer especializações *strictu sensu* ou *latu sensu* em relação à AIDS e têm a oportunidade de participarem de cursos ministrados pela Secretaria de Saúde, pelo Programa Nacional de AIDS e pelo Ministério da Saúde, além de Congressos, Seminários, Encontros. É de relevante importância a busca pela capacitação à medida que caracteriza a competência como atributo individual vinculado ao domínio de conhecimento e habilidades para a qual, sem dúvida, as ações de educação continuada podem contribuir de forma valorosa.

Trazendo agora a visão dos gestores referindo-se à sua atuação enquanto tal, através da pesquisa percebeu-se que estes, no geral (instância pública e privada), vêm como de sua competência os serviços ditos burocráticos e administrativos. Declaram-se responsáveis pelo planejamento, coordenação e execução das atividades que serão desenvolvidas na Instituição. São eles que representam a instituição em reuniões, estabelecem parcerias, lideram a equipe de funcionários. Em sua maioria declaram que o papel fundamental do gestor é buscar a qualidade de vida do público atendido e planejar como garantir este objetivo.

Os gestores, ainda que apresentem a mesma visão no que se refere à competência, também elencaram alguns obstáculos que devem ser transpostos para que se alcancem os objetivos propostos pela Instituição e para que se efetivem suas ações. O principal entrave apontado foi o de recursos financeiros insuficientes.

Desde os anos 1990, o governo federal vem delegando a estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social, conseqüentemente promovendo, também, a descentralização dos recursos financeiros. Desta forma, os municípios passaram a ter maior volume de encargos, tanto no que concerne



às políticas sociais como também em outras esferas de dinamização das atividades econômicas.

Outro obstáculo apontado pelos gestores foi à resistência pessoal e individual de usuários em relação ao tratamento. As dificuldades para que o portador de HIV/doente de AIDS consiga aderir à terapêutica pode estar relacionado a diversos fatores: o impacto do diagnóstico; negação do diagnóstico; história de relacionamento anterior com o HIV/AIDS; revelação diagnóstica; baixa auto-estima; alteração da auto-imagem; nível sócio econômico; crenças e religião; aspectos psíquicos; estilo de vida; preconceito e discriminação; isolamento social; grau de compreensão e de participação na condução do tratamento; grau de escolaridade; concretização da doença; complexidade do esquema; efeitos colaterais; relacionados à organização do serviço no qual o paciente é atendido.

A identificação da barreira para a adesão é fator chave para a correção de seu rumo sendo necessário corrigi-lo para que não haja maiores prejuízos ao tratamento. Para tanto, é preciso proceder a uma avaliação criteriosa das barreiras que dificultam a adesão, pois quanto melhor forem discriminadas, mais específicas podem ser as soluções propostas e, conseqüentemente, melhores serão os resultados.

Diante dessas questões, os gestores da rede pública e do terceiro setor comungam das mesmas opiniões em relação às dificuldades que os mesmos vivenciam para a execução de seu trabalho no intuito de alcançar um atendimento universal, integral e de qualidade. Universal de forma a assegurar o direito à saúde a todos os cidadãos e o acesso sem discriminação aos serviços ofertados pelo SUS, e este deve atender a toda população, seja através dos serviços estatais prestados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, seja através dos serviços privados conveniados ou contratados com o poder público. Garantir o atendimento integral compreendendo o indivíduo em sua totalidade. Para que sejam ações qualificadas, faz-se preciso se desvencilhar das amarras de um modelo tradicional, adotando o conceito de necessidades humanas, investindo numa visão mais ampla de saúde: saúde enquanto qualidade de vida.

Os gestores compreendem estas premissas como algumas de suas principais atribuições para desempenharem seus papéis na condução do Programa de AIDS. Os gestores coadunam da idéia de que se deva estabelecer uma comunicação do setor Saúde com as demais áreas igualmente comprometidas com as necessidades sociais e com os direitos de

cidadania. Para tanto, os governos locais devem criar instâncias intersetoriais de políticas, com a finalidade de articular políticas e programas de interesse a saúde, cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde, potencializando assim, os recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos disponíveis e evitando duplicidade de meios para fins idênticos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de construir uma base teórica acerca da temática, foi impreterível traçar a história da AIDS no País. A homogeneidade encontrada nas narrativas que descrevem tal trajetória evidencia que a grande participação da sociedade civil no enfrentamento da doença teve um impacto inegável nas articulações que culminaram com a criação do Programa. É nítido que a gênese do Programa de AIDS se deu dentro do contexto do neoliberalismo, que defende o Estado-mínimo e sua intervenção apenas quando estritamente necessário, deixando em mãos privadas, filantrópicas ou voluntárias atividades concernentes ao setor social. Contudo, há que se ressaltar que o papel da sociedade civil não é de substituir a função do Estado, mas o de torná-lo competente e obrigá-lo a funcionar de maneira a atender aos anseios e necessidades de sua população ainda que na prática se observe uma presença marcante desta, devido ao sucateamento do Serviço Público.

O Programa Nacional de DST/AIDS representou um avanço importante para as demandas apresentadas pela sociedade. O reconhecimento e a aliança das prioridades do governo e da sociedade civil conseguiram com que o Brasil implantasse e mantivesse a sua política de assistência aos doentes, por meio da distribuição universal e gratuita de medicamentos, apesar de toda a pressão exercida pelos organismos de financiamento e do posicionamento contrário dos países desenvolvidos. Foi através do Programa Nacional, que o Brasil assumiu uma posição de liderança em relação aos demais países no trato da AIDS. Com um perfil propositivo de ações, o País é reconhecido mundialmente por suas políticas de prevenção e assistência implantadas e desenvolvidas, porém, ainda há muitos limites a serem transpostos.

Constantemente há falta de materiais para execução dos exames para acompanhamento da evolução da doença; ainda há percalços para informar o perfil da

população vulnerável à contaminação pelo vírus da AIDS; sistema de notificação limitado a informar os número de doentes de AIDS e não é capaz de dimensionar o de portadores do HIV; pouco investimento na prevenção, podendo ser ilustrado pelas campanhas desenvolvidas pelo Governo, estas apenas acontecem em datas específicas – carnaval e o dia 1º de dezembro (dia Mundial da Luta Contra a AIDS).

Através da contextualização apresentada por este trabalho, pode-se concluir que o Programa Nacional de AIDS apresenta-se como uma experiência isolada no tocante ao SUS pelo seu êxito. Portanto, é imprescindível conhecer os nós críticos que cada município enfrenta, no caso desta pesquisa, apreender determinadas lacunas a serem preenchidas no Programa Municipal de AIDS de Juiz de Fora que conseqüentemente se refletem em âmbito nacional.

Podendo ser ilustrado pela falta de recursos humanos suficientes e deficiência de área física, não comportando toda a demanda apresentada. Este fator remete-se à carência de recursos financeiros para tal investimento e também, à presença marcante do voluntariado suprimindo a necessidade de contratação de novos profissionais.

Outro fator seria o processo de trabalho mal organizado, ações descontínuas, fragmentadas e repetidas, fazendo com que o usuário não tenha uma única referência e, portanto, tenha atendimentos reproduzidos o que dificulta no tratamento. Fato justificado pela falta de integração entre os diversos serviços deixando em descoberto algumas demandas importantes e pela não interação das diversas categorias profissionais impossibilitando um atendimento do usuário em sua integralidade

E, por fim, o medo e o preconceito ainda persistem talvez de modo mais sutil ou velado que antigamente, mas ainda são observados, na esfera da intervenção dos profissionais de saúde. O problema da AIDS é que esse fenômeno, até agora incurável, repõe a questão da morte e do sofrimento. Mesmo prevenindo-se o profissional corre o risco de se acidentar, por isto muitos demonstram receio ao atender um portador de HIV. E, o preconceito já nasceu das primeiras tentativas de explicação da epidemia, de início conhecida como peste gay. Alastrou-se pela imposição da noção de grupos de risco, cujo contato deveria ser evitado, este estigma ainda persiste.

Assim, estes apontamentos abarcam o Programa como um todo seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal. São dificuldades concretas e que devem ser repensadas juntamente

com as questões sofridas pelo município. Somente através de uma leitura crítica da realidade torna-se possível interferir nos problemas que se expressam na totalidade e na particularidade do Programa, permitindo elaborar diagnósticos efetivos, necessários para o processo de gestão das políticas públicas.

No transcurso da história dos homens, e em meio a tantas contradições, não se pode negar avanços e retrocessos. Dos retrocessos fica o pesar de nossa inabilidade frente aos desafios de melhorar a realidade que vivenciamos. Dos avanços fica a esperança de que a responsabilidade pelo futuro está nas mãos desses mesmos homens que devem sobrepor os interesses coletivos e emancipadores à mesquinhez dos interesses individuais e privativos.

### **THE MUNICIPAL STD/AIDS PROGRAM AND ITS MANAGEMENT IN THE MUNICIPALITY OF JUIZ DE FORA/MG: LIMITS AND POSSIBILITIES**

#### ABSTRACT

---

The emergence of AIDS awakened in humanity the need to face a series of questions that concern not only health policy, but also ethics, morality, and especially new opportunities to exercise citizenship. This work suggested researching the limits and possibilities of attention to the bearer of HIV / AIDS in Juiz de Fora with the object of the Program Municipal STD / AIDS. For this purpose, documentary and bibliographic research was conducted and an interview was given to managers of public institutions and NGOs from the network of assistance to people with HIV / AIDS in Juiz de Fora. The objectives were achieved, however, examining the history of the AIDS policy presents some limitations, to the extent that the narratives are still being constructed, and are always fragmented and inaccessible in their entirety.

**Key words:** HIV / AIDS; Management; Care

#### *Notas:*

\* O conteúdo deste artigo esta fundamentado na Monografia do curso de Pós-Graduação *Política e Pesquisa em Saúde Coletiva* ligado ao Programa de Residência em Serviço Social do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora – defendida em março de 2008, sob a orientação da Profa. Dra. Ana Maria Costa Amoroso Lima, da FSS/UFJF.

## BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO. C.L.F. *A prática do aconselhamento em DST/AIDS e a integralidade* In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben Araújo (org). *Construção da integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde*. Rio de Janeiro:UERJ, IMS: ABRASCO, 2003.

AYRES, J.R.C.M. e colaboradores. *Adolescência e AIDS: avaliação de uma experiência de educação preventiva entre pares*. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, v.7,n.12,p.123-138,2003.

BLACKMAN, R. *HIV e AIDS – Começando a agir. A pobreza e o HIV e a Aids*, 2005. Disponibilizado na internet no endereço eletrônico in: <<http://www.tearfund.org>> 2.005 acessado em: 10-07-2007

BASTOS, F. I.; BOSCHI-PINTO, C.; TELLES, P. R. & LIMA, E. *The Hidden Face of AIDS in Brazil*. *Cad. Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 9 (1): 90-96, jan/mar, 1993. Disponibilizado na internet no endereço eletrônico in: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v9n1/10.pdf>> acessado em 14-07-2007

BORJA, Jordi. *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1988.

BRASIL, Ministério da Saúde. *Alternativas Assistenciais à AIDS no Brasil: as estratégias e resultados para a implantação da rede de Serviço de Assistência Especializada*. Anexo II – O perfil dos SAE – Disponibilizado na internet no endereço eletrônico in: <[http://www.aids.gov.br/assistencia/aids1/relativ\\_anexo2.html](http://www.aids.gov.br/assistencia/aids1/relativ_anexo2.html)>. 2.000 acessado em: 20-06-2007

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. DHALIA Carmem et al. *A AIDS NO BRASIL: situação atual e tendências*. In: Boletim Epidemiológico ANO XIII Nº 01 - Semana Epidemiológica 48/99 a 22/00 - Dezembro de 1999 a Junho de 2000, Brasília, 2000. Disponibilizado no endereço

eletrônico in: <[http://www.aids.gov.br/udtv/boletim\\_dez99\\_jun00/aids\\_brasil.htm](http://www.aids.gov.br/udtv/boletim_dez99_jun00/aids_brasil.htm)> 2.000  
acessado em: 20-06-2007

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Política Nacional de DST/AIDS : princípios, diretrizes e estratégias / Coordenação Nacional de DST e Aids.* \_ 1. ed. \_ Brasília,1999. Disponibilizado no endereço eletrônico in: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd03\\_17.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd03_17.pdf)> 1.999  
acessado em: 12-07-2007

BRITO, Ana Maria de. *A evolução e distribuição social da doença no Brasil.* Revista eletrônica de jornalismo científico nº76. Disponibilizado na internet no endereço eletrônico in:< <http://www.comciencia.br/comciencia> > acessado em: 12-07-2007

CANDEIAS, Nelly Martins Ferreira. *Conceitos de educação e de promoção em saúde: mudanças individuais e mudanças organizacionais.* Ver. Saúde Pública, 31 (2): 209-13, 1997.  
CHEQUER, Pedro. *AIDS VINTE ANOS - Esboço histórico para entender o Programa Brasileiro.* Disponibilizado na internet no endereço eletrônico in: <<http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISBD1B398DPTBRIE.htm>> 2.005 acessado em: 11-06-2007

CUNHA, Rodrigo. *Os caminhos e descaminhos de uma epidemia global. 25 anos da AIDS.* Revista Eletrônica de Jornalismo Científico Com Ciência, No. 76. Disponibilizado no endereço eletrônico in: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?>> 2006 acessado em: 20-06-07

***DAVINI, M. C. Practicas Laborales en los Servicios de Salud: las Condiciones del Aprendizaje. in Educacion Permanente de Personal de Salud. Série Desarrollo de Recursos Humanos N° 100. Organizacion Panamericana de la Salud. EUA: 1994***

***FAYOL, Henri. Administração Industrial e Geral. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1990.***

FÓRUM DA REFORMA SANITÁRIA BRASILEIRA. *O SUS pra valer: universal, humanizado e de qualidade*, 2006.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MARQUES, M.C.C. *A história de uma epidemia moderna: A emergência política da AIDS/HIV no Brasil*. São Carlos: RiMa, 2003.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Débora Calais. *O processo de cuidado em saúde ao portador de HIV/AIDS no Brasil: um estudo acerca da gestão do Programa Nacional de DST/AIDS em Juiz de Fora – MG*. Universidade federal de Juiz de Fora: 2008

RACHID, Márcia & SCHECHTER, Mauro. *Manual de HIV/AIDS*. 8ª Edição Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Editora Revinter, 2004.

SZWARCWALD C. L.; BASTOS, L.I.; ESTEVES, M.A.P; ANDRADE, C.L.T. *A disseminação da epidemia da AIDS no Brasil, no período de 1987-1996: uma análise espacial*. Cad. Saúde Pública vol.16 suppl.1 Rio de Janeiro : 2000. Disponibilizado no endereço eletrônico in: <<http://www.aids.gov.br/data/documents/storedDocuments>> acessado em: 19-07-2007



## DUDAS Y CERTEZAS ACERCA DE LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL

Melisa Campana\*  
Romina Lamanuzzi\*\*

### RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito recuperar una serie de nudos críticos que surgen del debate áulico en el marco de una de las materias del último año de la carrera de Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario. Estos nudos críticos se vinculan principalmente al campo de la asistencia social; a las características propias del proceso de trabajo; y, por último, a la especificidad profesional. La intención es ensayar posibles vías de análisis que amplíen, en lugar de clausurar, el debate sobre los mismos.

**Palabras clave:** asistencia social - proceso de trabajo - especificidad

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge de la experiencia de trabajo docente en una materia del último año de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario. Los insumos del mismo son ciertos emergentes del trabajo áulico, recurrentes a lo largo de los años, que presentan los estudiantes hacia el final de la carrera.

La Cátedra propuso a los alumnos la consigna de plantear dudas y certezas acerca de la intervención profesional. En primer término, situamos la discusión sobre el campo de la asistencia social. Nos interesa poner en tensión la desvalorización, la denostación o mirada peyorativa hacia la misma. También su vinculación con la noción de asistencialismo, debate entrampado en la relación demanda-recurso, en la necesidad de “trascender” la demanda, y la dicotomía asistencia sí o asistencia no.

A continuación, abordamos la cuestión del proceso de trabajo, comenzando por pensar

\* Docente da Escola de Trabalho Social da Universidad Nacional de Rosario, Becaria Conicet.

\*\* Docente da Escola de Trabalho Social da Universidad Nacional de Rosario; Secretaría de Salud Pública de la Municipalidad de Rosario.

al sujeto trabajador social y su rol (militancia, compromiso, responsabilidad, altruismo), rol que suele pensarse por fuera, aislado, en el uno-a-uno y no en el marco de un proceso de trabajo que es, necesariamente, colectivo. Luego, se incluyen en el análisis tanto la discusión sobre el objeto de intervención como la discusión sobre la dimensión instrumental o metodológica

Por último, recuperamos el debate sobre la especificidad, en base a las concepciones del Trabajo Social como disciplina o profesión, el papel de la investigación y la intervención, la búsqueda esencialista de aquello que lo distingue y lo constituye.

La intención de este escrito es retrabajar lo expuesto por los alumnos y, a partir de allí, sugerir algunas reflexiones en torno de las principales preocupaciones, problematizándolas, complejizándolas, poniéndolas en diálogo con algunos de los autores de nuestra profesión que vienen trabajando estos aspectos.

## EL CAMPO DE LA ASISTENCIA SOCIAL

*Dudas: ¿cómo hacer que la intervención trascienda y no quede en el mero asistencialismo?; ¿cómo hacer para evitar la frustración cuando los recursos obstaculizan nuestra intervención?; cómo trabajadores sociales, ¿respondemos a las necesidades de la gente o a las necesidades de la institución?*

*Certezas: la asistencia es una parte constitutiva de nuestra profesión frente a la demanda inmediata; los recursos pueden viabilizar, limitar u obstaculizar la intervención; nuestra intervención está determinada por las políticas sociales.*

Marilda Yamamoto y Raul Carvalho sostienen que el Servicio Social no puede ser analizado en sí mismo, sino que para comprender su significado social es necesario situarlo históricamente:

El Servicio Social se gesta y se desarrolla como profesión reconocida en la división social del trabajo, teniendo como telón de fondo el desarrollo capitalista industrial y la expansión urbana. Es en

ese contexto, en que se afirma la hegemonía del capital industrial y financiero, que emerge bajo nuevas formas de la cuestión social<sup>†</sup>, la cual se torna base de justificación de este tipo de profesional especializado (IAMAMOTO y CARVALHO, 1984:82).

El Estado comienza a intervenir directamente en las relaciones entre capital y trabajo y con su expansión se amplían las profesiones del campo de lo social, buscando responder a los intereses del capitalismo emergente. Así, el Servicio Social no es consecuencia natural de la evolución de prácticas anteriores de beneficencia o caridad, sino que aparece en un momento particular en que el Estado crea las condiciones para su profesionalización, cuando se hace necesaria una intervención técnica cualificada, especializada porque ya no son suficientes las respuestas filantrópicas para responder a los conflictos sociales.

Es decir que el proceso de institucionalización del Servicio Social como profesión está estrechamente vinculado a la aparición y crecimiento de las instituciones de prestación de servicios sociales y asistenciales, generadas o subsidiadas por el Estado.

Por lo tanto, no es posible analizar el Servicio Social sin analizar también el campo de la asistencia, dado que la administración y ejecución de acciones asistenciales definen el campo propio de su trabajo. En este sentido, María Carmelita Yazbek enfatiza que:

...asumir la vinculación histórica de la profesión con la asistencia social es condición para que los trabajadores sociales superen la ideología del asistencialismo y avancen en las luchas por los derechos y por la ciudadanía (YAZBEK, 2004:6).

Una de las principales características de la asistencia social es que se define como un campo no-mercantil (sus servicios no son pagados directamente), asociándose a la idea de que está dirigida sólo a aquellas personas que no pueden pagar (SPOSATTI, 1995) y no pueden obtener esos mismos servicios en el mercado: los pobres. Medidas paliativas, de carácter compensatorio, fragmentadas y enmarcadas en la concepción de un Estado tutelar que garantiza condiciones de supervivencia para los asistidos.

Al constituirse principalmente como una ayuda, el campo de la asistencia social se presenta como de no-derecho, en tanto para ser reconocido como posible usuario, la necesidad presentada debe tener el mérito de ser atendida y, de este modo, se reemplaza el “derecho de ciudadano” por el “mérito de necesidad”.

El individuo, nos plantea Sonia Fleury (1994), entra en relación con el Estado en el momento en que se reconoce como no-ciudadano, recurriendo a la asistencia como necesitado y estableciendo con el Estado una relación de beneficiario, una relación de ciudadanía invertida. En otras palabras, al caracterizarse como ayuda la asistencia social no asume el perfil de una política pública: dada la provisoriedad de sus acciones y ejecuciones, constituye un conjunto de actividades inconexas en que las acciones ganan valor en sí mismas y no por las alteraciones que ocasionan en las condiciones de reproducción social. Por esto, parafraseando a Aldaisa Sposatti, su política es una “no-política” y se expresa en criterios de dimensionamiento de la gravedad de las necesidades y recorta la universalidad en clientelas fragmentadas o en clientelas individuales.

Es en este sentido que rescatamos la distinción establecida por Sposatti (1998) entre asistencia social *strictu sensu* -conjunto de acciones eventuales de transferencia de recursos o ayudas en especie dirigidas a situaciones de emergencia y destituidas de la noción de derecho social- y asistencia social *latu sensu* -conjunto de actividades de las varias políticas sociales dirigidas a los más pobres con transferencia de bienes en especie más allá de los servicios practicados.

Para enriquecer el análisis de la tensión derecho-ayuda, retomamos las formulaciones de María Carmelita Yazbek (1993), quien sostiene que la asistencia social se constituye en el conjunto de prácticas que el Estado desarrolla de forma directa o indirecta, junto a las clases subalternizadas, con un sentido aparentemente compensatorio de su exclusión. Lo asistencial es en este sentido campo concreto de acceso a bienes y servicios, en cuanto ofrece una fase menos perversa al capitalismo. Obedece, pues, a intereses contradictorios, siendo un espacio en que se imbrican las relaciones entre las clases y de éstas con el Estado.

Es, por lo tanto, bajo un ángulo de intereses diversos que la cuestión de la asistencia se presenta, manifestándose como estrategia de doble faceta en que: lo asistencial como mecanismo de estabilización de las relaciones sociales es la óptica de la acción estatal y,

como forma concreta de acceso a recursos, servicios y a un espacio de reconocimiento de derechos y de ciudadanía social, es en contrapartida lo que buscan los excluidos y subalternizados.

Así, la asistencia cumple un importante papel en la ampliación de las bases de legitimidad del Estado y de su poder político de control social, al tiempo que se constituye en modalidad de acceso real a recursos y de incorporación a la ciudadanía para los segmentos excluidos de la sociedad.

Finalmente, también Iamamoto (1998) señala que el debate sobre la asistencia es decisivo ya que el discurso que trata la asistencia como un derecho partícipe del proceso de constitución de la ciudadanía, enfatizando su función redistributiva del ingreso, ha sido repetido de forma inconsecuente y superficial, muchas veces usado como un “pase de magia” capaz de librar al Servicio Social del estigma de la pobreza, atribuyendo un barniz “moderno” a la profesión.

Ese discurso -propio del liberalismo-, al abstraer del debate la realidad de vida del público que ha sido objeto de las políticas asistenciales, puede ser fuente de ilusiones y puede resultar en la segmentación entre política y economía, en el análisis de las políticas sociales aprisionadas en la esfera de la distribución de la riqueza, redundando en la naturalización de las desigualdades generadas en la producción, lo que hace que los derechos sean visualizados sólo en la órbita de la política. Esto es, si la asistencia fuese tratada de forma satisfactoria por el Estado, por medio de una gestión racional y eficiente, se podría dar cuenta medianamente de la administración de la miseria: un conjunto de medidas burocrático-administrativas no es capaz de conducir, por sí solo, a la realización de la ciudadanía y las políticas sociales no son suficientes para efectivizarla.

En consonancia con estos planteos, nos interesa recuperar los aportes de Roberto Zampani (2005) al plantear que nuestra profesión encuentra una porción importante de su legitimidad, como especialización socio-técnica del trabajo, en la asistencia:

El acto asistencial, constituya o no parte de una estrategia de trabajo más amplia es, ante todo, una prestación de servicios. Significa que el acto asistencial se puede pensar de manera autónoma y, por lo tanto, darle la especialización y adecuación respectiva según

el lugar y el tipo de trabajo. En este punto estamos introduciendo una nueva dimensión a la tan mentada discusión del Trabajo Social sobre asistencia vs. asistencialismo. Si nos colocamos en el análisis como trabajadores y trabajadoras de lo público, como parte de una estructura tecno-burocrática que debe prestar servicios a las franjas de la población que así lo requieran, el mero acto asistencial toma otra entidad, que merece una especial atención (...) Si logramos constituir el acto asistencial en desafío y no en barrera, estaremos encontrando nuevos rumbos para nuestra profesión, como así también podremos contribuir a mejorar cualitativamente los servicios que se prestan a las personas que viven y sobreviven en estos ámbitos” (ZAMPANI, 2005:82).

## EL PROCESO DE TRABAJO

El Servicio Social, en el marco de la división social del trabajo, es entendido como especialización del trabajo colectivo. Esto supone, por ende, ubicar al Servicio Social como trabajo, inserto en procesos de trabajo. Es necesario entonces analizar los procesos de trabajo en los cuales el trabajador social se inserta y para ello Yamamoto parte de aclarar que:

...todo proceso de trabajo implica una materia prima u objeto sobre el cual incide la acción del sujeto; medios o instrumentos de trabajo que potencian la acción del sujeto sobre el objeto; y la propia actividad, o sea, el trabajo direccionado a un fin, que resulta en un producto (...) tales elementos están presentes en el análisis de cualquier proceso de trabajo (IAMAMOTO, 1998:61).

Yamamoto propone cambiar el enfoque de la “práctica profesional” por el enfoque del “trabajo”. Esto es, ubicar el trabajo profesional como partícipe de procesos de trabajo, teniendo en cuenta que el trabajador social se afirma socialmente como trabajador asalariado que se inserta en el mercado de trabajo por una relación de compra y venta de su fuerza de

trabajo especializada.

Mientras que el enfoque de la “práctica profesional” supone que la actividad del trabajador social depende, fundamentalmente, del propio profesional, el enfoque del trabajo se basa en la condición de asalariamiento y revela que el trabajador social no dispone de todos los medios necesarios para la efectivización de su trabajo, sino que parte de los mismos le son ofrecidos por las instituciones empleadoras.

### EL SUJETO TRABAJADOR SOCIAL

*Dudas: ¿cómo separar lo emocional de lo profesional, lo subjetivo de lo objetivo?; ¿qué tipo de intervención realizaría el trabajador social en forma autónoma?*

*Certezas: la intervención profesional está atravesada por un lineamiento político; la intervención del trabajador social va a estar marcada por una ideología particular.*

El hecho de que parte de los medios o recursos materiales, financieros y organizacionales le sean ofrecidos por las instituciones empleadoras, no significa que la institución sea un condicionante externo o un obstáculo, sino que es ella quien organiza el proceso de trabajo del cual el trabajador social participa. Por lo tanto, estas condiciones de trabajo son constitutivas del proceso de trabajo y no una dimensión exterior a él. Y tampoco significa que la actividad del trabajador social esté absolutamente determinada, sino que dispone de una autonomía relativa en el ejercicio de su trabajo<sup>1</sup>.

Como dijimos, el trabajador social se inserta en un proceso de trabajo colectivo, organizado dentro de condiciones dadas, cuyo producto es fruto del trabajo combinado y cooperativo y es el empleador quien organiza y da unidad al proceso de trabajo en su totalidad, articulando las diferentes funciones y especializaciones. Esto refuerza la idea de que el producto del trabajo del trabajador social no depende sólo de la voluntad individual del profesional.

Ahora bien, cuando hablamos del producto del trabajo del trabajador social nos referimos a que tiene un efecto en las condiciones materiales y sociales de la población con la cual trabaja. Y tiene también un efecto que no es material sino social, en tanto sus acciones se expresan en servicios. Como sintetiza Iamamoto, “el trabajador social es un trabajador



especializado, expresado bajo la forma de servicios, que tiene productos: interfiere en la reproducción material de la fuerza de trabajo y en el proceso de reproducción sociopolítica o ideo-política de los individuos sociales” (1998:69). En otras palabras, el trabajador social es un intelectual que contribuye, junto con otros, a la creación de consensos en la sociedad (consenso en torno de intereses de las clases fundamentales, sean dominantes o subalternas, contribuyendo a reforzar la hegemonía vigente o a crear una contra-hegemonía).

El trabajo profesional está necesariamente polarizado por los intereses de clase y es central poder aprehender las dimensiones objetivas y subjetivas del trabajo del trabajador social<sup>‡</sup>. La tensión que aparece entre la autonomía relativa del trabajador social y su finalidad funcional a los intereses del capital es una contradicción inherente a la profesión. En otras palabras, aquella contradicción es constitutiva del Servicio Social, que participa tanto en la preservación de los intereses del capital como de las respuestas a las necesidades de las clases trabajadoras. Esa polarización no puede eliminarse, dado que “las clases sociales y sus intereses sólo existen en la propia relación. Relación que es esencialmente contradictoria y en la cual el mismo movimiento que permite la reproducción y la continuidad de la sociedad de clases, crea las posibilidades de su transformación” (Yazbek, 2004:4).

Comprender esto permite establecer una estrategia política y profesional que tienda a favorecer los intereses de uno u otro sector. En este sentido, Yamamoto afirma que:

...la relativa autonomía de que dispone el trabajador social deviene de la naturaleza misma de ese tipo de especialización del trabajo: actúa junto a individuos sociales disponiendo de una interferencia, por la prestación de servicios sociales, en la reproducción material y social de la fuerza de trabajo. Su trabajo se sitúa predominantemente en el campo político-ideológico: el profesional es requerido para ejercer funciones de control social y de reproducción de la ideología dominante junto a los segmentos subalternos, estando su campo de trabajo atravesado por tensiones e intereses de clase (...) de ahí el carácter político del trabajo del trabajador social (IAMAMOTO, 1998:97).

## EL SOBRE QUÉ DE LA INTERVENCIÓN

Dudas: *¿cuál es el objeto de intervención en TS en un contexto complejo como el actual: los problemas sociales, las necesidades, las relaciones sociales, las manifestaciones de la cuestión social, o todos?*

Certezas: *nuestro accionar va a influir en la vida personal de los sujetos; intervenimos sobre sujetos sociales, históricos, contextualizados; intervenimos a partir de una necesidad; la intervención está relacionada con el contexto; es necesario poder recortar la realidad, la cual va a ser nuestro objeto de intervención; el trabajador social interviene sólo ante una demanda; el objeto de intervención se construye en relación a otro.*

En el libro *Una perspectiva teórica-metodológica de la intervención en Trabajo Social*, publicado en 1998, Margarita Rozas Pagaza avanza en la definición del objeto de intervención del Trabajo Social, entendiendo que éste “se construye desde la reproducción cotidiana de la vida social de los sujetos, explicitada a partir de múltiples necesidades que se expresan como demandas y carencias”. Así, estas necesidades sociales se expresan en distintas problemáticas sociales, constituyendo el objeto de intervención profesional. Rozas toma el concepto de necesidades sociales para subrayar que no se refieren a las necesidades de la sociedad en su conjunto y que no son simples demandas individuales sino que es una categoría más abarcativa, en su concepción de que no son interpretadas sólo como carencia sino también como potencialidades humanas<sup>§</sup>. “El objeto de intervención profesional (...) se constituye en el contexto de las prácticas que los sujetos cotidianamente desarrollan para poder satisfacer sus necesidades” (ROZAS PAGAZA, 1998:72).

En una producción posterior, Rozas Pagaza reformula su planteo situando las coordenadas sobre las que se construye la intervención profesional en las manifestaciones de la cuestión social, que tienen origen en la relación contradictoria entre capital y trabajo. Así, la intervención no es sobre los problemas sociales o sobre la realidad sino que se liga con el desentrañamiento de las manifestaciones de dicha cuestión social y la reconstrucción analítica de esas manifestaciones en la particularidad que adquiere la relación contradictoria entre los sujetos y sus necesidades (ROZAS PAGAZA, 2001). La autora postula que la intervención

profesional debe salir de los marcos clasificatorios de los “problemas sociales”, acabando con el registro positivista de ocultamiento y fragmentación de la cuestión social, así como de separación del conocimiento y la acción, aspecto este último que retomaremos en el próximo apartado.

Tanto Iamamoto (1984; 1998) como Netto (1992)\*\*, basándose en la tradición marxista, entienden la cuestión social desde la contradicción capital-trabajo, desde la idea del cambio, el conflicto y pensando que su resolución sólo será posible con la superación del orden capitalista, nunca dentro de él. La cuestión social es expresión del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte de los empresarios y del Estado. Es la manifestación, en lo cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y de la represión (IAMAMOTO y CARVALHO, 1984).

En este sentido, la categoría cuestión social se torna central para comprender el significado histórico-social del Trabajo Social, ya que su emergencia y desarrollo son leídos justamente a partir de la cuestión social, es decir, del surgimiento del proletariado con expresión política propia, dado que frente al crecimiento de la miseria relativa de importantes contingentes de las clases trabajadoras, el Trabajo Social aparece como una de las alternativas a las acciones caritativas tradicionales para atribuirle una nueva racionalidad y mayor eficacia al enfrentamiento de la cuestión social por parte del Estado.

En otras palabras, el Estado comienza a intervenir directamente en las relaciones entre capital y trabajo y con su expansión se amplían las profesiones del campo de lo social, buscando responder a los intereses del capitalismo emergente. Así, el Trabajo Social no es consecuencia natural de la evolución de prácticas anteriores de beneficencia o caridad, sino que aparece en un momento particular en que el Estado crea las condiciones para su profesionalización, cuando se hace necesaria una intervención técnica cualificada, especializada, porque ya no son suficientes las respuestas filantrópicas para responder a los conflictos sociales.

De este modo, esta perspectiva sitúa históricamente a la profesión con un decisivo anclaje en la cuestión social:

Como ya hemos visto, es en estas claves que el Trabajo Social, en el marco de la división social del trabajo, es concebido como especialización del trabajo colectivo que sólo puede entenderse inserto en procesos de trabajo. Y el objeto de trabajo<sup>††</sup> del Trabajo Social es la cuestión social, es decir, las expresiones o manifestaciones de la cuestión social son la materia prima del trabajo profesional, tal como son vivenciadas cotidianamente por los sujetos. Dicho de otro modo, el Trabajo Social efectiviza su intervención a partir de expresiones concretas de la vida cotidiana, relativas a salud, educación, vivienda, etc., expresiones que son la manifestación (en lo cotidiano) de la contradicción entre capital y trabajo (IAMAMOTO, 1998).

Se torna central, por tanto, la categoría cuestión social como base de fundamentación de la profesión y como objeto de trabajo del Trabajo Social. Dicha centralidad se actualiza por la necesidad de descifrar las desigualdades sociales en sus recortes de género, raza, etnia, etc., para dar cuenta de la cuestión social hoy, a la vez que para dilucidar las formas de resistencia, de lucha, que los sujetos ponen en juego frente a ello cotidianamente.

Esta noción de cuestión social, que encierra una tensión entre la producción de desigualdad y la producción de resistencias, relocala la contradicción constitutiva del Trabajo Social, que participa tanto en la preservación de los intereses del capital como de las respuestas a las necesidades de las clases trabajadoras, a la vez que no busca diluir la tensión sino hacerla visible, afirmando que esa polarización no puede eliminarse dado que “las clases sociales y sus intereses sólo existen en la propia relación. Relación que es esencialmente contradictoria y en la cual el mismo movimiento que permite la reproducción y la continuidad de la sociedad de clases, crea las posibilidades de su transformación” (YAZBEK, 2004:4).

## LA DIMENSIÓN INSTRUMENTAL O METODOLÓGICA

*Dudas: ¿el conocimiento teórico adquirido a lo largo de cinco años, se puede utilizar en la intervención concreta?; ¿cómo hacer para planificar siempre la intervención, siendo que muchas veces nos sobrepasa la demanda?; ¿nuestra intervención es siempre estratégica?; ¿cómo generar en las instituciones espacios que inviten a la reflexión cuando la propia rutina institucional nos envuelve?*

*Certezas: la intervención transita por diferentes etapas o pasos; se puede abordar la intervención de manera individual, grupal o comunitaria; la intervención se planifica; no existe un método ni recetas de intervención, sino estrategias; la intervención no es lineal, no se agota en una acción, se buscan diferentes estrategias, depende de las posibilidades reales y del lugar que el otro le da.*

En relación a la pregunta por el cómo, Rozas Pagaza (1998) opina que la sobrevaloración de los procedimientos instrumentales de la intervención ha llevado a la profesión a la formalización de metodologías y técnicas, acentuando su carácter pragmático y empirista. Plantea que no existe una lógica interna que se formalice en una metodología de intervención; su efectividad no depende de la adecuada implementación de modelos de intervención. Solamente en la medida que exista una apropiación teórica fiel de la realidad, se pueden establecer procedimientos operativos que faciliten la intervención profesional.

Esta autora entiende a la metodología de intervención en Trabajo Social como un conjunto de procedimientos que ordenan y dan sentido a la intervención, pero fundamentalmente como una estrategia flexible que permite una reflexión dialéctica y crítica sobre las situaciones problemáticas sobre las que se interviene. “No existe una determinación normativa que opere a manera de reglas de ordenamiento de lo empírico, por lo tanto, una metodología de intervención ayuda a comprender la relación particular entre contexto y acción” (ROZAS PAGAZA, 1998:71).

Por su parte, Iamamoto (1998) se pregunta cómo pensar los instrumentos de trabajo del Servicio Social y afirma que los recursos esenciales que el trabajador social acciona en su trabajo son las bases teórico-metodológicas, en tanto permiten iluminar la lectura de la realidad para poder descifrarla y, así, orientar el curso de las intervenciones profesionales. Es

decir que el conocimiento de la realidad se torna fundamental para aprehender la cuestión social, materia prima del trabajo del trabajador social, ya que al ser el lenguaje su instrumento básico de trabajo, sus actividades se asocian a su formación teórico-metodológica, técnico-profesional y ético-política (IAMAMOTO, 1998). Iamamoto plantea la necesidad de romper con el estigma y la condición de mero técnico del trabajador social, por lo cual la perspectiva teórico-metodológica no puede ser reducida a pautas, etapas, procedimientos de quehacer profesional, “sus actividades dependen de la competencia en la lectura y acompañamiento de los procesos sociales, así como del establecimiento de relaciones y vínculos sociales con los sujetos sociales junto a los cuales actúa” (IAMAMOTO, 1998:97).

Un punto importante de tensión, íntimamente relacionado con lo metodológico es la relación teoría-práctica. Cuando Iamamoto la plantea como problema, piensa a la última como esencialmente histórica, como práctica social con fundamento en el trabajo colectivo. Así, no se refiere a la práctica de naturaleza utilitarista, inmediata o exclusivamente a la práctica del asistente social.

La práctica social no se revela en su forma inmediata; la teoría implica la reconstrucción, en el plano del pensamiento, del movimiento de la realidad. La teoría no está desvinculada de la acción pero “no se `aplica` a la realidad, sino que brinda parámetros para un análisis creativo que recupere las especificidades de los movimientos e inflexiones coyunturales, de los actores y fuerzas sociales” (IAMAMOTO, 2000:101).

En cuanto al saber propio de la profesión, Netto (1997) lo define como un “sistema de saber de segundo grado”. Este se obtiene por la acumulación selectiva de subsidios de las ciencias sociales según las necesidades de la propia profesión, soldando las contribuciones externas en un marco de referencia articulado y estable. Este autor sostiene que “el Servicio Social no se instaurará como núcleo productor teórico específico -permanecerá profesión, y su objeto será un complejo heteróclito de situaciones que demandan intervenciones sobre variable empíricas” (NETTO, 1997: 153).

## LA ESPECIFICIDAD PROFESIONAL

*Dudas: ¿cuál es la especificidad en TS?; ¿cuál es el rol del TS en una institución y cuál es el que le asignan?*

*Certezas: no hay una única definición de qué es el TS.*

Para responder a la inquietante cuestión de la especificidad profesional, consideramos interesante recurrir al planteo de Carlos Montaña. Para él, la búsqueda de la especificidad tiene correlato con una perspectiva endogenista del Trabajo Social, según la cual el origen de éste se encuentra en la evolución, organización y profesionalización de las “anteriores” formas de ayuda, de la caridad y la filantropía. Desde este posicionamiento, “parecería que sin un saber específico, sin un campo específico de intervención, sin sujetos propios, sin métodos y técnicas específicas, sin objetivos exclusivos, la profesión, por un lado, no tendría motivo de existir y/o, por otro lado, ella quedaría extremadamente vulnerable e indefensa frente a las restantes profesiones que compartan estas características” (MONTAÑO, 2000).

En los distintos intentos por responder a la problemática de la especificidad, pueden situarse cuatro principales elementos que la definirían: la existencia de un saber específico, en el sentido de una teoría propia; la existencia de una metodología propia: la práctica profesional específica; el tipo de sujeto con el cual trabaja (su población meta); los pretendidos objetivos propios del Trabajo Social.

Según Montaña (2000), la búsqueda de la especialización del Trabajo Social se inicia desde una perspectiva de pulverización y segmentación de la realidad y de una diversificación compartimentada de los estudios y respuestas a estos problemas particulares. Para este autor, “nada más positivista, nada más subalternizante, nada más conformista y comodista” (MONTAÑO, 2000:117) que la creencia de que en la especificidad recae la razón de ser de la profesión, su legitimidad.

En el planteo de Montaña, no hay una especificidad del Trabajo Social, sino características que le otorgan cierta identidad, cierta cultura profesional; características que son históricas, y en consecuencia cambiantes, así como no necesariamente se encuentran en todos los miembros del colectivo profesional.



## REFLEXIONES FINALES

Este objetivo de este trabajo consistió en mostrar las principales preocupaciones en torno a la intervención profesional que son frecuentemente identificadas por los alumnos en los últimos años de la carrera. Frente a estas dudas y certezas presentes en el espacio áulico, ensayamos ciertos caminos conceptuales para construir posibles respuestas.

En primer lugar, consideramos que el Trabajo Social no es consecuencia natural de la evolución de prácticas de beneficencia o caridad, sino que es necesario pensarlo en su contextualización histórica, dejando de lado la mirada endógena de evolución de un campo autónomo.

En segundo lugar, si el campo propio de trabajo del Trabajo Social está definido por la administración y ejecución de acciones de asistencia, la noción de acto asistencial permite pensar al profesional como trabajador de lo público, por ende comprometido con la ampliación de lo público y la cualificación de los servicios asistenciales.

En este sentido, pensar el Trabajo Social como especialización del trabajo colectivo supone su inserción en procesos de trabajo constituidos por materia prima u objeto, medios o instrumentos y trabajo direccionado a un fin. En este proceso, necesariamente colectivo, creemos que el concepto de autonomía relativa posibilita superar las posiciones voluntaristas, que derivan en la disyuntiva fatalismo- mesianismo.

Asimismo, el objeto de trabajo lo constituyen las expresiones concretas de la cuestión social en la vida cotidiana de los sujetos. De este modo, la noción de cuestión social cobra un lugar significativo para el proceso de formación de trabajadores sociales, ya que es, por un lado, una llave heurística de comprensión del funcionamiento de la sociedad y, por otro, un concepto clave para entender el contexto y las características derivadas del origen de la profesión dentro de la sociedad capitalista.

Por su parte, la solidez teórica se presenta como como recurso central de la dimensión instrumental o metodológica, no en términos de “aplicabilidad de la teoría” sino de un serio trabajo del concepto que provea herramientas para iluminar la lectura de la realidad.

Por último, y en consonancia con estas perspectivas, sostenemos que el Trabajo Social encuentra su legitimidad en la función sociopolítica y económica que cumple -y que no le es

específica- y no en su supuesta especificidad.

Como dijéramos al comienzo, la pretensión de este breve recorrido ha sido ofrecer un insumo que aporte a los debates centrales de la formación profesional, no como fórmulas acabadas sino como posibles vías de entrada a algunos de los nudos críticos aquí presentados.

## DOUBTS AND CERTAINTIES REGARDING

## PROFESSIONAL INTERVENTION

### ABSTRACT

The purpose of this study is to examine a series of problematic issues that arise in discussions in classes given during the last year of the Social Service Course at the Universidad Nacional de Rosario. These problematic issues are mainly linked to the field of social work, to the characteristics inherent to the work process, and finally, to professional specificity. The proposal is to develop possible means of analysis that broaden, instead of confining, these discussions.

**Key-words:** Social work, Work process, Specificity.

### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo recuperar uma série de questões problemáticas que surgem do debate nas aulas das disciplinas ministradas no último ano da formação em Serviço Social na Universidad Nacional de Rosario. Essas questões problemáticas imbrincan-se principalmente ao campo da assistência social; às características próprias do processo de trabalho; y, por último, à especificidade profissional. A proposta é desenvolver possíveis vias de análise que amplíen, no lugar de clausurar, o debate sobre os mesmos.

**Palavras-Chave:** Assistência Social, Processo de Trabalho, Especificidade.

### Notas:

<sup>1</sup> “Al vender su fuerza de trabajo a cambio del salario, el profesional entrega a su empleador o su valor de uso o el derecho de consumirla durante la jornada establecida. Durante la jornada de trabajo, la acción creadora del trabajador social debe someterse a las exigencias impuestas por quien compró el derecho de utilizarla durante un cierto período de tiempo conforme a las políticas, directrices, objetivos y recursos de la institución empleadora. Es en el límite de esas condiciones que se materializa la autonomía del profesional en la conducción de sus acciones. El trabajador social preserva una relativa independencia en la definición de prioridades y de las formas de ejecución de su trabajo” (Iamamoto, 1998:97).

<sup>2</sup> Según Yazbek (2004), las dimensiones objetivas se refieren a los determinantes socio-históricos del ejercicio profesional en distintas coyunturas, mientras que las dimensiones subjetivas aluden a la forma como el trabajador social incorpora en su conciencia el significado de su trabajo y la dirección social que imprime a su hacer profesional.

<sup>3</sup> La autora centra su argumentación a partir de un modo marxista de concebir la categoría de necesidad, valiéndose de producciones de Agnes Heller y, al mismo tiempo, planteando nuevos desafíos en la práctica

profesional pensada más allá del binomio demanda-recurso.

<sup>4</sup> Estos autores introducen fuertemente este debate en el Servicio Social contemporáneo desde una perspectiva *crítico-dialéctica* fundada en el enfoque ontológico marxiano. La *ontología* se refiere al campo de la filosofía que estudia el ser, su estructura, fundamentos y movimientos, cuyas categorías centrales son: el trabajo como momento fundante del ser social; la perspectiva de totalidad de los fenómenos concretos (en tanto lo concreto es la síntesis de múltiples determinaciones); el carácter contradictorio e histórico del ser social. En este enfoque es a partir del objeto concreto que se podrán extraer las categorías, fundamentos y también el método para la apropiación teórica de la realidad, buscando captar la lógica inmanente del objeto. Método que se entiende como relación de autoimplicación entre sujeto y objeto, como el movimiento teórico a través del cual se explica la realidad social (Montaño, 2000).

<sup>5</sup> La autora señala que "...todo proceso de trabajo implica una materia prima u objeto sobre el cual incide la acción del sujeto; medios o instrumentos de trabajo que potencian la acción del sujeto sobre el objeto; y la propia actividad, o sea, el trabajo direccionado a un fin, que resulta en un producto (...) tales elementos están presentes en el análisis de cualquier proceso de trabajo" (Iamamoto, 1998: 61). Entonces, podemos decir junto a Montaño (2000) que, desde este punto de vista, no hay objeto ni metodología de intervención profesional, ya que la aprehensión del movimiento de lo real supone un método que no es propio ni específico de una disciplina sino que es constitutivo del proceso de praxis social.

## BIBLIOGRAFÍA

FLEURY, S. *Estado sem cidadãos. Seguridade Social na América Latina*. Editora Fiocruz: Rio de Janeiro, 1994.

GARMA, M. E. y CAMPANA, M. "Los caminos conceptuales para dar cuenta del sobre qué en la formación profesional de trabajador@s sociales en la UNR", en Revista *Cátedra Paralela*. UNR Editora. Rosario, 2006.

IAMAMOTO, M. y CARVALHO, R. (1984) *Relaciones Sociales y Trabajo Social*. CELATS. Lima.

IAMAMOTO, M. *El Servicio Social en la contemporaneidad*. Cortéz Editora: Sao Paulo, 1998.

IAMAMOTO, M. "La metodología en el Servicio Social: lineamientos para el debate", en

VVAA, *Metodología y Servicio Social. Hoy en debate*. Cortéz Editora: Sao Paulo, 2000.

MONTAÑO, C. *La Naturaleza del Servicio Social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. Cortéz Editora: Sao Paulo, 2000.

NETTO, J. P. *apitalismo monopolista y Servicio Social*. Cortéz Editora. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social: Sao Paulo, 1997.

NETTO, J. P. “Cinco notas a propósito de la cuestión social”, en Revista *Temporalis*, nº 3, Año 2. ABEPSS. Sao Paulo, 2004.

ROZAS PAGAZA, M. *Una Perspectiva Teórica-Metodológica de la Intervención en Trabajo Social*. Espacio Editorial: Buenos Aires, 1998.

ROZAS PAGAZA, M. *La Intervención Profesional en relación con la Cuestión Social. El caso del Trabajo Social*. Espacio Editorial: Buenos Aires, 2001.

SPOSATI, A. “Asistencia social: desafíos para una política pública de seguridad social”, en *Cadernos Abong*, nº 11. São Paulo, 1995.

SPOSATI, A. “Mínimos sociales y seguridad social: una revolución de la conciencia de la ciudadanía”, en Revista *Servicio Social y Sociedad*, nº 55, Año XVIII. Cortez Editora: São Paulo, 1997.

SPOSATI, A. *Especificidad presupuestaria de la asistencia social*. Mimeo: Brasilia, 1998.

SPOSATI, A. “La asistencia social y la trivialización de los patrones de reproducción social”, en SPOSATI, A., FLEURY, S., FALCAO, M.C. (Org.) *Los derechos de lo (des) asistidos sociales*. Cortez Editora: San Pablo, 1999.

YAZBEK, M. C. *Clases subalternas y asistencia social*. Cortez Editora: São Paulo, 1993.

YAZBEK, M. C. “Reproducción social, trabajo y Servicio Social. El Servicio Social como especialización del trabajo colectivo”, en *Capacitación en Servicio Social y política social*. CEAD. Brasilia. 1999. Traducción del Grupo de Investigación y Acción Social. Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil: Buenos Aires, 1993.

YAZBEK, M. C. “Pobreza y exclusión social: expresiones de la cuestión social en Brasil”, en *Revista Temporalis*, Nº 3, Año 2. ABEPSS: Sao Paulo, 2004.

ZAMPANI, R. “Trabajo Social y Asistencia: apuntes para un nuevo (viejo) debate”, en *Revista Cátedra Paralela*. UNR Editora: Rosario, 2005.