
SER Social

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

SER Social

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a julho de 2019

© Copyright by *Ser Social* (versão eletrônica)

Todos os direitos editoriais são reservados para a revista *SER Social*. Nenhuma parte da revista pode ser reproduzida, estocada ou transmitida por quaisquer meios e formas existentes ou a serem criados sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar os créditos de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil. As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.

SER Social – Periódico Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – Universidade de Brasília.

Editora Chefe

Silvia Cristina Yannoulas, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasil.

Comissão Editorial

Andreia de Oliveira – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasil; Camila Potyara Pereira – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasil; Maria Lucia Lopes Da Silva – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasil.

Conselho Editorial

Ana Elizabete Mota (UFPe/Recife-Brasil); Denise Bomtempo Birche de Carvalho (Professora Emérita UnB/Brasília-Brasil); Domenico Carrieri (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”/ Roma/Italia); Elaine Rosseti Behring (UERJ/Rio de Janeiro-Brasil); Fernanda Rodrigues (Universidade do Porto/Porto-Portugal); Graciela di Marco (Universidad Nacional San Martín/Buenos Aires-Argentina); Ivanete Boschetti (UFRJ/Rio de Janeiro-Brasil); Ivete Simionato (UFSC/Santa Catarina-Brasil); Jorge Luis Acanda (Universidad de La Habana/Habana-Cuba); José Geraldo de Sousa Júnior (UnB/Brasília-Brasil); Luis Moreno (Instituto de Políticas y Bienes Públicos/Madrid-Espanha); Maria Carmelita Yazbeck (PUC/São Paulo-Brasil); Peter Abrahamson (University of Copenhagen/Copenhagen-Dinamarca); Vicente Faleiros (Professor Emérito UnB/ Brasília-Brasil; UCB/Brasília-Brasil); Xiomara Rodríguez de Cordero (Universidad del Zulia); Yolanda Guerra (UFRJ/Rio de Janeiro-Brasil).

Equipe de Apoio: Sophia Cunha Afonso (Estagiária)

Revisão em Português: Tereza Vitale

Edição Final: Abaré Editorial

Figura da capa: As crianças na Constituinte. Movimento Nacional de Meninas e Meninos de Rua (MNMMR). Foto: Reynaldo Stavale, acervo da Câmara dos Deputados/Plenarinho/As crianças na Constituinte. Disponível em: <https://goo.gl/images/dnqWyg>.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social / Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. SER Social. V. 21, n. 44, 1. sem./2019.

V. 1, n. 2 – 1. sem./1998. Brasília: SER Social UnB, 1998.

Semestral. Continuação de: Debate Social, v. 1, n. 1, 1995

Interrompida de 1996 a 1997.

ISSN 2178-8987 (versão eletrônica)

1. Serviço Social. I. Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social.

CDU: 3(05)

SER Social

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

**TRINTA ANOS DE
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

SER Social

44 | jan.-jun. 2019

EDITORIAL

7

ARTIGOS TEMÁTICOS | THEMATIC ARTICLES

Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer

Social policies reforms and Civilizational Retreat: a brief balance of Temer's Government

Giselle Souza, Morena Gomes Marques Soares

11

Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte

Assistance Policy for the period 1988-2018: construction and dismantling

Annova Míriam Ferreira Carneir, Cleonice Correia Araujo,

Maria do Socorro Sousa de Araujo

29

Contratação por pregão: formas atípicas de trabalho de assistentes sociais no Brasil recente

Hiring by trading floor: atypical forms of work of social workers in recent Brazil

Tatiane Valéria Cardoso dos Santos, Inez Stampa

48

'Segura, Devolve e Arquivo': estratégias do Congresso Nacional brasileiro para impedir o reconhecimento de famílias homoparentais

Obstruct, return and Dismiss: strategies of the Brazilian Congress to prevent the recognition of homoparental families

Claudio Henrique Miranda Horst

73

Da Política Urbana: notas sobre a perda de potência do inovador discurso constitucional brasileiro

Of urban policy: notes on the loss of power of the innovative Brazilian constitutional discourse

Raimunda Nonata do Nascimento Santana

94

ENTREVISTA | INTERVIEWS

A inédita e embrionária cidadania social brasileira em xeque

Entrevistado: Eduardo Fagnani

Entrevistadora: Sandra Oliveira Teixeira

114

ENSAIO TEMÁTICO | THEMATIC ESSAY

A trajetória histórica do ensino superior no Brasil: expansão e privatização da ditadura aos governos do PT The historical trajectory of higher education in Brazil: expansion and privatization of the dictatorship to the PT governments Juliana Fiuza Cislaghi	134
--	-----

RESENHA | REVIEW

Uma biografia não autorizada do Brasil An unauthorized biography of Brazil Thais Soares Caramuru	152
--	-----

ARTIGOS TEMAS LIVRES | FREE THEMATIC ARTICLES

A ascensão do conservadorismo e o projeto neodesenvolvimentista: implicações ao Serviço Social The Conservative Growth and the Neodevelopmentalist Project: Social Work Implication Suélien Bezerra Alves Keller	157
---	-----

O benefício eventual na LOAS: apontamentos sobre sua identidade e natureza The eventual benefit in LOAS: notes about its identity and nature Gisele Aparecida Bovolenta	179
---	-----

Família na política brasileira de saúde mental, álcool e outras drogas Family in the Brazilian mental health policy, alcohol and other drugs Lucia Cristina dos Santos Rosa, Ellayne Karoline Bezerra da Silva	199
--	-----

TESES E DISSERTAÇÕES TESIS AND DISSERTATION	223
--	-----

NORMAS EDITORIAIS	238
--------------------------	-----

CONSULTORES AD HOC	249
---------------------------	-----

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Editorial

No dia 05 de outubro de 2018, a Constituição Federal brasileira completou trinta anos de existência. É a sétima Constituição do país e a mais recente a consolidar a transição de um período ditatorial para um regime democrático. Na Carta, que contou com a participação popular, rompe-se com o autoritarismo da Constituição de 1967 – elaborada na ditadura civil-militar brasileira –, coloca-se fim à censura, garante-se a liberdade de expressão e assegura-se um diverso rol de direitos civis, políticos e sociais, todos de responsabilidade do Estado. Ainda que o primado do mercado e da propriedade privada tenha sido preservado incólume como sustentáculo de um conjunto de normas que respaldam a acumulação e a hegemonia do capital, e a supremacia dos interesses burgueses, esta Constituição destacou-se por ampliar direitos à classe trabalhadora, antes inexistentes ou que haviam sido suprimidos ou ainda que já existiam em legislações específicas, mas subiram de *status*, passando a ser salvaguardados em âmbito constitucional.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que políticas sociais como educação, segurança alimentar e nutricional, trabalho,

habitação, transporte, lazer e seguridade social (saúde, previdência e assistência social), tornaram-se direito de todos. Ademais, nela o racismo tornou-se crime inafiançável e imprescritível; às comunidades indígenas ficou assegurada a posse de suas terras (mediante demarcação); a terra passou a ter função social; e a classe trabalhadora (urbana e rural) contou com proteções expressas na redução da jornada de trabalho, no direito às férias, ao décimo terceiro salário, ao seguro desemprego, à greve, à liberdade sindical, à ampliação da licença-maternidade, à salubridade no ambiente laboral.

Entretanto, passadas três décadas de sua promulgação, temos assistido aos brutais e incessantes ataques, ao desmonte dos direitos – arduamente conquistados – por ela assegurados e à ruína dos princípios que a orientaram, como democracia, equidade, universalidade, participação. O Golpe de Estado, que culminou com a condução de Michel Temer à Presidência da República, em 2016, inscrito na tradição neodireitista (neoliberal e neoconservadora), aprovou o retrocesso expresso na Reforma Trabalhista e luta pela aprovação da Reforma da Previdência, pelo fim do Sistema Único de Saúde, pela mercantilização desenfreada das políticas urbanas e de habitação, pela insegurança alimentar legalizada nas escolas, pela privatização da educação. Assiste-se, igualmente, ao acirramento do racismo, do machismo e da LGBTfobia, aliado ao clamor de parcelas significativas da população brasileira pelo retorno de práticas antidemocráticas como a censura, o fim do pensamento crítico, a intervenção militar.

Tendo em vista a importância e a complexidade deste momento histórico, expressos em contradições, antagonismos e lutas sociais, a revista *SER Social* reuniu importantes contribuições de autores (as) e pesquisadores(as) na abordagem do tema proposto. Embora a temática seja ampla, os artigos, entrevista, ensaio e resenha que compõem a presente edição abrangem algumas de suas mais importantes facetas e alcançam debates urgentes sobre as reformas regressivas nas políticas sociais de assistência, previdência, habitação, trabalho e educação, e nos direitos civis individuais. Vale ressaltar que, em razão do corrente tema se referir a especificidades da atual conjuntura brasileira, este número não contou com artigo internacional.

A fotografia que estampa a capa desta edição, de autoria de Reynaldo Stavale e pertencente ao acervo da Câmara dos Deputados, resgata a participação das crianças, em destaque para as que compunham o Movimento Nacional de Meninas e Meninos de Rua (MNMMR), nas lutas coletivas para a construção da Constituição Federal que, naquele momento, ainda estava sendo gestada. Hoje, passados 30 anos de sua promulgação, a Constituição Cidadã enfrenta ataques com uma violência nunca antes testemunhada e sofre com novas ameaças de desmontes para o ano de 2019. Espera-se, com esta edição da *SER Social*, contribuir para a salvaguarda dos direitos constitucionais e fornecer subsídios teóricos para as batalhas por equidade, democracia e justiça.

Brasília, 29 de novembro de 2018

Comissão Editorial Revista Ser Social

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer

Social policies reforms and Civilizational Retreat:
a brief balance of Temer's Government

Giselle Souza¹

Morena Gomes Marques Soares²

Resumo: O presente artigo visa a analisar a conjuntura em um momento histórico de ataques contínuos e de larga magnitude, empreendidos pelo governo golpista de Michel Temer desde 2016. Para tanto, apresentamos as principais medidas para a retomada das taxas de lucro do capital: o desmonte das políticas sociais; o avanço privado sobre os recursos do fundo público, em especial no que tange à dívida pública e às desonerações tributárias, e a conseqüente agudização das expressões da “questão social”. No primeiro item, por meio da exposição dos recentes dados da Pnad/IBGE, demonstramos o grave retrocesso à garantia de direitos

1 Assistente Social, doutora em Serviço Social, professora adjunta do Departamento de Serviço Social da Unirio. E-mail: gigissrj@gmail.com.

2 Assistente Social, mestra em Serviço Social, professora assistente do Departamento de Serviço Social da Unirio. E-mail: morenamarques@yahoo.com.br.

sociais fundamentais e chamamos atenção para a ruptura com o “pacto social” efetivado na Constituição Federal de 1988. Ao final, faremos um breve balanço da relação entre as atuais contrarreformas e o processo de financeirização do fundo público através da proposta de “reforma” da previdência social.

Palavras-chave: governo Temer; contrarreformas; fundo público.

Abstract: This article aims to analyze the conjuncture in a historical moment of continuous attacks and of great magnitude, undertaken by the coup government of Michel Temer since 2016. To this end, we present the main measures to resume the rates of profit of capital: the dismantling of social policies; the private advance on the resources of the public fund, especially with regard to public debt and tax exemptions, and the consequent exacerbation of the expressions of the “social question”. In the first item, through the presentation of the recent PNAD / IBGE data, we demonstrate the serious setback to the guarantee of fundamental social rights and draw attention to the rupture with the “social pact” implemented in the Federal Constitution of 1988. In the end, a brief review of the relationship between the current counter-reforms and the process of financialisation of the public fund through the proposed “reform” of social security.

Keywords: Temer government; counter-reforms; public fund.

Introdução

Ao contrário de muitas interpretações que identificam no ódio de classe a razão para destituir o Partido dos Trabalhadores (PT) do governo federal, procedemos a nossa reflexão a partir de um caminho metodológico diferente, mas que não o exclui. Apreendemos o sentido do golpe jurídico-parlamentar de 2016 a partir de sua natureza econômica, cujo nosso arcaico ódio de classe, instrumentalizado por uma burguesia de perfil irresponsável e patrimonialista via meios midiáticos, é o que lhe dá sustentação político-ideológica. E, portanto, legitimidade. Desta forma, as premissas pelas quais analisamos o Brasil contemporâneo partem de uma concepção materialista de história, onde a “produção das ideias, das representações, da consciência está em princípio diretamente entrelaçada com a atividade material e o intercâmbio material dos homens, linguagem da vida real” (MARX; ENGELS, 2009, p. 31). Falamos assim, de homens reais cujas ações e modos de vida são determinados pelas condições materiais da sua produção.

Face à crise crônica de superacumulação do capital e a recessão econômica que se agudiza entre 2015-2016, o que vislumbramos no período pós-golpe é a celeridade do ajuste fiscal, acompanhado de uma bruta deterioração das condições de vida e trabalho. O recuo civilizatório observado – expresso nos índices alarmantes de desemprego, o retorno do Brasil ao mapa da fome e uma crise sanitária – sinaliza para a ruptura com o “pacto social” inscrito na Constituição de 1988. Em detrimento dos direitos sociais e qualquer concessão aos “de baixo” aplica-se um programa de devastação social, justificável numa tônica conservadora e de intensa criminalização da pobreza. Neste contexto, é a previdência social, dentre o conjunto das políticas sociais, a maior destinatária dos recursos do orçamento público e, portanto, objeto de interesse do grande capital via punção de tais recursos como espaços de valorização financeira. Após as medidas que ampliam a precarização do trabalho (a contrarreforma trabalhista) e o enxugamento dos gastos sociais para pagamento da dívida pública (o Novo Regime Fiscal), resta agora avançar no ataque às aposentadorias e pensões dos trabalhadores.

À vista disso, este breve balanço do período Temer estrutura-se em dois aspectos. No primeiro item, procedemos um panorama do saque ao fundo público realizado nos anos de 2016 a 2018, a partir de dados da dívida pública, renúncias tributárias, impactos das contrarreformas e demais ações de “enxugamento das contas públicas”. Num segundo momento, tratamos da principal “herança” deixada por este governo como desafio à resistência da classe trabalhadora: a contrarreforma da previdência. Buscaremos analisar as medidas empreendidas e propostas recentes que direcionam recursos do mundo do trabalho para garantir a lucratividade da oligarquia financeira aqui atuante.

Governo Temer e as políticas sociais: um assalto ao fundo público

O que vislumbramos nos dias de hoje é uma “onda longa recessiva” (MANDEL, 1989) cuja ação do capital assume um caráter predatório: a derrocada dos modelos de proteção social e a intensiva restrição do fundo público em demérito aos trabalhadores.

Como bem sinaliza Behring (2008, p. 46), a tentativa de compatibilizar acumulação e equidade, cidadania e desigualdade de classes é histórica e geopoliticamente situada. Nesta nova quadra histórica, o conteúdo das políticas sociais é condizente com a insegurança que se instaura. Muito distinto da concepção de reforma e de princípios como equidade e universalidade, o que se oferta é um caminho dual e particularista no acesso às políticas sociais: seja sob a forma de serviços privados àqueles que possam comprá-los; ou de políticas focais, seletivas e restritivas, ofertadas pelo Estado aos mais acen-tuadamente pauperizados, cujo intuito exclusivo é a segurança e compensação ao subconsumo, ao mesmo tempo em que se vislumbra uma intensa criminalização da pobreza aliada ao encarceramento dos seus segmentos sobrantes. Não é por menos que compreendemos o fundo público como um lócus estratégico à sobrevivência do capital.

Partimos aqui da assertiva de ser o financiamento público um pressuposto à acumulação, elemento fundante à reprodução do capital e do trabalho, e cuja repartição reflete a correlação de forças entre as classes sociais em presença. Contudo, no atual contexto, ele demonstra orientações no mínimo preocupantes. Segundo Oliveira (1998, p. 21), no capitalismo contemporâneo “a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um estrutural insubstituível”. Sob a tentativa de absoluto controle privado dos recursos estatais, o que se impõe na ordem do dia é a chamada “crise do padrão de financiamento público”, dissociando o fundo público aos custos com a reprodução da força de trabalho. E, para isso, dois agentes cumprem um papel central: o capital financeiro e o Estado. Este último, em sua condição de “capitalista total ideal” (MANDEL, 1982), atua realizando desvalorizações em setores públicos a fim de garantir a reprodução do capital e contrarrestar suas crises.³ Em síntese, tratamos da liberação de um conjunto de ativos – a exemplo da força de trabalho,

3 Ainda que o Estado detenha um papel imprescindível na proteção da economia de um possível "colapso geral", este mesmo sistema produz intencionalmente crises como forma de renovar seu estoque de ativos, via desvalorização dos ativos de capital e da força de trabalho. Para isso, cumprem importante papel os meios externos de indução de crises (o imperialismo norte-americano e o sistema financeiro internacional sob o protagonismo do FMI), combinando em níveis local, regional ou até mesmo global desvalorizações, liberalizações financeiras e programas de austeridade fiscal. (HARVEY, 2004, p. 124-126).

patrimônios públicos e recursos naturais – a custos baixos ou até mesmo sem custos, para que o capital sobreacumulado possa utilizá-los produtivamente. Desta forma, o atual *saque* ao fundo público impõe mais que o desmonte das políticas sociais, indo à busca por um consenso ideológico via o estigma sobre os direitos sociais, enquanto desperdício, “paternalismo” ou “estímulo à dependência”, solapando as bases de solidariedade da cidadania moderna. Fato que pode ser explicitado didaticamente a partir da conjuntura pós-Temer no Brasil.

Se estamos cientes que no atual padrão de acumulação capitalista, as distintas frações do capital dependem das políticas de incentivo do Estado para a manutenção das suas taxas de lucro e a própria sobrevivência no mercado, nunca o saque ao fundo público se efetivou de modo tão voraz. A redução do crescimento econômico nos anos de 2012-2013, a que se seguiu a estagnação de 2014 e a retração do PIB em 2015, conformou uma burguesia ávida por salvaguardar suas taxas de lucro.⁴

Mas, cabe sinalizar que esta voracidade é típica da forma como a espoliação se constitui na periferia capitalista. Aqui a face ultraparticularista e de nítidos tons fascistas da burguesia brasileira (despida com o processo de golpe) é consoante à espoliação das políticas de proteção social em demérito de qualquer compromisso com os trabalhadores e segmentos mais pauperizados.

Esta certeza é clara em apenas dois anos do ilegítimo governo de Michel Temer, a partir de ações como a Emenda Constitucional nº 95, congelando por 20 anos o gasto público destinado a direitos sociais fundamentais como Saúde, Educação e Assistência Social; a aprovação da contrarreforma trabalhista que nos repõe a situações bárbaras de trabalho intermitente, desprotegido e análogo à escravidão; e a nefasta proposta de contrarreforma da previdência.

4 O ano de 2012 registrou um crescimento de apenas 0,9% do Produto Interno Bruto (PIB), seguido por relativo aumento em 2013 (o crescimento de 2,3% do PIB), a estagnação de 2014 (com o crescimento de ínfimos 0,1%) e o grave recuo de 2015. Este último ano foi demarcado pela queda de 3,5% do PIB, configurando o pior resultado da economia do país desde a década de 1990. (IBGE, 2017).

Contudo, se a justificativa para o desmonte dos direitos sociais é a dita “crise financeira do Estado”, cujos gastos sociais são desproporcionais à arrecadação pública, este argumento demonstra-se falacioso quando olhamos mais atentamente tanto para os gastos com juros e amortizações da dívida (os quais, apenas em 2017 consumiram 39,70% do orçamento geral da União); como para as últimas medidas de renúncia tributária. Falamos da aprovação do PL nº 4.567/16, que autoriza a exploração do pré-sal brasileiro às petrolíferas multinacionais, inviabilizando o uso deste recurso para o financiamento das políticas de educação e saúde, ao que se soma a aprovação pela Câmara dos Deputados da “MP do trilhão” (nº 795/2017), que concede isenção fiscal no valor de 1 trilhão de reais às petrolíferas estrangeiras; a proposta em votação do “Novo Refis” (o programa de refinanciamento das dívidas com a União) que estipula em 543 bilhões de reais o perdão do setor empresarial com a União;⁵ e o “presente” à bancada ruralista, através do perdão de aproximadamente 10 bilhões em dívidas com a Previdência Social.⁶ Da mesma forma, o governo segue ignorando em sua proposta de contrarreforma da previdência os 426 bilhões de dívidas empresariais com o INSS.⁷ O resultado deste cenário é que, apenas em 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Receita Federal estipulam um valor aproximado de 406 bilhões de reais em renúncias tributárias. Segundo o jornal *O Globo*:

5 Benites, A., 2017.

6 Cf. Governo publica medida provisória que alivia dívidas previdenciárias de ruralistas. G1 Notícias, Brasília, 01/08/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agro-negocios/noticia/governo-publica-medida-provisoria-que-alivia-dividas-previdenciarias-de-ruralistas.ghtml>>. Acesso em 28 dez. 2017; e Martello, 2017.

7 Cf. Reforma da Previdência ignora 426 bilhões devidos por empresas ao INSS. *Carta Capital*, 03/03/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/reforma-da-previdencia-ignora-426-bilhoes-devidos-por-empresas-ao-inss>>. Acesso em: 28/12/2017. Segundo o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Previdência "é possível afirmar, com convicção, que inexistiu déficit da Previdência Social ou da Seguridade Social no Brasil". Dentre os motivos, o relator Hélio José (senador do Pros-DF) destacou dois: a Desvinculação de Receitas da União (DRU), criada em 1994 no governo FHC e mantida pelos governos Lula e Dilma, que, "segundo a Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip), só de 2005 a 2014, retirou um montante de R\$ 500 bilhões da previdência". Outro elemento é a dívida ativa de grandes empresas que, mesmo em inadimplência com a previdência, mantiveram-se beneficiadas com políticas governamentais.

O valor concedido em benefícios tributários e financeiros neste ano supera todas as despesas com saúde e educação (sem contar pessoal), Bolsa Família, benefícios de prestação continuada (BPC), seguro-desemprego, abono salarial, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Fundeb e Fies, que, juntos, estão estimados em **R\$ 317,44 bilhões para todo o ano de 2017**. Segundo os números do Ministério do Planejamento, as renúncias de arrecadação previstas para este ano, com estes benefícios tributários e financeiros, também equivalem a cerca de **32% das receitas totais do governo** (última estimativa do governo, feita em agosto, de R\$ 1,28 trilhão). (MARTELLO, 2017).

Em síntese, trata-se de retirar os parcos recursos dos trabalhadores e transferi-los a quem sempre lucrou e concentrou a riqueza neste país. O impacto desse conjunto de ações – contrarreformas, renúncias fiscais e dívida pública – para o cotidiano dos trabalhadores é expressa na Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE, divulgada em dezembro de 2017, a qual revela um expressivo aumento do número de pobres e miseráveis. O Brasil encerrou 2016 com 25,4% da população em situação de pobreza, o que corresponde a uma renda domiciliar *per capita* de aproximadamente R\$ 387/mês.⁸ Índice que em regiões como Nordeste e Norte atinge mais de 43% da população. Todavia, tal indicativo torna-se ainda mais grave quando nos referimos a segmentos específicos, como as mulheres pretas e pardas, sem cônjuge e com filhos de até 14 anos, das quais 64% estão na condição de pobreza; bem como 42,4% das crianças e adolescentes de até 14 anos de idade. Já no que tange à pobreza extrema (o correspondente a menos de R\$85/mês per capita), esta atingiu, ao fim de 2016, atingiu 4,2% da população, alcançando maior gravidade na região Nordeste (7,9% do total de habitantes). Em síntese, o resultado representa um crescimento superior a 50% da pobreza extrema em apenas

8 Trata-se do critério adotado pelo Banco Mundial, o qual considera "pobres" aqueles indivíduos que detêm menos do que US\$ 5,5 por dia para suprir as suas necessidades básicas. Mas, para o pesquisador do IBGE Leonardo Athias "não existe uma medida oficial no país. O que há são critérios adotados para objetivos diferentes, como programas de transferência de renda. O Brasil Sem Miséria, por exemplo, adota a linha de até R\$ 85 mensais per capita (pobreza extrema) e R\$ 170 mensais per capita (pobreza)". (IBGE, 2017).

dois anos, alta que manteve continuidade ao final de 2017, contabilizando 14,83 milhões de pessoas ou 7,2% do total da população.

A “herança” do Governo Temer e as contrarreformas em curso

O governo golpista manteve-se firme em sua opção pela regressão social, apesar dos graves indicadores. Este ajuste estrutural de caráter ortodoxo é facilmente ilustrado nos cortes realizados nos últimos dois anos sobre o orçamento de políticas sociais. Segundo dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC apud MARTINS, 2018) nos reportamos inicialmente aos casos mais graves: a queda de até 83% nos recursos voltados às políticas de direitos da juventude; em segundo lugar, os programas da área de segurança alimentar, reduzidos em 76% do orçamento, ao que se segue a perda de 62% nos recursos destinados à política habitacional, em detrimento do notório aumento da demanda por moradia digna e elevação das ocupações urbanas. Em intensidade semelhante, o mesmo ocorre às demais áreas sociais: a Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes obteve perda também de 62%; a “Promoção da Igualdade Racial” sofreu uma redução de 60% e os programas para mulheres em 53%. Cabe reiterar que, dentre os cortes mais drásticos efetivado em programas sociais para mulheres, estão aqueles destinados à promoção da igualdade de gênero e os serviços para vítimas de violência. Já no que tange à brusca redução no Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal (76%), quando somada ao aumento do índice de extrema pobreza no país, trata-se de um alerta para uma ameaça grave ao retorno da fome e desnutrição.

Para agravar ainda mais este contexto, os valores das políticas de transferência de renda e do salário mínimo mantiveram-se defasados. Contudo, a retórica utilizada por Michel Temer de que o aumento de 4,6% do Bolsa Família não cabia no orçamento contrasta com a sua atitude de sancionar, no mesmo interstício de tempo, o reajuste salarial de setores privilegiados do serviço público, ocasionando um impacto de 8 bilhões de reais, dez vezes a mais do que seria destinado ao Bolsa Família. Fato semelhante ocorreu com a política de reatua-

lização do salário mínimo ao fim de 2017. Temer reajustou o salário mínimo de R\$ 880 para R\$ 937, abaixo do valor autorizado de R\$ 945 reais pelo Congresso ao Orçamento da União. Um dia depois, ele publicou, no *Diário Oficial*, a Medida Provisória nº 765, que prevê o reajuste salarial para oito categorias de servidores federais, com vencimentos iniciais maiores de 19 mil reais. (MARTINS, 2018).⁹

Além de um grave recuo civilizatório na área social, falamos hoje também de uma situação de desemprego massivo. Segundo dados da Pnad/IBGE (apud PAMPLONA, 2018), a taxa de desocupação atingia 11,2% da população economicamente ativa, num total de 11,4 milhões de pessoas, em maio de 2016; no primeiro trimestre de 2017 este índice já alcançava 13,7% de pessoas, somando 14,2 milhões de desempregados. Mas, sem dúvida, são os impactos da contrarreforma trabalhista que trazem aos primeiros meses de 2018 um quadro ainda mais alarmante. O que se denomina “taxa de subutilização da força de trabalho” – trabalhadores desempregados; que desistiram de procurar emprego; e aqueles que, devido ao trabalho intermitente e vínculos parciais, encontram-se subocupados – alcança hoje 24,7% da população, num total de 27,7 milhões de pessoas.

Ao fim, nos questionamos: há alguma política pública em crescimento no governo Temer? E a nossa resposta é sim. Trata-se da política de segurança, funcional tanto como represália às ameaças de insatisfação popular, como visto na repressão à greve geral em 28 de abril e 24 de maio de 2017; como para a sua própria legitimidade. E, neste segundo aspecto, o exemplo mais gritante é a intervenção militar realizada no Estado do Rio de Janeiro, no início do ano de 2018. Intervenção que nada mais é do que a tentativa de legitimação e melhora da popularidade do governo Temer atendendo aos anseios dos segmentos mais conservadores e reacionários do eleitorado brasileiro, ao que “ganha tempo” para articular eleições e justificar a não votação da reforma da previdência.

Frente ao completo descaso com as demandas básicas dos trabalhadores (educação, saúde, assistência etc.) o governo oferece aos residentes cariocas, na condição de “laboratório para o Brasil”, balas,

⁹ Martins, 2017.

soldados e blindados. Tal fato demonstra não apenas a opção da borduna policial em detrimento de qualquer concessão às demandas populares, mas uma dimensão claramente fascista na regulação dos conflitos sociais. Para termos ideia do que significa essa intervenção militar, o general Walter Braga Netto e sua equipe exigiram, para realizá-la, um total de R\$ 3,1 bilhões, valor correspondente a quase metade do gasto total previsto para a saúde do Rio de Janeiro para ano de 2018 (R\$ 6,4 bilhões).¹⁰ Os resultados não poderiam ser diferentes: o aumento em 37% no número de tiroteios acompanhado pela alta de mortes violentas.¹¹ E o que nos espanta não é o previsto fracasso da intervenção federal, haja vista que ignora a raiz da violência: a brutal desigualdade. Mas, de ser realizada em uma cidade que sequer está entre as mais violentas do Brasil.¹² Na verdade, frente à profunda crise econômica e política pela qual passa o país fez-se necessário criar um inimigo interno, que permitisse não apenas o consenso entre os distintos segmentos das classes sociais (alta, média e baixa), mas para o qual pudessem voltar o seu ódio. E este “outro” são os extratos mais pobres da classe trabalhadora, hegemonicamente negros/as, residentes em favelas e os que mais sofrem os impactos das políticas de austeridade fiscal.

As mais recentes medidas contrarreformistas criadas pelo governo golpista de Michel Temer, além daquelas já existentes como a DRU e LRF, todas perfilam o arsenal de instrumentos financiadores e alimentadores da reprodução do capital, mais especificamente, do capital portador de juros, atingindo em cheio as políticas sociais. As políticas de seguridade no Brasil vêm sofrendo diversas restrições

10 Cf. Pietricovsky, I.; Moroni, J. A. Quanto custa a intervenção federal no Rio de Janeiro? *Época*, São Paulo, 16/04/2018. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2018/04/quanto-custa-intervencao-federal-no-rio.html>>. Acesso em: 23/08/2018.

11 Cf. Castro, 2018.

12 Segundo "Atlas da Violência" publicado pelo Ipea e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), é o município de Altamira (PA) que lidera a relação das cidades mais violentas do país, seguido por Lauro Freitas (BA) e o município de Nossa Senhora do Socorro (SE). As regiões de Norte e Nordeste somam juntas 22 municípios do ranking, no qual consta apenas uma capital: Fortaleza. No que diz respeito ao perfil das vítimas de violência, 92% são jovens negros do sexo masculino, na faixa etária de 15 a 29 anos. Em contraste, os dois estados que mais registram homicídios por decorrência de intervenção policial não estão neste ranking: Rio de Janeiro e São Paulo.

de viabilização dos direitos previstos, seja no âmbito orçamentário (como resultado das medidas de ajuste fiscal), seja na mercantilização e financeirização direta e indireta de suas políticas. Quando tratamos de financeirização das políticas sociais nos referimos ao processo de alimentar o capital que vive de juros com recursos que deveriam ser destinados à classe trabalhadora. Significa garantir a lucratividade do capital na esfera financeira a partir do fundo público, de forma a agravar tanto a nossa condição de dependência, como usurpar recursos oriundos dos trabalhadores que deveriam a eles retornar por meio de serviços e bens disponibilizados pelo Estado.

A Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) amplia a financeirização dos recursos do fundo público. A cada ano é fixado um limite baseado na despesa primária do ano anterior corrigido pela estimativa de variação da inflação (tendo como base o IPCA do ano anterior) e essa medida teve início em 2018. Nenhum governo no globo, nenhum país, empreendeu uma medida de congelamento tão extensa. Além disso, a EC modifica a vinculação das despesas primárias de saúde e educação na receita, como previsto na Constituição, ou seja, o percentual mínimo estipulado constitucionalmente – que já era levado como gasto máximo pelos governos brasileiros – será substituído por esta lógica de limitação aos gastos do ano anterior. Se fôssemos simular a aplicação deste novo regime fiscal nas despesas primárias de 2003 a 2015, por exemplo, teríamos 47% menos recursos para educação e uma redução de 27% na política de saúde (DIEESE, 2016). Esta medida permite a financeirização do fundo público à medida que restringe os gastos sociais e amplia os recursos destinados à dívida pública.

No caso da política de saúde, o exemplo da EC 95 é claro: negligenciando as transformações demográficas e epidemiológicas em curso no país,¹³ a escolha do ano base de referência detém um

13 Vieira e Benevides (2016, p. 19) chamam a atenção para as projeções do IBGE na estrutura etária da população brasileira com 60 anos ou mais. Se hoje essa população representa 12,1% do total, em 2036 representará 21,5%. "Em termos absolutos, em 2036, a população com 60 anos ou mais representará praticamente o dobro da atual (+ 96%), passando de 24,9 milhões para 48,9 milhões de habitantes, e a população com 80 anos ou mais aumentará em mais de 150%, passando de 3,5 milhões para 8,8 milhões, o que pressionará o gasto público com saúde".

orçamento inferior quando comparado aos anos que lhe antecedem. Por consequência, “quanto melhor for o desempenho da economia, maior será a perda para a saúde em relação à regra de vinculação vigente. No cenário utilizado, a perda acumulada poderia chegar a R\$ 1 trilhão no período de 20 anos” (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 8). Mas, não se fez necessário aguardar tantos anos para mensurarmos os seus impactos negativos. Segundo Grazielle David, assessora política do Inesc, apenas no primeiro ano de vigor da EC 95 já chegamos ao menor nível de investimento público na área da saúde em 50 anos.¹⁴ Cenário de desinvestimento que produziu efeitos imediatos e no mínimo perversos, do qual destacamos: o aumento em 11% da mortalidade infantil, motivado pelos cortes em programas específicos – a ‘Rede Cegonha’, o ‘Programa Nacional de Alimentação Escolar’ (Pnae), o ‘Mais Médicos’, o ‘Bolsa Família’ e o ‘Programa de Aquisição de Alimentos’ (PAA) – e a volta de doenças antes controladas como sarampo, poliomielite, sífilis, tuberculose, hanseníase e doenças infectorrespiratórias, como produto direto da redução orçamentária na atenção básica, em especial na política de imunização e no fim de programas como o ‘Farmácia Popular’.

Já a reforma previdenciária, foi apresentada por Temer em dezembro de 2016 e tramitou na Câmara dos Deputados como PEC 287. Não é a primeira reforma que a previdência pública sofre,¹⁵ mas esta traz elementos novos e mais perversos. Não trataremos aqui dos detalhes sobre as mudanças propostas na PEC 287, queremos ressaltar apenas o caráter desta medida no contexto de crise de valorização dos grandes capitais. O principal argumento utilizado na defesa desta contrarreforma é a velha retórica da existência de um déficit previdenciário, alegando-se o perigo de “quebra” deste sistema. Tal argumento é falacioso, pois desconsidera o texto consti-

14 Grazielle David: Chegamos ao menor nível de investimento público no país em 50 anos. Brasília, 06/08/2018. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2018/agosto/201cchegamos-ao-menor-nivel-de-investimento-publico-no-pais-em-50-anos201d/view>>. Acesso em: 22/08/2018.

15 As contrarreformas da previdência que mais trouxeram impactos para o regime geral e do setor público foram as legislações dos anos de 1998, 2003 e 2013.

tucional e as usurpações que mecanismos como a DRU empreendem sob os recursos da seguridade.¹⁶

Quanto à previdência pública, efetivamente social, a contrarreforma proposta reduzirá a possibilidade de que a classe trabalhadora tenha acesso aos meios de reprodução de vida no formato de seguro, como hoje existente. Essa política torna-se uma tábua de salvação para o capital que vive dos rendimentos a juros para ampliar o processo de financeirização da vida social, tanto no que tange a remuneração para operar os benefícios via INSS quanto, e mais importante, como nicho de investimento via capitalização.

Do ponto de vista do regime de capitalização, ou “previdência privada”, a relação é ainda mais direta com a usurpação do fundo público. Os fundos de pensão (regime fechado de previdência) e a previdência complementar aberta (operada em grande medida pelos bancos) são um dos maiores detentores dos títulos da dívida pública. Conforme Granemann (2012), esta modalidade de “previdência” transforma aposentadorias em capital fictício sob a forma de investimentos e dívida pública, sendo remunerados com recursos do fundo público. Ou seja, os recursos do trabalho necessário, o salário direto, são mobilizados para retirar recursos das políticas sociais, do salário indireto, com objetivo de alimentar o capital portador de juros. Num mesmo movimento contínuo e dialético, a classe trabalhadora perde duas vezes: quando tem seus salários utilizados para compra de títulos da dívida pública e quando esta reduz as suas políticas fundamentais.

Granemann (2012) apresenta ainda outro mecanismo perverso, a armadilha a que estão submetidos aqueles que aderem à previdência complementar ou aos fundos de pensão: além dos títulos da dívida outra forma desses recursos (oriundos do salário) de obterem valorização na esfera financeira é a compra de ações de empresas lucra-

16 Se olharmos as peças orçamentárias veremos que a seguridade social é superavitária, ou seja, sobram recursos. O que acontece na prática é que a DRU retira recursos para o Orçamento Fiscal, onde lá se destina majoritariamente a financiar o superávit primário. Além disso, o discurso de que a previdência apresenta déficit usa como dados apenas a arrecadação sobre folha de salários (empregado e empregador) comparando-a aos benefícios a serem disponibilizados. No entanto, conforme prevê a Constituição, a previdência poderá utilizar os demais recursos da seguridade, e isto faz com que ela jamais apresente déficit.

tivas. A lucratividade supõe empresas altamente produtivas, ou seja, aquelas que atuam com alta extração de trabalho não pago, mais-valia. O aumento do volume de recursos das futuras aposentadorias por capitalização exige, de imediato, o aumento da exploração do trabalho. No caso dos fundos de pensão (“previdência” fechada aos trabalhadores de determinada empresa) parte do seu salário é usado para ampliar sua própria exploração e garantir a lucratividade do capital que vive de negociações de valores imaginários – que obviamente se materializam na riqueza que a classe trabalhadora produz. Na busca de garantia de sua reprodução futura, os trabalhadores, sem saber, sacrificam seu presente.

O alcance dos lucros supõe, desde há muito, acionar vários mecanismos, todos eles potenciadores da exploração e de medidas que não excluem as reestruturações produtivas poupadoras de trabalho vivo. (GRANEMANN, 2012, p. 257).

Deste modo, a Previdência Social está circunscrita ao movimento de expropriação financeira que se expressa no presente, articulado entre contrarreformas e alternativas individualistas e financeirizadas (ASSIS, 2017). Esta política é hoje a maior no orçamento público, cujos gastos só não ultrapassam os gastos com a dívida pública. Pelo volume de recursos que mobiliza e pela abrangência da população que atinge, a previdência social tornou-se a “menina dos olhos” do grande capital financeiro que busca novos espaços de acumulação. A pressão por mais e mais contrarreformas desse modelo previdenciário é constante para que os trabalhadores sejam empurrados para a previdência privada.

Cabe ressaltar a articulação direta desta proposta com as demais contrarreformas já aprovadas recentemente – a “reforma” trabalhista e o novo regime fiscal (EC 95). No caso deste último mecanismo, lembremos que aliado à ampliação da DRU para desvinculação de 30% dos recursos da seguridade social, temos o maior engessamento de recursos para a manutenção das políticas sociais jamais visto. O orçamento da previdência também inclui, como uma parte complementar das suas fontes, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido

(CSLL) e esta medida fará com que tais fontes adicionais, previstas na Constituição, sejam altamente reduzidas. Em outros termos, não sobrarão recursos para complementar a previdência e manter o custeio das aposentadorias além dos recursos sobre folha de salários.

No âmbito da reforma trabalhista, a relação com a ampliação da precarização do trabalho levará também à redução da arrecadação sobre a folha de salários. Ou seja, a contribuição de empregados e empregadores, recursos que financiam mais de 80% da previdência social hoje. Diferente do argumento de que geraria mais empregos, a contrarreforma trabalhista além de reduzir postos de trabalho, o que permite a maior exploração dos postos precariamente existentes, desfinancia a previdência social.

Assim, vemos que as três contrarreformas ora citadas não são mecanismos isolados de reduzir direitos à custa dos recursos do trabalho para ampliar a acumulação do capital portador de juros, mas estão altamente articuladas conformando um novo padrão de desfinanciamento do fundo público. Este, para o capital, é sua tábua de salvação em tempos de crise e naufrágio de altas taxas de lucratividade. A luta pelo resgate dos recursos do fundo público passa pela luta contra a “reforma” da previdência, mas também pela revogação das medidas contrarreformistas empreendidas nos últimos dois anos. Aí reside o grande desafio: o diálogo junto aos trabalhadores em defesa dos direitos sociais.

Considerações finais

No capitalismo recente, vivemos uma quadra histórica de impossibilidade de produção de ondas longas expansivas, conforme sinalizava Mandel (1989), via o encurtamento dos períodos de crises cíclicas, cada vez mais difíceis de serem superadas. A saída para a crise estrutural que se aprofunda na realidade brasileira, a partir de 2016, será a redução e/ou eliminação de direitos por meio das contrarreformas. Não há mais tempo a perder para o grande capital, agonizante e com sede de fundo público.

No tempo presente, mais especificamente nos últimos dois anos, assistimos uma onda avassaladora de contrarreformas tocadas

de maneira aligeirada para garantir a retomada de fôlego ao grande capital financeiro, ao mesmo tempo em que eram mascaradas por discursos reacionários de cunho moral (o mote anticorrupção, uma suposta “ideologia de gênero” e “doutrinação” de esquerda). Desde o ingresso de Temer no poder o capital viu-se na tarefa urgente de acelerar a criação de instrumentos legais e normativos que ampliem a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros.

Os danos avistados e já vivenciados pelas medidas implementadas são evidentes: a agudização das expressões da “questão social” e a negligência às demandas do trabalho. Assim, é preciso afirmar a natureza econômica que move a ascensão conservadora ora vivenciada. Se o golpe se gestou a partir do ódio de classe e da insatisfação com os governos petistas – com protagonismo da indústria midiática e da burguesia autocrática – fica evidente pelos dados ora apresentados que o fundamento último, o objetivo fulcral desta avalanche contrarreformista é a retomada das taxas de lucro pelo capital em contexto de grave crise. Diante de uma sociedade periférica e dependente, com uma trajetória de limitada proteção social e uma inserção subalterna na economia mundial, as contrarreformas se apresentam ainda mais nefastas para o conjunto da classe trabalhadora. Esta classe que pouco vivenciou de um marco civilizatório, pouco terá para contar sobre essa breve página da nossa história se não se organizar e resistir a este bárbaro cenário. A única certeza é que só a luta muda a vida, e que não estamos diante do fim da história.

Artigo submetido em 03/09/2018

Aceito para publicação em 03/12/2018

Referências

ASSIS, Rivânia Lúcia Moura de. Expropriação financeira, crédito consignado e contrarreforma da previdência: elos da financeirização. **Argumentum**, v. 9, n. 3, set.-dez./2017, p. 52-64.

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 44-63.

BENITES, A. O plano da Câmara para perdoar 543 bilhões que empresários devem à União. **El País**, 15/08/2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/15/politica/1502754070_555329.html>. Acesso em: 28/12/2017.

CASTRO, Flora. Cinco meses de intervenção: aumento da violência e poucos resultados. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, 16/07/2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/07/16/cinco-meses-de-intervencao-aumento-da-violencia-e-poucos-resultados/>>. Acesso em: 23/08/2018.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. Nota Técnica nº 161, set./2016. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>>. Acessado em: 17/07/2017.

GRANEMANN, Sara. Fundos de Pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Um quarto da população vive com menos de R\$ 387 por mês. **Agência IBGE notícias**. Brasília, 15/12/2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18825-um-quarto-da-populacao-vive-com-menos-de-r-387-por-mes>>. Acesso em: 22/08/2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PIB cai 3,5% em 2015 e registra R\$ 6 trilhões. **Agência IBGE Notícias**. 09/11/2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes>>. Acesso em: 23/11/2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2017 mapeia os homicídios no Brasil**. Brasília, 05/06/2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3025>. Acesso em: 23/08/2018.

MANDEL, Ernest. **Capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1989.

MARTELLO, Alexandre. Renúncia fiscal soma R\$ 400 bi em 2017 e supera gastos com saúde e educação. **G1 Notícias**, set./2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/renuncia-fiscal-soma-r-400-bi-em-2017-e-supera-gastos-com-saude-e-educacao.ghtml>>. Acesso em: 28/12/2017.

MARTINS, Rodrigo. O emprego formal desaparece, a pobreza e a desigualdade avançam. **Carta Capital**. 17/01/2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-emprego-formal-desaparece-a-pobreza-e-a-desigualdade-avancam>>. Acesso em: 11/06/2018.

MARTINS, Rodrigo. Com Temer, o Brasil volta à condição de colônia. **Carta Capital**. 27/07/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/962/com-temer-o-brasil-volta-a-condicao-de-colonia>>. Acesso em: 23/08/2018.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MENEZES, F. Orçamento 2018, uma carta de intenções aos pobres do Brasil. **Le Monde Diplomatique**. Brasil, 12/2017. Capa, p. 4-5.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAMPLONA, Nicola. Falta trabalho para 27,7 milhões de pessoas, diz IBGE. **Folha de S. Paulo**. 17/05/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/falta-trabalho-para-277-milhoes-de-pessoas-diz-ibge.shtml>>. Acesso em: 11/06/2018.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Nota Técnica IPEA nº 28. Brasília: Ipea, 2016.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte

Assistance Policy for the period 1988-2018:
construction and dismantling

Annova Míriam Ferreira Carneiro¹

Cleonice Correia Araujo²

Maria do Socorro Sousa de Araujo³

Resumo: Este texto apresenta resultados da pesquisa Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste, parte da análise do processo de constituição da Política de

1 Assistente social, mestre e doutora em políticas públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: annova@ig.com.br.

2 Assistente social, mestre e doutora em políticas públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: cleo.araujo.as@hotmail.com.

3 Assistente social, mestre e doutora em políticas públicas pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA, professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: contato.socorro@gmail.com.

Assistência Social, no Brasil, a partir do marco regulatório da Constituição Federal de 1988 até o contexto atual no Governo de Michel Temer. Como parte dos procedimentos metodológicos, realizamos revisão bibliográfica e análise de documentos; entrevistas com gestores da PAS dos estados do Pará, Maranhão e Ceará e com os gestores municipais das capitais Belém, São Luís e Fortaleza; e coletamos depoimentos de estudiosos e usuários engajados nesta Política, em âmbito nacional. Os resultados demonstram que a PAS vinha se consolidando através da estruturação do Sistema Único de Assistência Social, sendo que tal processo sofreu profunda inflexão advinda do Governo Temer, por meio da imposição dos ditames do neoliberalismo expressos nas ações de redução do Estado e destituição de direitos, caracterizados pelo desmonte da seguridade social.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988; seguridade social; Política de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social.

Abstract: Analysis of the process of constitution of the Social Assistance Policy (PAS), in Brazil, from the regulatory framework of the Federal Constitution of 1988 until the current context from the Government of Michel Temer. It presents results of the research Evaluating the implementation of the “Single System of Social Assistance in the North and Northeast regions”. As part of the methodological procedures, we carried out bibliographic review and document analysis; interviews with PAS managers from the States of Pará, Maranhão and Ceará and with the municipal managers of the capitals Belém, São Luís and Fortaleza; and we collect testimonials from scholars and users engaged in this Policy nationwide. The results demonstrate that PAS was consolidating through the structuring of Suas, and that this process suffered a profound inflection from the Temer government, through the imposition of the dictates of neoliberalism expressed in the actions of reduction of the State and destitution of the rights, characterized by the dismantling of the Social Security.

Keywords: Federal Constitution of 1988; Social Security; Social Assistance Policy; Single Social Assistance System.

Introdução

A necessidade de garantia dos direitos encontra-se no centro das contradições das sociedades democráticas. Surge nos Estados democráticos capitalistas do século XX, amplia-se e se expressa em demandas de reconhecimento de direitos por qualidade de vida e por minimização das desigualdades sociais (BOBBIO, 1992). Desse modo, o atendimento às demandas postas pela classe

trabalhadora, mediante a implementação de políticas sociais, apresenta-se como respostas a suas necessidades, contudo, sem deixar de reproduzir as contradições intrínsecas às relações de classes no âmbito de sociedades capitalistas.

Partindo-se desse entendimento, neste artigo aborda-se a Política de Assistência Social (PAS) brasileira, como uma das políticas públicas responsáveis por garantir a proteção social, considerando-se a realidade social na qual está inserida que a condiciona, determina e imprime certo desenho, de acordo com os interesses e a correlação de forças existentes. Desse modo, apresenta o movimento social expresso por contradições ao tempo em que evidencia, na atual conjuntura, o processo de desmonte dessa política como resultante da crise do capital.

O presente texto discute o processo histórico de constituição da PAS e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) tendo como referência o marco regulatório da Constituição Federal de 1988 até o contexto atual na realidade socioeconômica e política no Brasil, a partir da aprovação pelo Congresso Nacional do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, sendo o cargo assumido pelo vice-presidente Michel Temer. Tem, portanto, como foco de análise a PAS e o Suas, situados no decorrer de 30 anos da promulgação da Carta Magna de 1988.

O artigo foi elaborado como parte do projeto de pesquisa “Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste: significado do Suas para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil”. Este projeto recebeu financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (Fapema), em concorrência ao Edital Universal/FAPEMA nº 40/2014 e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em concorrência ao Edital Chamada Universal MCTC/CNPq nº 1/2016.

O projeto em referência tem como objeto de investigação a PAS nas regiões Norte e Nordeste, especificamente no que se refere à implementação do Suas, enquanto sistema de gestão da referida política, considerando duas dimensões:

- (i) Análise crítica do conteúdo, dos fundamentos e da percepção que os sujeitos diretamente envolvidos na implementação do Suas têm sobre a Política Nacional de Assistência Social (Pnas) e o Suas;
- (ii) Investigação sobre a implementação do Suas em uma amostra intencional das regiões Nordeste e Norte do Brasil, constituída pelos estados do Maranhão, Ceará e Pará, incluindo uma amostra representativa dos municípios destes três Estados, conforme determinado na Proposta Metodológica do projeto. Foram selecionados, como equipamentos para realização da pesquisa empírica, os Centros de Referências de Assistência Social (Cras), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP).

A abordagem aqui enfatizada foi incluída no contexto da investigação em decorrência da necessidade de inserir a pesquisa na atual conjuntura econômica, política e social, no processo de desmonte de direitos e as contrarreformas em curso, considerando o contexto pós-*impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República.

Em termos de procedimentos de pesquisa para contemplar esta dimensão específica do estudo, realizamos revisão bibliográfica do tema e análise de documentos recentes que dizem respeito à Política de Assistência Social no Brasil. Foram, ainda, desenvolvidas entrevistas com os gestores da PAS dos três estados da região Norte e Nordeste (Pará, Maranhão e Ceará) e com os gestores municipais das três capitais que integram a amostra da pesquisa empírica, quais sejam Belém, São Luís e Fortaleza. Foram ainda coletados depoimentos de sujeitos, estudiosos e usuários engajados na política em âmbito nacional. Com esses informantes procurou-se identificar possíveis rebatimentos da conjuntura brasileira recente na PAS e na implementação do Suas.

Desse modo, o presente artigo se propõe a apresentar e discutir o processo de construção e de desmonte da PAS e do Suas a partir da revisão de bibliografia realizada e das reflexões recentes de estudiosos.

A Política de Assistência Social no contexto dos 30 anos da Constituição Federal de 1988

A recente configuração da Assistência Social como política pública inserida no campo da seguridade social, no Brasil, decorre de um processo historicamente construído a partir da luta de diferentes grupos e sujeitos sociais pela institucionalização da proteção social como responsabilidade estatal, o que vem se efetivando a partir da Constituição Federal de 1988, e posterior regulamentação pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Conforme estabelecido no art. 194 da Constituição Federal de 1988, a seguridade social é constituída por três políticas de proteção social: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. A política de Saúde é reconhecida como direito universal, independentemente de ter havido contribuição à seguridade social (Lei SUS nº 8.080/1990); a de Previdência Social é a política contributiva, cujo acesso demanda contribuição à seguridade social, a partir de critérios definidos; e a de Assistência Social é a política não contributiva, destinada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme estabelece a Loas. (BRASIL, 2015, p. 13).

A Carta Magna de 1988 configura-se, portanto, como referência legal para consolidação da Assistência Social como política pública no âmbito da proteção social e estabelece duas diretrizes que orientam a organização da PAS, inscritas no art. 204 da CF de 1988, quais sejam: I – A descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de Assistência Social; e, II – A participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O art. 203 define os objetivos da PAS e estabelece que “[...] a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. (BRASIL, 1988).

A Loas, por sua vez, reafirmou os conteúdos dos arts. 203 e 204, definindo ainda como diretriz para a PAS, a primazia da responsabilidade do Estado e o comando único das ações em cada esfera de governo e instituiu, no seu art. 30, três importantes instrumentos de gestão do sistema descentralizado e participativo: os Conselhos de Assistência Social, os Planos de Assistência Social e os Fundos de Assistência Social. (BRASIL, 1993).

Em 2004, o Conselho Nacional de Assistência aprovou a Política Nacional de Assistência Social (Pnas), em vigor, a qual estabelece o formato desta política por meio da proposta de implementação do Suas como modelo de gestão para operacionalização das ações, criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme previsto na Loas.

Para garantir a parcela de responsabilidade da proteção social que cabe à PAS, esta se materializa a partir da implementação de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, enquanto ações desenvolvidas pelo Estado (direta ou indiretamente), cujos objetivos precípuos deveriam ser enfrentar expressões da questão social e garantir os direitos de cidadania, principalmente aqueles assegurados pela CF de 1988, regulamentados pela Loas (Lei nº 8.742/1993) e pela Loas/Suas (Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011).

A estruturação da PAS, mediante a forma de gestão do Suas, do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios hierarquizados por tipo de proteção e níveis de complexidade, introduz a concepção de sistema orgânico com definição de responsabilidades para os entes federados e conseqüentemente impõe desafios para sua concretização, dada a complexidade que envolve o funcionamento da rede socioassistencial. Ademais, importa considerar os determinantes socioeconômicos e políticos que interferem na forma como esta política pública tem conseguido ser implementada na sociedade brasileira.

No decorrer das três últimas décadas, a PAS vem tentando se configurar como política pública de responsabilidade estatal, apresentando avanços no âmbito jurídico-normativo e na constituição de uma nova institucionalidade a partir da implementação do Suas, com inovações nos campos da gestão, da execução e do controle social.

O processo de construção e desmonte da PAS e do Suas à luz dos estudiosos

A respeito do processo de consolidação do Suas no Brasil, em depoimento, Márcia Lopes⁴ afirma que o sistema vinha se estruturando, embora com fragilidades, no contexto de diversidades territoriais, regionais, culturais, étnico raciais, econômicas e sociais. Ressalta que, nesse processo de consolidação do sistema, elementos de gestão, financiamento, controle social, processos de capacitação, tecnologias de informação, gestão do trabalho, sistemas de avaliação e monitoramento estavam sendo debatidos com vistas à consolidação da Pnas no âmbito da proteção social brasileira. Assim, a política vinha ganhando legitimidade num campo de confronto entre a Assistência Social do passado e a Assistência Social como política de Estado.

A respeito do processo de constituição do Suas, Jucimeri Silveira⁵ ressalta, em depoimento, que o Suas pode ser considerado como uma das principais reformas desenvolvidas no âmbito da política social em atendimento aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988; e se caracteriza por meio de etapas centrais na construção das bases normativo-jurídicas para a regulação do conteúdo relativo ao direito à Assistência Social. Enfatiza que:

Na primeira fase, a Pnas possibilitou a nacionalização da política com conceitos essenciais aperfeiçoados com a edição da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O período pós-Dilma até o golpe revela-se como a fase de importante expansão de recursos e serviços, de reordenamento da proteção social especial e implantação de novos dispositivos para atender diversidades e desigualdades territoriais, e a transversalidade dos direitos socioassistenciais (lanchas, Centros Especializados para População em Situação de Rua, Residência Inclusive, Centro Dia, novas modalidades de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens, acolhimento para migrantes e famílias). Foram produzidas orientações que visam à qualificação dos serviços socioassistenciais e à integração dos mesmos com benefícios. Tais

4 Em consulta realizada pelas autoras, à Márcia Lopes, via e-mail, em 06/2018.

5 Em consulta realizada pelas autoras, à Jucimeri Silveira, via e-mail, em 06/2018.

orientações avançaram mais na perspectiva da produção para dentro do Suas, com desafios que persistem na relação intersetorial, tendo em vista uma concepção de seguridade social universal e ampla, a interdependência dos direitos. (JUCIMERI SILVEIRA).

Castro, 2016 (in SILVA 2017), pontua dois ciclos referentes à constituição e implementação do Suas: o primeiro que se inicia em 2005, quando foi criado, e se estende até 2011, ano de reformulação da Loas; e um segundo ciclo, que se inicia em 2012 e se estende até 2016, quando o processo, rumo à consolidação do sistema, é interrompido com a implementação do golpe institucional e início do Governo Temer.

Silva (2017) destaca que os avanços alcançados nesses dois ciclos de construção do Suas no Brasil, encontram-se, desde 2016, em retrocesso decorrente da instalação de um golpe institucional midiático e jurídico, com o apoio do Poder Judiciário, cuja expressão mais cruel é o avanço ostensivo de contrarreformas neoliberais consubstanciadas na retirada de direitos sociais conquistados, através da luta e organização da classe trabalhadora, acarretando no desmonte do Sistema de Proteção Social, construído no país. Ressalta, ainda, que nesse contexto a PAS é atingida com mais intensidade como política direcionada ao enfrentamento da pobreza.

Neste sentido, é destacado o contexto brasileiro pós-2016 caracterizado pelo acirramento do desmonte das políticas de seguridade social e, conseqüentemente, dos seus efeitos sobre a classe trabalhadora. Este processo deve ser compreendido dentro da lógica capitalista, da necessidade de utilização do fundo público para enfrentamento da crise e de sua reprodução como sistema de produção.

A este respeito, Granemann (2016, p. 173) afirma que:

A razão para tão vulgar ataque reside na necessidade dos grandes capitais em operar uma nova partilha do fundo público que lhes permita, simultaneamente, o enfrentamento da crise e a abertura de novos espaços de inversão de seus capitais. (GRANEMANN, 2016, p. 173).

Ou seja, a saída para a ‘crise fiscal’ do Estado brasileiro, conforme discurso oficial, é desenvolver um programa de redução de gastos, especificamente dos recursos destinados à classe trabalhadora. O que significa cortes de direitos do trabalho, incluindo-se aqueles vinculados à seguridade social e às políticas sociais de um modo geral.

Dentre as políticas sociais em processo de desmonte ou ameaças, no Brasil, particulariza-se a PAS a partir das análises de alguns autores e de depoimentos de gestores e especialistas da área.

Para Silveira, a PAS está em risco com evidentes retrocessos que ameaçam as bases de sustentação do Suas. A autora ressalta que o cenário atual revela tendências regressivas explícitas ou ocultadas nas narrativas que demarcam fragilidades do sistema, tais como dificuldades inerentes à execução de recursos repassados para os municípios pelo Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) e pela ausência de padrões relativos aos custos dos serviços. São justificativas utilizadas pelo governo federal “para a cristalização da agenda no Suas, especialmente na expansão do financiamento e dos serviços, inclusive os tipificados, mas não cofinanciados”. (SILVEIRA, 2017, p. 488).

Referindo-se à conjuntura atual, Silveira (2017) ressalta algumas medidas neoliberais e seus impactos quanto às bases estruturantes do Suas:

Aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com base no executado de 2016, o que implicou a redução de recursos para 2017; congelamento de recursos pelos próximos vinte anos, com a aprovação do Novo Regime Fiscal (PEC nº 55) e implantação do Programa Criança Feliz, definido pelo Conselho Nacional de Assistência Social como Primeira Infância no Suas (Resolução nº 20, de 24 de novembro de 2016), sem discussão coletiva e aprofundada nas instâncias do Suas, e aprovação no mês seguinte ao decreto que cria o referido programa. (SILVEIRA, 2017, p. 501).

O governo utiliza também como argumento a “[...] impossibilidade de reversão das reformas em curso e do congelamento dos recursos” (SILVEIRA, 2017, p. 502). Desse modo, a ênfase é “fazer

mais com menos”, cujo enfoque gerencial restringe a agenda Suas a resultados e busca pela eficácia, em detrimento da consolidação de um Sistema que vinha se estruturando na busca de condições efetivas para contribuir para o enfrentamento à pobreza.

A partir da análise do contexto socioeconômico e político do golpe de 2016, Silva (2017) enfatiza que a opção do Governo Temer por um projeto conservador, orientado pelo desmonte dos direitos sociais e desestruturação da seguridade social no Brasil, é complementado pelas ações para redefinição do orçamento público para a PAS, como a Emenda à Constituição PEC nº241/2016, posteriormente denominada Emenda Constitucional nº 95, que instituiu, de forma arbitrária, o Novo Regime Fiscal (NRF) para a União pelos próximos vinte anos, e estabeleceu limites para as despesas primárias, destinadas a cada um dos poderes, de maneira que o crescimento anual dos gastos não pode ultrapassar a taxa de inflação de 2016. O NRF, instituído no Governo Temer, inviabiliza, portanto, a vinculação dos recursos para as políticas sociais, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, visto que impõe o congelamento das despesas primárias, excetuados os gastos com o pagamento de juros da dívida.

Silva (2017) ainda destaca que, neste contexto, a previsão de recursos orçamentários para esta política, já em 2018, compromete os avanços adquiridos na diminuição da pobreza e na manutenção e oferta de novos serviços socioassistenciais, impondo, dessa forma, uma descontinuidade na garantia dos serviços já ofertados. A autora afirma, também, que o Suas está em processo de desconstrução ou em risco de interrupção, tendo em vista a proposta orçamentária para 2018, que se situa em contraposição à agenda de expansão de recursos proposta pelo II Plano Decenal de Assistência Social, congelada desde 2016. Ela identifica uma disputa de projetos em que a política social é secundarizada, com instituição de um Estado penal para as populações mais pobres, e gerencial para o mercado e grupos políticos que se utilizam do Fundo Público, por meio da apropriação do espaço estatal.

Em entrevistas e depoimentos, os participantes da pesquisa ressaltaram que dentre as decisões do Governo Temer, três vêm repercutindo no campo da Assistência Social e colocando em questão o avanço histórico que conformou a Pnas e o Suas. A primeira decisão do atual Governo ocasionou, consoante Márcia Lopes,⁶ a extinção do Ministério da Previdência e alocação do INSS no MDS, sendo as Secretarias Nacionais para Políticas de Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos absorvidas pelo Ministério da Justiça e da Cidadania. Também vem realizando desconstrução da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), criada em 2004 com o objetivo de produzir, sistematizar e disponibilizar dados sobre o Suas e sobre a PAS em todo o país, tornando-se uma referência nos estudos, pesquisas, informações, e práticas de avaliação e monitoramento do Suas e de todas as políticas públicas no MDS, sendo amplamente acessada por diferentes esferas do governo, da sociedade civil e do conjunto de trabalhadores do Suas.

A segunda decisão foi a ruptura com o comando único da Pnas sendo que os programas passaram a ser desenvolvidos por duas secretarias concorrentes, a Secretaria Nacional de Promoção e Desenvolvimento Humano e a Secretaria de Assistência Social. E a terceira decisão advém da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que se reverte em cortes de recursos para as políticas sociais, caracterizando o início de um processo de desfinanciamento da proteção social.

Em decorrência dessas decisões, Aldaiza Sposati⁷ ressaltava, em depoimento, que está havendo expressivo movimento de retorno ao velho formato assistencialista da PAS. Destaca que tem ocorrido “uma diluição do que foi construído no Suas, retornando a velha concepção de que não existe segurança de proteção na assistência social”. Assim, vem se configurando retrocessos em termos da tipologia dos serviços, da disposição para se inventar novas coisas, da disponibilização de recursos e, ainda, o retorno da ideologia do primeiro-damismo.

6 Em consulta realizada pelas autoras, à Márcia Lopes, via e-mail, em 06/2018.

7 Em consulta realizada pelas autoras, à Aldaiza Sposati, via e-mail, em 06/2018.

Marcia Lopes ressalta também a diminuição das equipes de trabalhadores, inclusive do próprio MDS. Esse fato, associado à redução de recursos, fragiliza o trabalho desenvolvido nas esferas da Assistência Social em todo o país.

Ainda de acordo com Márcia Lopes, é possível identificar o desmonte da PAS e do Suas no âmbito das instâncias de participação preconizadas pela política. Neste caso, tem havido substituições de conselheiros e anúncios de novas medidas de gestão, sem atentar para os critérios construídos coletivamente, sobretudo, em relação ao Cadastro Único, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Consoante ressalta:

[...] mudanças explícitas na relação com o CNAS, passando por cima das instâncias de pactuação e controle social, como CIT, Fonseas, Congemas e outros espaços de debates do Suas, prevalecendo práticas autoritárias, centralizadoras, desrespeitosas ao controle social e aos usuários, sem transparência, num processo crescente de afastamento entre a gestão e os demais interlocutores. (MARCIA LOPES).

Nesta direção, Silveira (2017) acrescenta que, antes do golpe deflagrado em 2016, o Suas se encontrava numa trajetória de aperfeiçoamento institucional e político, de expansão qualificada e integrada dos serviços socioassistenciais, conforme estabelecido no II Plano Decenal de Assistência Social, orientado pela gestão democrática e pela integralidade da proteção. No contexto pós-golpe 2016, é imposto um projeto de retrocessos que revela uma crise moral e civilizatória expressa no aumento da pobreza e da desigualdade, na fragilidade dos vínculos sociais, precarização das condições de vida e no descompromisso do Estado e da sociedade na construção de respostas de caráter efetivamente democrático. Há uma evidente restrição do Estado em implementar políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da questão social, à reprodução social da classe trabalhadora. Ao avanço do desemprego e das inseguranças sociais, a proteção social é fragilizada, subsumida pela política fiscal exigida pelo capital financeiro e sua hegemonia, conforme as reflexões da autora em referência.

Reafirmando posicionamentos anteriores, estudos resenhados destacam que as medidas instituídas pelo Governo Temer impõem ao país um processo de destruição de direitos sociais, com a inviabilização da PAS, com a desestruturação do Suas, como assevera Carvalho (2017). O que está em curso, conforme a autora, é um processo de inflexão na consolidação do Suas, afetando, sobremaneira, a gestão e o financiamento público.

A autora assinala que se trata de um desmonte de avanços e conquistas, de um movimento de regressão que remonta há várias décadas, ao período pré-Vargas. É o avanço do conservadorismo, reproduzindo requisitos não superados como o assistencialismo, o voluntariado, a solidariedade, a filantropia. E mais, a instituição do mínimo numa perversa lógica de “fazer o mínimo com um mínimo”. Assim, o BPC, por exemplo, sofre alterações no sentido de propostas de restrição dos critérios de acesso (aumento da idade de 65 para 70 anos), redução do quantitativo de beneficiários mediante clivagem seletiva para bloqueio e corte de benefícios e a desvinculação do valor do salário mínimo. E, ainda, a limitação do acesso ao Programa Bolsa Família que deverá focalizar os 5% mais pobres da população. Trata-se de uma ameaça explícita à manutenção da frágil democracia brasileira, aos pactos sociais e civilizatórios previstos na Constituição de 1988 e à garantia de direitos sociais conquistados nas lutas pela afirmação da Assistência Social como política pública de seguridade social.

Sob o Governo Temer, a seguridade social brasileira é duramente afetada por um movimento ofensivo do capital, no sentido de destruição de direitos sociais e trabalhistas. Tal movimento compromete as condições de vida de parcelas majoritárias da sociedade, em particular da classe trabalhadora cada vez mais submetida a situações de empobrecimento extremo em face da lógica destrutiva da proteção social. Carvalho (2016) assevera que o desmanche do Suas significa um retrocesso na forma como o Estado brasileiro não apenas concebe a pobreza, mas como atende e cuida das famílias pobres. Neste sentido, o Governo Temer se configura, indiscutivelmente, como um governo contra os pobres. Um governo plutocrata comprometido em intensificar a precarização das condições de vida da classe

trabalhadora, desqualificar e destruir políticas de reprodução social dessa classe em nome da política de austeridade exigida pelo capital financeiro e sua voracidade por altas taxas de lucro.

Castro (2017) enfatiza que o Governo Temer faz uso da estratégia adotada por Hitler, conhecida como “arquitetura da destruição”, para impor à sociedade brasileira os ditames do neoliberalismo expressos nas ações de redução do Estado e destituição dos direitos sociais, expresso particularmente no desmantelamento da PAS no contexto do desmonte da seguridade social.

Nesse sentido, a autora destaca os seguintes desmontes: (i) na lógica da seguridade social, pela alteração de regras ao acesso aos benefícios e propondo desvinculação do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo; (ii) do órgão gestor da Assistência Social, pela realocação em todo o país de ações e serviços tais como combate à droga, desenvolvimento agrário e operação de benefícios previdenciários, descaracterizando a Assistência Social como uma política; (iii) do Bolsa Família, pela diminuição da cobertura do Programa; (iv) do BPC, pela proposta de desvinculação do salário mínimo; e, por fim, o (v) da rede pública de atendimento da Assistência Social, por meio do deslocamento do Cadastro Único e a gestão dos benefícios de transferência de renda dos territórios onde vivem as famílias, para as poucas agências do INSS existentes no país.

Num cenário de aprofundamento da pobreza e da desigualdade, o Suas se encontra em estágio de desconstrução, correndo o risco de interrupção, o que pode ser evidenciado no engessamento de sua agenda, no congelamento de recursos e no avanço de programas pontuais que revelam uma disputa de projetos em que a proteção social como direito não assume centralidade. Em curso, a institucionalização do Estado penal para a classe trabalhadora, sobretudo os segmentos mais empobrecidos expostos à desproteção social, precarização, desemprego, violência; enfim, a inseguranças sociais de diferentes ordens. No campo institucional, a imposição da lógica gerencialista que fragmenta políticas e direitos sociais no sentido de

restringi-los ao mínimo possível tendo em vista a apropriação privada do fundo público e sua subordinação à lógica econômica.

Considerações finais

Como elementos conclusivos do presente artigo, destacamos que, no Governo Temer, o país vivencia um contexto em que se agravam e se aprofundam os ideários neoliberais expressos na regressão de conquistas sociais institucionalizadas nas lutas coletivas e reconhecidas na Constituição Federal de 1988. A seguridade social expressa uma conquista histórica que sinaliza a possibilidade de uma proteção social universal, ampla e integrada embora não tenha se efetivado como tal. Desde sua inserção na CF 1988 a seguridade social tem se constituído objeto estratégico de disputas e ataques do capital, em especial o capital financeiro e sua hegemonia que vem se reorganizando de forma ofensiva, impondo à classe trabalhadora condições de vida e trabalho marcadas pela extrema precarização, sobretudo, por meio de medidas de restrição da responsabilidade do Estado na implementação de políticas que assegurem a reprodução social daquela classe. Em decorrência tem-se a apropriação ostensiva e acelerada do fundo público viabilizada por medidas de caráter liberal e conservador que incidem de forma negativa sobre o Sistema de Proteção Social assegurado na CF 1988. Dentre as medidas, cabe destacar o “congelamento” dos gastos sociais públicos por um período de vinte anos; a desvinculação de aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais como o BPC das correções do salário mínimo; a retração da política de valorização do salário mínimo; a contrarreforma trabalhista, dentre outras medidas orientadas para dilapidar direitos sociais em favor das exigências imperativas do capital financeiro especulativo.

Vive-se, portanto, um cenário adverso para a seguridade social e para a sociedade em geral, particularmente a classe trabalhadora. Acelera-se a tendência de focalização e desfinanciamento da seguridade social, o que afeta com mais intensidade a PAS, dada a sua trajetória histórica diferenciada em relação à previdência e à saúde, políticas já consolidadas (não sem contradições e embates) em termos conceituais, institucionais e normativos. A assistência social após

reconhecimento como política pública integrante da seguridade social é marcada por um momento distinto na sua história. Momento marcado pelo desafio de constituição como política pública e como direito, o que expressa projetos em disputa no âmbito dessa política: um projeto em que se busca assegurar o direito à proteção social como competência do Estado; e outro em que prevalece o caráter conservador pautado na dissociação entre assistência social e direito, fundamentado na lógica da ajuda, da moralização, da intervenção emergencial, pontual, improvisada e precarizada. Trata-se de projetos que se conflitam e, contraditoriamente, se misturam e se complementam no processo de construção da assistência social na lógica do Suas.

O processo de construção do Suas, a partir de 2005, embora marcado por contradições e limites, apresentou avanços jurídicos, normativos, políticos e institucionais que lhe conferiram aperfeiçoamento, principalmente quanto à integração e qualificação dos serviços e benefícios. Esse processo sofre inflexão no Governo Temer que impõe uma agenda de retrocessos que impacta nos avanços então alcançados visto que reforça no âmbito do Suas o projeto conservador que reafirma a transmutação do direito em favor. A ofensiva conservadora associada a um movimento de erosão da frágil democracia no Brasil, num contexto de congelamento de recursos e de desmonte dos sistemas públicos, de contrarreformas que aprofundam a desigualdade, a pobreza e outras violações dos direitos humanos, fortalecem propostas retrógradas, focalistas e meritocráticas no âmbito da esfera pública. Em lugar do direito tem-se o mérito. Em lugar de recursos e investimentos públicos tem-se a aceleração de cortes orçamentários e financeiros visando estimular a privatização e o voluntariado. Em lugar da expansão integrada de serviços e benefícios sociassistenciais tem-se o avanço de ações pontuais, fisiologistas, impregnadas pelo primeiro-damismo, clientelismo e moralismo impostos.

A perspectiva de moralização dos pobres pelo lançamento do Programa de Educação Financeira para os beneficiários do Bolsa Família é apontada por autoras como Silveira (2018). Esta ressalta que o Programa foi anunciado pelo governo sem a devida pactuação e que tem havido na PAS um desrespeito ao comando institucional da democracia participativa. E ainda, que o referido programa é

coerente com os demais programas pontuais que estão se alastrando e desmontando o Suas, tais como o Criança Feliz e as demais propostas como o Bolsa Dignidade, que supõe condicionar o recebimento da variável ao cumprimento de uma contrapartida, como, por exemplo, o trabalho voluntário.

A realidade em curso explicita adversidades e instabilidades com implicações sociais, políticas e culturais graves numa conjuntura que demanda a ampliação de uma seguridade social pública, acompanhada de reformas estruturais e estruturantes. O projeto de retrocessos, implementado pelo Governo Temer, avança em volume e intensidade, preconizando contrarreformas sociais e trabalhistas que aprofundam a desigualdade e colocam em risco a efetivação de serviços públicos sob a justificativa de enfrentamento de crise econômica e fiscal. Sob essa justificativa é imposta uma nova proposta de assistência social de caráter residual, pontual, emergencial, apartada sua dimensão pública, ao ser deslocada do campo estatal para o filantrópico e operacionalizada por entidades. Evidencia-se, portanto, um paradoxo, o avanço da pobreza e da desigualdade e a redução da proteção social a partir do Governo Temer. O orçamento para a assistência social apresentado para o ano de 2018 evidencia um corte de 98% para o Suas, o que implica recuos significativos nas ações de estruturação e manutenção dos serviços. Coloca em risco o funcionamento de uma rede socioassistencial já fragilizada, de um sistema estatal em processo de desmonte.

O corte de recursos imposto ao Suas pelo Governo Temer, evidencia bem mais do que uma medida de contenção de gastos. Expressa uma opção política pautada na concepção de que sistemas de proteção social são secundários, desnecessários podendo ser flexibilizados no seu financiamento, considerado seu custo elevado segundo a clássica lógica fiscalista do discurso neoliberal. As medidas de redução de investimentos também expressam a ruptura de pactos sociais e federativos, ou seja, os pactos entre as instâncias federativas na composição de recursos e responsabilidades para provisão dos serviços socioassistenciais, bem como o pacto entre as classes que moldou o padrão de proteção social desenhado na Constituição Federal de 1988, com lastro em ideais universalistas, vinculados a uma perspectiva de cida-

dania em que os direitos são inscritos num código de pertencimento à nação. A ruptura desses pactos incide sobre os municípios no sentido da pressão por respostas e responsabilidades em relação às demandas sociais, visto que os municípios terão que arcar com a manutenção das estruturas de proteção existentes e apresentar respostas a segmentos sociais cujos direitos estão sendo violados.

A manutenção de políticas inclusivas e protetivas tende a se tornar mera retórica, visto que sem orçamento que lhes dê sustentação perdem efetividade quanto aos seus objetivos. Em decorrência, tem-se o retrocesso da proteção social brasileira com a crescente desresponsabilização do Estado da sua competência de efetivar direitos sociais e o retorno (giro conservador) ao padrão caritativo em que demandas sociais são providas de forma instável, assistemática e fragmentada por organizações sociais, empresas privadas e indivíduos dotados de generosidade.

O momento exige crítica, reflexões e construção de estratégias coletivas que deem visibilidade a um debate que torne explícito o processo de desmonte cujas consequências terão impactos na sociabilidade balizada pela democracia e pelos direitos.

Artigo submetido em 04/09/2018
Aceito para publicação em 11/10/2018.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º/01/2018.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Lei do Suas. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, 2011a.

BRASIL. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1993.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Movimento ético-político e social em defesa do Suas, crise e golpe de Estado: o que está acontecendo com o Brasil?** Palestra proferida em 11/08/2016, no Cine São Luís, Fortaleza-CE (mimeo).

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Democracia, participação e seguridade. SEMINÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2, Maracanaú-CE, 14/09/2017.

CASTRO, Ieda M. Nobre de. **Em defesa da assistência social pública, contra o desmonte da seguridade social.** Disponível em: <<http://plataformasocial.com.br/em-defesa-da-assistencia-social-publica-contra-o-desmonte-da-seguridade-social/>>. Acesso em: 05/06/2018.

GRANEMANN, Sara. O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência. **Serviço Social em Revista**, v. 19, n. 1, p. 171-184, jul.-dez./2016.

LOPES, Márcia. **Depoimento sobre a atualidade da política de assistência social.** 2018 (mimeo.).

SILVA, Maria Ozanira da S. e. Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social na conjuntura social brasileira de desmonte da seguridade brasileira. ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2, Brasília, 2007.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. **A velha moralização dos pobres é a novidade do MDS do governo Temer.** Disponível em: <[https://maisuas.org/2018/05/21/a-velha-moralização-dos-pobres-é-a novidade-do-MDS-do-governo-Temer](https://maisuas.org/2018/05/21/a-velha-moralizacao-dos-pobres-e-a-novidade-do-MDS-do-governo-Temer)>.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta por direitos. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, 2017.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. **Na festa da independência, o anúncio do fim do Suas.** Disponível em: <[https:// maisuas.org/2017/09/07/na-festa-da-independência-o-anúncio-do-fim-do-suas/](https://maisuas.org/2017/09/07/na-festa-da-independencia-o-anuncio-do-fim-do-suas/)>. Acesso em: 05/06/2018.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Contratação por pregão: formas atípicas de trabalho de assistentes sociais no Brasil recente

*Hiring by trading floor: atypical forms of work
of social workers in recent Brazil*

Tatiane Valéria Cardoso dos Santos¹

Inez Stampa²

Resumo: O desenvolvimento capitalista e as consequentes transformações societárias advindas da busca incessante pela acumulação trazem repercussões significativas para o âmbito do trabalho como práxis humana. A partir desse processo sócio-histórico ocorre a intensificação das formas de expropriação da força de trabalho que se expressam, notadamente, por meio das práticas de precarização. No caso brasileiro,

1 Assistente social, mestre em Serviço Social pela Uerj e doutoranda em Serviço Social pela PUC-Rio, bolsista nota dez Faperj. E-mail: tatiane_valeria@yahoo.com.br

2 Assistente social e socióloga, doutora em Serviço Social, coordenadora adjunta da área de Serviço Social na Capes (2018-2021), bolsista produtividade em pesquisa CNPq, professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. E-mail: inestampa@gmail.com

utilizando, sobretudo, a flexibilização da regulamentação do trabalho e a intensificação das formas de uso e exploração da força de trabalho. É nesse âmbito de análise que se centram as reflexões do texto, baseadas em revisão bibliográfica, análise documental e em dados secundários cujo objetivo é revelar atuais relações de trabalho dos assistentes sociais brasileiros, configuradas por formas precárias e atípicas de contratações, por meio dos processos licitatórios do Estado, sobretudo na modalidade pregão. Tal fenômeno constrange a legislação social trabalhista brasileira e a regulamentação profissional dos assistentes sociais.

Palavras-chave: capitalismo; trabalho; flexibilização; contratação por pregão; serviço social.

Abstract: The capitalist development and the consequent societal transformations resulting from the incessant search for accumulation bring significant repercussions to the scope of work as a human praxis. From this socio-historical process, there is an intensification of the forms of expropriation of the labor force that are expressed, in particular, through precarious practices. In the Brazilian case, above all it uses the flexibilization of labor regulation and the intensification of the use and exploitation of the labor force. It is within this scope of analysis that focuses the reflections of the text, based on bibliographic review, documentary analysis and secondary data. Its objective is to reveal current working relationships of Brazilian social workers, configured by precarious and atypical forms of hiring, through the bidding processes of the State, especially in the electronic trading floor modality. Such phenomenon constrains the Brazilian social labor legislation and the professional regulation of social workers.

Keywords: capitalism; work; flexibility; hiring by trading floor; social work.

Introdução

O presente estudo busca contribuir para a análise teórica e política das contradições e conflitos desencadeados pela dinâmica do capitalismo contemporâneo sobre o “mundo do trabalho”³ e, particularmente, para os/as assistentes sociais.

3 A expressão “mundo do trabalho” se refere aos processos sociais que vêm levando às mais diversas formas sociais e técnicas de organização do trabalho, desde o fim do século XX até este início do século XXI. Pauta-se na submissão cada vez maior do processo de trabalho e da produção aos movimentos do capital em todo o mundo, compreendendo a questão social e o movimento da classe trabalhadora. (STAMPA, 2012).

As investigações iniciadas e pesquisas exploratórias em curso para a tese de doutoramento nos permitem apreender as possíveis repercussões dessa dinâmica atual do desenvolvimento capitalista sobre as condições e relações de trabalho dos assistentes sociais.

Verificamos um novo perfil de informalidade, posto através de relações de trabalho e assalariamento dos agentes profissionais⁴ diferentes daquilo que se “universalizou” por meio da organização urbano-industrial consolidada no século XX, por meio do padrão fordista/ taylorista, sob a forma do emprego assalariado (SILVA, 2003; LAZARESCHI, 2007), aquilo que se caracterizou chamar de sociedade salarial. (CASTEL, 2015).

Decorrentes das novas estratégias – como a resposta à crise e desenvolvimento, expansão e acumulação do capital – examina-se que, a partir da década de 1980, ocorre uma profunda transformação, tanto no espraiamento quanto no perfil de informalidade até então concebida (SILVA, 2003) e, com isso, também se passou a registrar novas formas de regulação social do trabalho, exigências do capital por trabalho mais flexível.

Destacamos que não foram encontradas produções teóricas/ pesquisas/sistematizações publicadas por pesquisadores da área e estudos que abordassem as contratações pelas diversas modalidades licitatórias do Estado e a utilização do trabalho de assistentes sociais sob a forma de prestação de serviço/suposta autonomia.⁵

Portanto, o presente texto tem por direção publicizar estudos realizados e em andamento, recuperando a centralidade do trabalho dos assistentes sociais brasileiros na conjuntura recente de contrar-

4 Tomamos neste estudo o significado de salário para compreensão de assalariamento. Salário refere-se à remuneração ajustada pela prestação de serviços, especialmente em razão de contrato de trabalho, ou seja, ao ordenado, paga, recompensa.

5 O CFess emitiu ofício nº 041/2014 ao Conselho Nacional de Justiça pedindo providências sobre as formas precárias de contratação, que aborda a suposta prestação de serviço, na qualidade de perito judicial, entre outras formas precárias de trabalho. Tal demanda também é objeto de acompanhamento e problematizações de alguns Cress no país. Todavia, quando analisamos as produções teóricas de assistentes sociais, não identificamos dados sistematizados/pesquisas tomando por centralidade a categoria trabalho e conceito de precarização.

reforma trabalhista, que introduz formas atípicas de assalariamento caracterizadas pelo recrudescimento dos processos de flexibilização das relações de trabalho.

Impactos da Lei nº 13.429/17 para os trabalhadores no Brasil

A conjuntura recente do trabalho no Brasil, de modo estrutural e com arranjos políticos combinados, dissolve a legislação trabalhista e a vida social, com claro favorecimento ao capital produtivo e financeiro, liberalizando de modo irrestrito a terceirização e, sem sombra de dúvidas, caminha a passos largos para a intensificação da precarização social no país.

Centrada na realidade brasileira, Druck (2011) define a precarização social do trabalho a partir dos seguintes processos: vulnerabilidade das formas de inserção e desigualdades sociais; intensificação do trabalho e terceirização; insegurança e saúde no trabalho; perdas das identidades individual e coletiva; fragilização da organização dos trabalhadores e condenação e descarte dos direitos do trabalho.

Contudo, apesar dessa profusão de ataques contra o direito do e ao trabalho ter sido consolidada nos dias atuais, se lançarmos um olhar retrospectivo no tempo histórico e espacial, identificaremos que o uso/intermediação do trabalho, pela via da escravidão-mercadoria, está nos anais dos acontecimentos e sempre resultou em sequelas humanas e sociais. (SCHIAVONE, 2005).

Ora, mesmo que não caiba nessas linhas descrever a historiografia do trabalho, é importante registrar que não data da contemporaneidade e da conjuntura recente a apropriação e exploração do homem. Ainda que por objetivos distintos e sem a organicidade, divisão e dinâmicas inerentes ao capitalismo, o que o percurso da história nos revela é que os efeitos da apropriação indébita do trabalho alheio, seja na condição escrava ou “livre”, sempre produziu efeitos deletérios à humanidade. Na sociabilidade do capital, a apropriação do sobretalho do homem, a partir de uma igualdade jurídica, produz, de modo regulamentado, a exacerbação da questão social e a banalização da vida.

Tomando o Brasil como centro da análise, um dos últimos países a “abolir” a escravidão e ingressar tardiamente no sistema capitalista, o esgotamento do regime escravista e a constituição do mercado de trabalho livre permitiu um reservatório de mão de obra subordinada ao capital. Pelas condições sócio-históricas da formação nacional, a instituição gradativa do capitalismo encontrou solo fértil para a subordinação da vida e do trabalho ao capital, cuja operacionalização do Estado foi determinante, regulando a transição, por meio de um conjunto de legislações voltadas tanto para a desescravização, como para a “formação de uma mão de obra disponível direta ou indiretamente para o capital” (BARBOSA, 2003, p. 84). No entanto, afirma Barbosa (2003), as condições para a nacionalização do mercado de trabalho no Brasil somente foram satisfeitas a partir de 1930,⁶ período no qual a internacionalização e territorialização da oferta foram asseguradas tanto pelas migrações internas, quanto pela regulação das condições de trabalho do proletário urbano, por meio do estabelecimento de uma legislação social e trabalhista.

Seja anterior, após 1888 ou na conjuntura recente brasileira, o que a realidade nos impõe é a compreensão deste processo histórico de desenvolvimento nacional, cujas marcas se assentam na escravidão, no coronelismo, em práticas autoritárias, no patrimonialismo e em diferentes formas que se refuncionalizam com a promessa de moder-

6 No período compreendido entre os anos de 1500 a 1930, o modelo legitimado no Brasil centrava-se na economia primário-exportadora, sendo que, nos primeiros quatro séculos, seu pilar econômico assentava-se na produção primária, voltada para a exportação, realizada no latifúndio, através de força de trabalho escrava ou quase assalariada e com características de monocultura. Agravado pela crise de 1929, o Brasil vivencia o esgotamento das possibilidades de crescimento do modelo exportador centrado no café. Com a Revolução de 1930, tem-se no horizonte a realização de um projeto de industrialização para o país conjuntamente a uma agricultura forte, permitindo a consolidação do modelo industrial com base para o desenvolvimento. (BARBOSA, 2003). Conforme examinado por Pochmann (2001), após a Revolução de 1930 até 1989, o Estado passa a estabelecer um padrão intervencionista na economia brasileira, que conforma três períodos: a) de 1930-1955, ações estatais direcionam-se para a construção de um novo aparelho de Estado, normatizando inúmeros setores de atividades econômicas e sociais; b) de 1955-1964, é implantado o Plano de Metas, durante o governo de Juscelino Kubitschek, período no qual o nacionalismo perde potência, dando origem a uma nova articulação entre Estado, capital privado intra e transnacional. O referido Plano objetivava a execução de 30 metas prioritárias em seis grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústria de base, educação e construção de Brasília; c) 1964-1988, fase na qual o Estado busca empregar a ideologia de segurança nacional e ações que se destinam à expansão das empresas estatais.

nidade urbano-industrial no país, pois esses elementos mesclam-se e permanecem fortemente nas sociedades capitalistas, sobretudo nas periféricas, em que se incluem novos mecanismos de espoliação que dão sustentação à acumulação capitalista.

Do regime escravista ao modo de produção capitalista (em todas as suas fases históricas), a espoliação sempre foi elemento central. Na atualidade, sob a égide do capital financeiro, a severidade e a violência sobre a humanidade são legitimadas, no suposto regime político democrático, por intermédio de regulamentações que autorizam as inúmeras formas de violações de direitos.

Neste sentido, interessa, oportunamente, centrar nossas análises a partir dos anos 1980, período no qual se observa que implementações radicais no âmbito do trabalho foram realizadas nos países centrais e, tardiamente, nos anos 1990, na periferia (caso brasileiro).

Nos últimos anos do século XX, presenciou-se a substituição e/ou modificação do padrão produtivo taylorista e fordista por formas produtivas flexibilizadas, sobretudo a chamada acumulação flexível e o modelo japonês (toyotismo), rompendo-se com o modelo até então vigente de regulação social que sustentou o chamado bem-estar social, sob premissa do neoliberalismo. (HARVEY, 2011; ANTUNES, 2013).

Institui-se a cultura do Estado de exceção, que se afirma de modo a atender os interesses do mercado financeiro, frustrando direitos e transformando qualquer projeção futura em proveito dos trabalhadores numa utopia. Não restam dúvidas que:

Com isso, os trabalhadores estarão submetidos às inseguranças do mercado e à precarização do trabalho. Além disso, a reforma inibe as perspectivas de futuro de boa parte da classe trabalhadora, que terá poucas perspectivas de se aposentar e de desenvolver uma trajetória profissional. (CESIT, 2017, p. 26).

A conjuntura brasileira recente traz como desafio resgatar o sentido de pertencimento de classe e a organização política e sindical dos trabalhadores, a exemplo da experiência incontestada no período da ditadura civil-militar (1964-1985).

Os documentos públicos mostram que as iniciativas nacionais para flexibilização das normativas e decomposição dos direitos sociais são datados do final da década de 1990, período no qual se consolida o projeto neoliberal no país, e culmina na origem do Projeto de Lei nº 4.302/98, cujo objetivo era o de modificar a Lei nº 6.019/74, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas. Precisamente, em 26/11/2016, examina-se a celeridade da retomada do referido PL,⁷ que havia sido retirado de pauta, em que os poderes Executivo e Legislativo encaminharam inúmeras propostas para modificação das relações de trabalho no país.

Nessa direção, com discurso enganoso proferido pelos representantes do atual governo de Michel Temer, novas regras foram implementadas no país, acarretando em mudanças contundentes na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), tendo como pano de fundo a voracidade capitalista para flexibilizar os regimes laborais.

A aprovação do PL nº 4.302/98 ocorreu em 22/03/17, materializando-se na Lei nº 13.429/17, cuja ementa é a seguinte: “altera os dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações na empresa de prestação de serviços a terceiros” (BRASIL, 2017). Seguramente, a aprovação da lei ocorre “sem o necessário debate no Congresso Nacional, [em que] a reforma trabalhista criou modelos anômalos de contratação que, na verdade, legalizam fraudes praticadas há décadas no país”. (FLEURY, 2017, p. 7).

Em poucas palavras, terceirização e contratação temporária têm em comum a transferência para outrem dos custos da contratação do trabalho.

Enquanto no trabalho temporário pactua-se fornecimento de trabalhadores que ficarão por curtos períodos subordinados ao tomador, na terceirização contratam-se serviços especializados, executados autonomamente por empresa prestadora. A terceirização vinha sendo regrada,

7 O PL nº 4.302/98 foi apresentado pelo então chefe do Poder Executivo, Fernando Henrique Cardoso, e, após tramitação, foi retirado da pauta em 19/08/08 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

de forma geral, pela Súmula nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho (TST); e a contratação temporária apenas pela Lei nº 6.019/1974.

Recorde-se que o padrão do mundo do trabalho nos últimos dois séculos vem sendo de correspondência da relação econômica com a jurídica. As exceções são trabalho terceirizado e temporário.

A relação econômica formada no trabalho por conta alheia tem como elemento mais importante o fato de que o valor econômico do serviço realizado por aquele que vende sua força de trabalho é aproveitado por quem recebe a atividade. A garantia de que haverá retribuição ocorre pelo potencial econômico do serviço realizado. O tomador do trabalho aproveita o serviço e parte do resultado econômico é repassada ao trabalhador na forma de salário. A essa relação econômica corresponde uma relação jurídica: a do emprego, instrumentalizada pelo contrato de trabalho.

Terceirização e trabalho temporário rompem com essa imbricação e dissociam a relação econômica de trabalho da relação jurídica que lhe seria correspondente. Esta última não é mais estabelecida com o tomador de trabalho, mas se utiliza de uma empresa “atravessadora” e o contrato com o tomador de serviços passa, então, de processo trabalhista a processo civil.

Essa desassociação diminui as garantias de que o trabalho oferecido será contraprestado com o salário prometido. Por consequência, dois princípios basilares foram fixados pela jurisprudência nacional: o tomador de serviços é responsabilizado por descumprimentos do empregador (empresa de trabalho temporário ou terceirizado) e, como forma de manter a regra de correspondência entre relação econômica e jurídica e, assim, resguardar garantias de pagamento pelo serviço prestado, limita-se a terceirização a atividades meio e fixam-se condições restritivas de trabalho temporário.

Contudo, a Lei nº 13.429/2017 tende a não assegurar nenhum dos dois pontos destacados, ou seja, nem a regra de responsabilidade do tomador nem a limitação de autorização.

Trabalhadores temporários e terceirizados já possuem desvantagens em relação aos empregados diretos. Diversos estudos demons-

tram que esses trabalhadores recebem salários menores (CESIT, 2017; DIEESE, 2017a, b, c), ficam mais tempo desempregados e têm maiores índices de acidentes laborais. A Lei nº 13.429/2017 tende a ampliar esse quadro e não oferece melhores condições de serviço, nem de garantias à satisfação dos históricos descumprimentos causados pelas empresas de trabalho temporário e terceirizado.

Também não há perspectivas de oferecimento de maior segurança jurídica em curto ou médio prazo. A lei inaugura novos conceitos indeterminados e não esclarece a exata extensão de direitos assegurados aos já precarizados trabalhadores terceirizados e temporários em relação aos empregados diretos do tomador de serviços. Muito menos apresenta solução prática para os milhares de contratos em curso. O ambiente de insegurança é, portanto, reforçado.

Desta forma, constata-se que o governo brasileiro conduz com celeridade a agenda de contrarreformas e degradação do trabalho no país, dado que ao se reconhecer que a recente aprovação da Lei nº 13.429/17 não se mostrava clara quanto à terceirização das atividades principais, em tempo recorde, próximo a atingir quatro meses de sua vigência, consolidou a desregulamentação do trabalho, com a aprovação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, a qual alterou vários dispositivos da CLT, da Lei nº 6.019/74 (trabalho temporário); da Lei nº 8.036/90 (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e da Lei nº 8.212/91 (Seguridade Social e Plano de Custeio).

Se, na hipótese de que a Lei nº 13.429/17 “poderia” ser compreendida como de alcance restrito, não se pode duvidar que a aprovação da Lei nº 13.467/17 chancela a disseminação da terceirização no Brasil e traz consigo a intensificação da precarização social do trabalho, como podemos observar nos dados apresentados no quadro a seguir.

Quadro 1 – Quadro comparativo das redações, nova e anterior, nos respectivos arts. 1º e 4º que tratam sobre a (des)regulamentação do trabalho no Brasil

Redação anterior da Lei nº 6.019/74	Redação da nova Lei nº 13.429/17	Redação da nova Lei nº 13.467/17
Art.1º É instituído o regime de trabalho temporário, nas condições estabelecidas na presente Lei.	Art 1º As relações de trabalho na empresa de trabalho temporário, na empresa de prestação de serviços e nas respectivas tomadoras de serviço e contratante regem-se por esta Lei.	Não se aplica.
Dispositivo sem correspondência na redação anterior.	Art. 4º Empresa de trabalho temporário é a pessoa jurídica, devidamente registrada no Ministério do Trabalho, responsável pela colocação de trabalhadores à disposição de empresas temporariamente.	Art. 4º Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.
Dispositivo sem correspondência na redação anterior.	§ 1º A empresa prestadora de serviços contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços.	§ 1º A empresa prestadora de serviços contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços.

Fonte: Leis nº 6.019/74, nº 13.429/17 e nº 13.467/17. Elaboração das autoras.

Anteriormente, seguia-se a Súmula nº 331/1993, do TST, que restringia a terceirização no país aos serviços de vigilância e limpeza e às funções não alusivas às atividades fins das empresas. Daí se deduz os motivos do capital em transformá-la em lei, uma vez que bastaria a maior parte dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) mudar de ideia para que a Súmula, com restrições quanto à terceirização, fosse revogada.

Na prática, propõe-se a regulamentação na contratação dos serviços terceirizados no Brasil, liberando a terceirização de forma ilimitada, com a instituição do contrato de trabalho intermitente, parcial, teletrabalho e a prevalência do negociado sobre o legislado, com ampla diluição dos direitos reconhecidos e restrição do acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho, entre outros pontos.⁸

O legislado é composto primordialmente pelos direitos trabalhistas previstos nos arts. 7º ao 11 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e na CLT, que é a principal legislação que regula o trabalho subordinado, isto é, aquele em que o trabalhador executa o serviço sob as ordens do patrão e é por ele remunerado.

O negociado se constitui nos Acordos Coletivos de Trabalho (ACT) ou Convenções Coletivas de Trabalho (CCT), que podem ser firmados pelos sindicatos das categorias dos trabalhadores com uma ou mais empresas (ACT) ou entre os sindicatos das categorias de trabalhadores e os sindicatos das categorias econômicas das empresas (CCT). Os primeiros aplicam-se apenas aos contratos de trabalho firmados entre os empregados e as empresas signatárias. Já as CCTs aplicam-se a todos os contratos de trabalho firmados entre os trabalhadores e as empresas que estejam no âmbito de representação das entidades sindicais signatárias.

Observa-se, assim, que os direitos trabalhistas caminham para o retrocesso. Analisamos que o patamar alcançado no ordenamento jurídico brasileiro imprimiu, até então, o legislado a partir dos direitos

8 “Um dos pontos críticos da reforma é a possibilidade de convenções e acordos entre as empresas e as entidades sindicais prevalecerem sobre a legislação vigente em questões importantes como aumento de jornada de trabalho até 12 horas diárias, banco de horas, trabalho em casa, horas extras. A “nova” CLT permite até acordos diretos do empregador com trabalhadores com curso superior e que recebem salários mais altos (acima de R\$ 11,5 mil). O fim da exigência de os sindicatos homologarem a rescisão contratual em caso de demissão e uma série de medidas que restringem o acesso à Justiça também preocupam. Na opinião de procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT), as mudanças irão precarizar o trabalho no Brasil. O coordenador nacional de combate às fraudes trabalhistas, o procurador do MPT, Paulo Joarês Vieira, avalia que a reforma que criou uma ‘nova CLT’, tem viés negativo”. (BRAGA; VILAÇA; BRANDÃO, 2017, p. 50).

trabalhistas inscritos na CF/1988 e na CLT, enquanto o negociado se assentaria nos ACTs ou CCTs.⁹

É nessa processualidade que se instaura o retrocesso, pois o negociado sobre o legislado debruça-se em raízes históricas em torno da ideia de um suposto trabalho livre, tempo no qual não se tinha “inventado” o direito do trabalho.¹⁰ Remonta dessa época a livre negociação sem intromissão do poder público, mascarando as relações de trabalho existentes. Cabe aqui destacar aspectos desse pensamento:

A “liberdade da pessoa” constituía a credencial para a liberdade de fixação de contratos individuais de trabalho, de acordo com o pressuposto do acesso ao mercado por meios não coercitivos. Postulava-se, assim, o primado da autonomia das vontades, sobre a qual se erigia a força obrigatória dos contratos privados. Na medida em que a “questão social” era formulada com base na concepção do acesso livre ao mercado, segundo a crença no mercado autorregulado como princípio fundante e organizador da sociedade, o trabalho e o trabalhador eram pensados a partir do Direito Civil, ou assistidos por meio da tutela, da filantropia e da beneficência privada. O social aparece, nessa perspectiva, definido pelo mercado e não pelo campo do político; as relações entre os homens são determinadas pela necessidade, pelo interesse e pelos valores mercantis. (CESIT, 2017, p. 30).

Contraditoriamente, mesmo com bordão de “nova e moderna CLT”, em que deixaria pra trás a falta de conexão com a realidade atual, devido sua obsolescência ao contar com 74 anos de história, deixando um rastro de antiguidade nas marcas de um país agrário, recupera-se o mito do favor na relação entre empregador e trabalhador, centrado naquele pensamento escravocrata.

9 “Os primeiros aplicam-se apenas aos contratos de trabalho firmados entre os empregados e as empresas signatárias. Já as CCTs aplicam-se a todos os contratos de trabalho firmados entre os trabalhadores e as empresas, que estejam no âmbito de representação das entidades sindicais signatárias. Os ACTs e CCTs são normas coletivas de trabalho, juridicamente reconhecidas no texto constitucional. Estas normas podem estipular outras condições de trabalho, que também regerão os contratos de trabalho por elas abrangidas”. (TEIXEIRA; KALIL, 2016, p. 1).

10 Período anterior à segunda metade do século XIX.

A rigor, as novas regras trabalhistas, ao aprofundarem a precarização nas relações de trabalho, terão como possíveis consequências a maior rotatividade, menores vínculos entre patrões e empregados, menores vínculos e organização entre os trabalhadores, menor arrecadação previdenciária. “Acabará a sensação de pertencimento dos funcionários dentro da empresa”. (BRAGA; VILAÇA; BRANDÃO, 2017, p. 44).

Assim, também reconhecemos que o processo de desconstrução da tela de proteção social do trabalho (BIAVASCHI, 2016, p. 75) atende a interesses distintos centrados nos conceitos e normativas ideológicas, pois “uma das premissas fundamentais da regulamentação jurídica é, portanto, o antagonismo dos interesses privados” (PACHUKANIS, 2017, p. 94), é o que busca demonstrar o quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Comparativo das principais alterações a partir da contrarreforma

Pontos	Como era antes	Como ficou
Acordos e Leis	A legislação se sobrepõe aos acordos coletivos firmados entre sindicatos, trabalhadores e empregadores. As negociações só valem mais que a lei quando são mais benéficas aos empregados.	As negociações poderão se sobrepôr à legislação mesmo que reduzam direitos previstos na CLT. A lei proíbe redução de direitos por acordo do salário mínimo, férias proporcionais, 13º salário e FGTS.
Acesso à justiça	Quem recebe menos de dois salários-mínimos ou declara não ter condições de pagar à custa tem direito à justiça gratuita mesmo que a decisão judicial não seja favorável ao trabalhador.	A lei dificultou muito o acesso gratuito à Justiça do Trabalho. Só tem direito quem ganha menos de 40% do teto do INSS (R\$ 2,2 mil, atualmente). Mas, mesmo que tenha o benefício da gratuidade, deverá pagar honorários periciais em caso de derrota e honorários advocatícios, sempre que tiver obtido na justiça créditos capazes de suportar a despesa, mesmo que em outra ação.

Pontos	Como era antes	Como ficou
Contrato zero hora	Não é previsto na CLT, que estabelece apenas o regime parcial.	Passam a ser legais contratos por horas de serviço sem obrigatoriedade de jornada mínima de trabalho.
Gestante e lactante	A CLT determina o afastamento da empregada gestante ou lactante de quaisquer atividades, operações ou locais insalubres.	Empregadas gestantes só deverão ser afastadas de atividades com grau máximo de insalubridade. Podem apresentar atestado médico para continuar em locais insalubres de grau médio e mínimo. Lactantes deverão apresentar atestado médico que recomende o afastamento de qualquer atividade insalubre.
Horas <i>in itinere</i>	O tempo de deslocamento para o trabalho (horas <i>in itinere</i>) é computado como hora trabalhada quando o local de trabalho é de difícil acesso ou não servido por transporte público.	O tempo de deslocamento para ir ou voltar do trabalho não será mais considerado como horas trabalhadas.
Trabalhador hipersuficiente	Não há previsão de negociação diretamente com o empregador de contrato individual de trabalho que vise reduzir direitos previstos na CLT.	A lei determina a prevalência do contrato individual de trabalho sobre a lei ou sobre norma coletiva caso o empregado tenha diploma de nível superior e receba salário igual ou superior a duas vezes o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), atualmente fixado em R\$5.531,00.
Prêmio no salário	Prêmios e ajuda de custos pagos, habitualmente, pelo empregador eram contabilizados como parte do salário e incidiam sobre encargos previdenciários e também no cálculo de horas extras, férias, FGTS, 13º salário.	O empregador não precisa mais incorporar o prêmio ao salário e, com isso, o prêmio não será considerado tanto para encargos, quanto para direitos trabalhistas.
Tempo na empresa	Era considerado serviço efetivo o tempo em que o empregado estivesse à disposição da empresa.	Atividades como higiene pessoal, relacionamentos sociais e troca de uniforme não são mais computadas como jornada de trabalho.

Em oposição às alegações, o MPT elaborou notas técnicas com denso posicionamento institucional contrário às propostas de reformulação da legislação, já que incorrem em violações na ordem constitucional, constroem os acordos firmados nas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), das quais o Brasil é signatário, e produzem mais encorajamento à corrupção nas relações coletivas do trabalho.

Verifica-se que uma das argumentações em voga, utilizadas pelos defensores da flexibilização do trabalho (empresários, governo e estudiosos), é a de que as “inovações”¹¹ jurídicas sobre o mundo do trabalho são a via que conduzirá à competitividade, à estabilidade e ao desenvolvimento econômico nacional e, portanto, necessárias e salutares para a sobrevivência das grandes empresas e empreendimentos. A tese sustentada por aqueles favoráveis à contrarreforma do trabalho é a de que há necessidade de modernização da legislação para atender a todos os setores da economia, que estão em frequente transformação¹² e, em consequência, para ampliar o emprego formal.

Decorridos 15 meses da nova regulação trabalhista, que consolida mais um importante passo da contrarreforma¹³ trabalhista e que veio

11 Curioso observar a respeito do conceito inovação que, no sentido *stricto sensu*, refere-se à “ação ou efeito de inovar; aquilo que é novo” e vem sendo muito empregado pelo atual governo para defender e justificar que as flexibilizações das relações de trabalho respondem à necessidade social decorrente do desenvolvimento econômico. No entanto, compreendemos que essas inovações legislativas ou normativas devam ocorrer no interesse dos trabalhadores, pois, do contrário, o que se efetiva são retrocessos sociais no direito humano do trabalho.

12 Em pronunciamento nacional pelo Dia do Trabalhador, o presidente Michel Temer, utilizando-se de argumentação retórica, defendeu e justificou as propostas, pois “[...] além de mais empregos, o resultado será mais harmonia na relação de trabalho e, portanto, menos ações na Justiça”. (TV Globo, 30/04/2017).

13 “[...] a palavra reforma foi sempre organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca utilizar a seu favor a aura da simpatia que envolve a ideia de ‘reforma’. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são mistificadamente apresentadas como “reformas”, isto é, como algo progressista em face do “estatismo”, que, tanto em sua versão comunista como naquela socialdemocrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Estamos, assim, diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e

anunciada por governamentais e pelo empresariado como necessária para a criação de novos postos de trabalho, o que se tem é a expansão do desemprego, o aumento da informalidade e do pauperismo entre os trabalhadores. Observa-se que a ocupação cresceu pelo lado da informalidade, ou seja, há mais pessoas sem “carteira assinada” e por conta própria, que não têm garantias trabalhistas e escoam do acesso ao direito previdenciário para os benefícios da política socioassistencial.

Dados recentes, publicados em março de 2018, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C), do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE), revelam o quantitativo de mais de 13,1 milhões de desempregados¹⁴ e o crescimento da informalidade,¹⁵ o que limita a proteção social e o atendimento às necessidades básicas desses trabalhadores.

Neste sentido, com base na contrarreforma do aparelho do Estado, formulamos, a partir desses processos sócio-históricos imbricados no capitalismo contemporâneo, que implementam relações de trabalho precárias, com ênfase do negociado sobre o legislado e, principalmente, sobre a falácia do trabalho autônomo e práticas de licitação para contratação de assistentes sociais, que estaríamos num processo de retrocessos das conquistas aglutinadas pelo Serviço Social brasileiro, com possível alteração do vínculo trabalhista predominante na profissão, o emprego estatutário, indicando-se a contratação por novas formas atípicas.

desse controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem sucedida”. (COUTINHO, 2012 p. 122).

14 “A taxa de desocupação voltou a crescer, no trimestre de dezembro de 2017 a fevereiro de 2018, atingindo 12,6%, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C), divulgada pelo IBGE. No trimestre encerrado em novembro, a taxa era de 12,0%. Em números absolutos, o resultado representa mais 550 mil pessoas em busca de emprego, entre um trimestre e outro, totalizando cerca de 13,1 milhões de desocupados”. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20674-desemprego-volta-a-crescer-com-13-1-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-ocupacao.html>>. Acesso em: 29/03/2018.

15 Ver também a matéria publicada pela revista *Carta Capital*, em 1º de fevereiro de 2018, sob o título No Brasil, trabalho informal é a nova regra, que indica que “o emprego sem carteira assinada superou o formal pela primeira vez em 2017. No ano passado foi a informalidade que ditou a recuperação do mercado de trabalho”. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/No-Brasil-trabalho-informal-e-a-nova-regra>>. Acesso em: 20/02/2018.

Nessa angulação, a tendência do mercado de trabalho dos assistentes sociais seria a contínua ampliação da formação precária, sobretudo pelo ensino a distância, coadunada as diversificadas formas de relações de trabalho sem proteção em detrimento do emprego formal e público.

Contratações por pregão: expressão da precarização social do trabalho dos/as assistentes sociais

Frente ao quadro de crises que atinge o mundo do trabalho e que não imuniza nenhum trabalhador, aqui abordado do ponto de vista da regressão de direitos que vem sendo imposta pela contrarreforma trabalhista, torna-se inevitável pensar nas profissões, em especial o Serviço Social, que se afirmam na vanguarda em defesa da transformação social. Não é sobressalente lembrar que a atuação dos seus agentes atende aos interesses do capital e, ao mesmo tempo, pelas suas atividades, dão respostas às necessidades de subsistência da classe trabalhadora: também não estão imunes, mas, sim, submetidos aos mesmos efeitos degradantes vivenciados pelo conjunto da classe trabalhadora, subjugados à ética capitalista.

Ao se atestar o Serviço Social como profissão e especialização do trabalho na sociedade, inscrita na divisão social e técnica do trabalho (IAMAMOTO, 2005), tendo suas ações operacionalizadas por trabalhadores, assevera-se conhecer e problematizar como ocorre a venda dessa força de trabalho aos empregadores no “mundo de coleção de mercadorias”. (MARX; ENGELS, 2009).

O trabalho dos assistentes sociais revela a polarização instaurada na teia de suas relações e interesses sociais, pois participa do processo de produção e reprodução das relações sociais, em que esses não se restringem à mera reposição do estabelecido na sociedade capitalista e, necessariamente, vão abarcar os sujeitos e seus embates sociais, as relações de poder e as contradições de classes. São as forças contraditórias presentes no movimento dos processos sociais da sociedade capitalista que configuram os pilares para a renovação do estatuto da profissão, associados à intencionalidade dos seus agentes.

Esta reflexão ocupa-se da centralidade do trabalho (ANTUNES, 1999) como eixo norteador de análise fundamental para a compreensão desses novos fenômenos que não são alheios e exteriores ao processo de desenvolvimento do capital, mas é parte inerente à sua composição e evolução das forças produtivas.

Ao analisarmos o mercado de trabalho dos assistentes sociais no Brasil, merece destaque o aumento substancial de profissionais no Brasil. Conforme dados publicados na pesquisa do CFess denominada “Assistentes Sociais no Brasil”, em 2005¹⁶ existia o quantitativo de 65 mil assistentes sociais com registros ativos nos Cress. Em 2018, esse número já corresponde a 180 mil inscrições.¹⁷ Logo, um aumento substancial de aproximadamente 77% (115 mil) de profissionais aptos à venda de mão de obra.

Tendo por fonte, dados da Pnad, apresentados na pesquisa “Quem são os assistentes sociais no Brasil?” (DIEESE/CUT, 2015), o número de assistentes sociais ocupados era de 96.535 profissionais. Já em 2013, último ano da pesquisa, o quantitativo de ocupação avançou para 204.747.¹⁸ Uma diferença de 108.212, ao longo de dez anos.

Tanto os dados do CFess como os do Dieese/CUT revelam a inserção da maior parcela de profissionais no serviço público municipal, por meio do assalariamento estatutário.

Os estudos publicados por este último sinalizam a redução na sindicalização dos assistentes sociais ao longo de dez anos. Nota-se, assim, expansão na formação, no mercado de trabalho, porém, a redução da taxa de sindicalização de 29,7%, em 2004, para 18,5%, em 2013. (DIEESE/CUT, 2015).

16 Trata-se da última pesquisa publicada pelo CFess sobre o perfil profissional dos assistentes sociais no Brasil.

17 Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/menu/local/frentes-de-atuacao-e-comissoes>>. Acesso em:18/05/2018.

18 O número superior de assistentes sociais apresentados na pesquisa do Dieese/CUT pode referir-se à metodologia adotada na pesquisa, que levou em consideração a Pnad-IBGE, para análise de ocupação acima de dez anos, e a Rais/MTb para verificar apenas os empregados assalariados com carteira assinada. A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) foi a 2.516 assistentes sociais e economistas domésticos. O CFess considera em seus dados somente os profissionais com registro ativo.

Pela necessidade de conhecer a realidade profissional, o CFess deliberou, pela Resolução nº 696, de 15 de dezembro de 2014, a realização de nova pesquisa do perfil profissional, atualizando as informações sobre os profissionais, entre outras normativas. Conforme indicado nesta resolução, realizar esse mapeamento é importante para conhecer melhor o conjunto de assistentes sociais, o perfil da categoria e melhorar a gestão de informações.

Observa-se que a dinâmica de flexibilização vem repercutindo não só na redução de postos de trabalho como também intensifica a precarização social do trabalho dos assistentes sociais. As relações de trabalho vêm sendo marcadas por formas de contratos sem proteção, a partir de formas atípicas de contratação por meio de distintas formas de licitações do Estado, tomando por particularidade os pregões, notadamente nas Políticas de Assistência Social e saúde pública, infringindo o direito do trabalho dos profissionais.

A centralidade da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, é de se alcançar a proposta mais vantajosa para o poder público, no que se refere aos aspectos de preço e qualidade. Atendendo-se as exigências mínimas de qualificação estabelecidas no edital de licitação, serão ofertados lances cujo objetivo é reduzir ao máximo os valores pagos pela prestação de serviços.

Ainda conforme a referida Lei, seu art. 3º indica que a licitação “destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Deste modo, ao indeterminar o trabalho a partir da aparência da autonomia e suposta prestação de serviços, constrange o direito ao trabalho regulamentado e projeta uma nova cultura do trabalho assalariado sobre as profissões, sobretudo para a área das ciências humanas e sociais. Destacamos a seguir trechos do Relatório e parecer

do Tribunal de Contas da União sobre denúncia contra o município de Chapada de Areia/TO (TCU, 2017) que aborda as precárias contratações por licitação nas Políticas de Assistência Social e na Saúde:

[...] (d) fazer constar da “equipe de referência” do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) pessoas que não ocupam cargo de provimento efetivo; coordenadores que não ocupam cargo de nível superior (peça 38, p. 20-21); bem assim pela utilização da modalidade licitatória ‘pregão’ para a contratação dos profissionais, em desacordo com o princípio da eficiência e a “Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS”, publicada pela Resolução CNAS 01/2007, c/c as “Orientações Técnicas da Proteção Social Básica do SUAS – Centro de Referência de Assistência Social – CRAS”, da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS. (peça 2, p. 6 e peças 37-40).

[...] A NOB-RH/SUAS determina que toda a equipe de referência do CRAS seja composta por servidores públicos efetivos. A baixa rotatividade é fundamental para que se garanta a continuidade, eficácia e efetividade dos serviços e ações ofertados no CRAS, bem como para potencializar o processo de formação permanente dos profissionais.

[...] 9.6.2. faça constar da equipe de referência do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), exclusivamente, pessoas que ocupam cargo público e coordenadores que ocupam cargo de nível superior, abstendo-se de utilizar o pregão para a superveniente contratação dos profissionais que irão compor a referida equipe, com observância, assim, aos critérios de transparência, impessoalidade e capacidade técnica para o desenvolvimento das atribuições, nos termos do art. 37 da Constituição de 1988, e em sintonia com a “Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS”, publicada pela Resolução CNAS 01/2007, e com as “Orientações Técnicas da Proteção Social Básica do SUAS – Centro de Referência de Assistência Social – CRAS”, da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS.

[...] 9.6.3. abstenha-se de utilizar o pregão para a superveniente contratação de profissionais que comporão o Núcleo de Apoio à Saúde da Família –

NASF e as Equipes de Saúde da Família (ESF) a que se refere o inciso VII do Anexo II da Portaria nº 2.488, de 2011, do Ministério da Saúde, fazendo constar, do projeto de implantação das equipes, o devido processo de recrutamento, seleção e admissão também regido pelos critérios de transparência, impessoalidade e capacidade técnica para o desenvolvimento das atribuições, nos termos do art. 37 da Constituição de 1988 (TCU, 2017, p. 11-12). (grifos do autor).

A modalidade de licitação/pregão, cuja orientação é o princípio de menor preço, pressupõe o rebaixamento dos custos na contratação e inviabiliza a negociação salarial e de benefícios sociais e, sobretudo, a desvinculação jurídica. Mistifica-se o trabalho, sonegam-se os direitos, com redução dos custos e transferência dos riscos para os próprios trabalhadores.

Compreende-se que a precarização social do trabalho dos assistentes sociais se configura pelo desvirtuamento das suas atribuições e prerrogativas inscritas na Lei de Regulamentação Profissional (Lei nº 8.662/93); pelo processo de desregulamentação “pelas beiras”, tendo destaque o uso de cargos genéricos; pela crescente terceirização e contratação por vínculos ainda mais precários, pela intensificação do trabalho e guarda relação com o processo de precarização da formação profissional.

Evidenciamos a seguir a compreensão do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) sobre as transformações em curso no trabalho do assistente social no Brasil.

Embora não haja em curso nenhuma iniciativa formal de desregulamentação do Serviço Social como profissão, os/as assistentes sociais sofrem com a desregulamentação geral das relações de trabalho, baixos salários e formas precárias de contratação, conforme já dito – chegando a modalidades como o “pregão”, onde os profissionais que oferecem o menor salário “vencem” a disputa pela vaga. (ENTREVISTADO A, MEMBRO CFESS, SANTOS, 2015, p. 61).

Pelo exposto, deflagram-se sinuosos imbróglis, posto que o profissional contratado, nesse caso o licitante, supostamente forne-

ceria a prestação de serviço como pessoa física, com baixo salário e o empecilho à negociação salarial.

Ao analisarmos os editais licitatórios também constatamos a imediata infração à jornada de trabalho regulamentada¹⁹ que prevê o máximo de 30 horas semanais de exercício profissional. Neles, caso vença o pregão, o/a assistente social deverá cumprir 40 horas semanais.

Obviamente, o Estado, por meio do processo licitatório, legitima a intensificação e precarização do trabalho profissional que, mediante a proposta mais vantajosa na oferta de lances, impõe o rebaixamento dos custos e, nessa angulação, o barateamento da venda da força de trabalho, obstaculizando qualquer possibilidade de defesa do direito do trabalho e as prerrogativas profissionais.

Conforme disposto no dossiê do Dieese-CUT (2011):

O critério de menor preço nas licitações é um dos fatores que aprofunda a precarização, pois, via de regra, o menor preço é obtido à custa de intensificação do trabalho (em termos de jornada, ritmo e exigências da tarefa) e da negligência das medidas de proteção da saúde dos trabalhadores. (DIEESE/CUT, 2011, p. 16).

Esta realidade se coloca como um dos principais desafios à profissão, cuja complexidade e dinâmica do processo de desenvolvimento capitalista e das consequentes transformações societárias estão registradas na agenda política das entidades de representação, proteção e defesa da profissão do Serviço Social e dos/as trabalhadores/as assistentes sociais.

Conclusão

Desde a mais recente grande crise capitalista, iniciada em 2008, medidas nos âmbitos jurídico-político e econômico são adotadas com sérias implicações para o mundo do trabalho, sobretudo nos países de capitalismo periférico. Tomando por centralidade a realidade brasileira, os estudos em andamento permitem afirmar que coexistem

¹⁹ Lei nº 12.317, de 26 de agosto de 2010.

(re)formulações legais sobre o trabalho regulamentado e sobre a proteção social a ele atinente, adotando-se o instrumento da argumentação jurídica para justificar a sua necessidade, projetando uma nova cultura sobre o que é trabalho (des)protegido.

Os dados apresentados revelam complexidades e inflexões à profissão, marcada pelo processo em curso de desregulamentação profissional “pelas beiras” e impulsionamento da precarização social do trabalho dos/as assistentes sociais, que se expressa via contratações atípicas, por meio de licitações do Estado, constringendo o direito ao trabalho regulamentado e infringindo a lei de regulamentação profissional.

Verifica-se o velho recurso do rebaixamento salarial, característico das relações de trabalho no Brasil, onde fica explícita a dialética da organização e gestão do trabalho e a normatização: uma mistura de elementos do “velho” com o “novo”, prática comum em países de capitalismo periférico.

A precarização atinge o exercício profissional dos/as assistentes sociais em dupla via: como classe assalariada, sofrendo as mesmas injunções dos demais trabalhadores, e, também, nas possibilidades de respostas efetivas às demandas dos trabalhadores que procuram os serviços sociais.

A partir desta realidade impõe-se a necessária (re)organização política da categoria e dos demais trabalhadores, tendo por norte a resistência à ofensiva em curso do capital que, na busca de aumentar a produtividade, prioriza a mais-valia absoluta associada à via da “eficiência”, aprofundando a precarização do trabalho.

Artigo submetido em 03/09/2018
Aceito para publicação em 30/11/2018

Referências

- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 2008.
- ANTUNES, R. A substância da crise. In: MÉSZÁROS, I. (Org.). **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

BARBOSA, A. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**: da escravidão ao assalariamento. Tese de Doutorado em Economia. Campinas: Unicamp, 2003.

BIAVASCHI, M. M. O processo de construção e desconstrução da tela de proteção social do trabalho. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 75-87, 2016.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993. **Regulamenta o art. 37 da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 15/05/2018.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. **Altera dispositivos da Lei nº 6.019/1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso: 15/05/2018.

BRAGA; VILAÇA; BRANDÃO. O pão nosso. **Labor**, ano IV, n. 8, p. 44-57, 2017.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2015.

CESIT. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. Campinas: Unicamp/IE/Cesit, 2017.

COUTINHO, C. N. A época neoliberal. **Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, 2012.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Terceirização e precarização das condições de trabalho**: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. Nota técnica 172, 2017a. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf>>. Acesso em: 10/05/2018.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Impactos da Lei nº 13.429/2017 (antigo PL nº 4.302/1998) para os trabalhadores**: contrato de trabalho temporário e terceirização. Nota técnica 175, 2017b. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec175TerceirizacaoTrabalhoTemporario.pdf>>. Acesso em: 10/05/2018.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. Nota técnica 178, 2017c. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.pdf>>. Acesso em: 10/05/2018.

DIEESE/CUT. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/Central Única dos Trabalhadores. **Quem são os assistentes sociais no Brasil?** Subseção Dieese/CUT, p. 1-17, 2015. Disponível em: <www.fenas.org.br/downloads.php?x=63>. Acesso em: 10/03/2017.

DIEESE/CUT. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/Central Única dos Trabalhadores. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. Subseção Dieese/CUT, p. 1-56, 2011. Disponível em: <www.cut.org.br>. Acesso em: 20/08/2015.

DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? Caderno **CRH**, Salvador, v. 24, n. Spe, p. 37-57, 2011.

FLEURY, R. Com mudanças, sem direitos. **Labor**, ano IV, n. 8, p. 7, 2017.

GORZ, A. **Misérias do presente, riqueza do possível**. São Paulo: Annablume, 2004.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

IAMAMAOTO, M. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2005.

LAZZARESCHI, N. **Trabalho ou emprego?** São Paulo: Paulus, 2007.

MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MPT. Ministério Público do Trabalho. **Labor**, ano IV, n. 8, p. 44-57, 2017, p. 48-49.

PACHUKANIS, E. B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, T. V. C. **Transformações societárias do trabalho dos assistentes sociais na ordem do capital**: uma análise a partir do campo de atuação do conjunto CFess-Cress-7ª Região. Dissertação de mestrado em Serviço Social. Rio de Janeiro: Uerj, 2015.

SCHIAVONE, A. **Uma história rompida**: Roma antiga e ocidente moderno. São Paulo: Edusp, 2005.

SILVA, L. A. M. Mercado de Trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, M. A; RAMALHO, J. R. (Orgs.). **Além da fábrica**: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo, 2003.

STAMPA, I. Transformações recentes no mundo do trabalho e suas consequências para os trabalhadores brasileiros e suas organizações. **Em Pauta**, v. 10, p. 35-60, 2012.

TEIXEIRA, J. C.; KALIL, R. B. **Negociado sobre o legislado e a flexibilização trabalhista**. 2016. Disponível em: <<https://portal.mpt.mp.br>>. Acesso em: 10/05/2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. **AC-0147-03/17-P**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=576787>>. Acesso em: 10/05/2018.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

'Segura, Devolve e Arquiva': estratégias do Congresso Nacional brasileiro para impedir o reconhecimento de famílias homoparentais

Obstruct, return and Dismiss: strategies of the Brazilian Congress to prevent the recognition of homoparental families

Claudio Henrique Miranda Horst¹

Resumo: O objetivo do presente artigo é analisar a tramitação dos projetos de leis que visam ao reconhecimento das famílias homoparentais no Congresso Nacional brasileiro. Trata-se de pesquisa documental envolvendo quatro projetos de lei que buscam a aprovação da união civil entre pessoas do mesmo sexo. Identificam-se as diversas estratégias que reforçam a opressão no âmbito do Legislativo federal, dentre elas a defesa do não reconhecimento da diversidade familiar com base no art. 226 da Constituição Federal de 1988. Tal defesa aponta, a nosso ver, a necessidade da construção de um amplo debate em torno da concepção de família e sua particularidade na ordem do capital. A luta pela aprovação precisa ser construída como parte

¹ Graduado em Serviço Social, mestre em Política Social (PPGPS/UFES), doutor em Serviço Social (PPGSS/UFSC). Professor do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP/MG). E-mail: claudiovasques1@hotmail.com.

do fortalecimento das lutas sociais anticapitalistas favoráveis à diversidade humana e sexual visando à denúncia e ao combate a preconceitos, à violência e à violação de direitos direcionados à população LGBT.

Palavras-chave: Congresso Nacional; famílias; famílias homoparentais.

Abstract: The aim of this article is to analyze the process of draft laws that aim at the recognition of homoparental families in the Brazilian National Congress. This is documentary research involving four bills that seek the approval of civil union between people of the same sex. It identifies the various strategies that reinforce oppression within the federal legislature, among them, the defense of non-recognition based on article 226 of the Federal Constitution of 1988. It is emphasized that the struggle for approval must be built as part of strengthening of social struggles favorable to human and sexual diversity aimed at denouncing and combating prejudice, violence and violation of rights directed to the LGBT population.

Keywords: National Congress; families; homoparental families.

Introdução

Que é mesmo a minha neutralidade senão a maneira cômoda, talvez, mas hipócrita, de esconder minha opção ou meu medo de acusar a injustiça? Lavar as mãos em face da opressão é reforçar o poder do opressor, é optar por ele. Paulo Freire

A primeira vez na história do país que a temática sobre orientação sexual surgiu no interior do Congresso Nacional (CN) foi no momento anterior a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF). Naquele momento, os movimentos sociais defendiam que fosse inserida na Carta Magna a proibição de se discriminar por orientação sexual, defesa que não foi aprovada.

Segundo Mello (2005), após a não inserção da proibição de discriminação por orientação sexual na CF, o movimento LGBT redirecionou sua atuação para as esferas estaduais e municipais visando assegurar, nas leis estaduais e leis orgânicas municipais o combate ao preconceito, além da continuidade da luta em diversas frentes até o momento em que o debate retornou no Congresso Nacional, em 1995,² com o primeiro projeto de lei sobre parceria civil homoafetiva.

2 Cabe ressaltar que, em 1994, no âmbito da campanha para a Presidência da República, a temática do amparo legal às uniões homossexuais voltou à cena política, sob a forma

Entre o ano de 1995 – primeira proposta apresentada – e o ano de 2013 – com a aprovação pelo Supremo Tribunal Federal – temos um período de 18 anos em que as propostas tramitaram entre as comissões e o Legislativo, sem sucesso na aprovação. Estamos em 2018 e dos seis projetos que já foram propostos, três foram arquivados, três estão tramitando e aguardando para serem colocados na ordem do dia. Mas nenhum foi aprovado.

Num cenário onde os parques direitos sociais conquistados vêm sendo desmontados ousamos refletir não somente em relação ao que a CF/88 intencionou garantir. Mas também, seus limites e desafios – aqui pensando no que se refere à definição de família – principalmente num cenário de acirramento de crise do sistema sociometabólico do capital, que resulta, além de outras determinações, no acirramento da LGBTfobia, pensando particularmente a temática proposta no presente artigo.

Nessa direção, o objetivo do presente artigo é analisar a tramitação dos projetos de leis que visam ao reconhecimento das famílias homoparentais. Aqui optamos pela análise dos projetos que ainda estão em tramitação. Apesar da aprovação do casamento por meio da Resolução 175 do CNJ, de 2013, que possibilita a realização do casamento, fato que já ocorria na prática em alguns estados brasileiros, é importante ressaltar que a aprovação da lei ainda se faz necessária, visto que é uma garantia "em lei" da conquista, como ocorreu em diversos países.³ Além disso, o processo quando passa

de proposta do programa de governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). A divulgação de tal proposta despertou reações extremadas, principalmente de lideranças da Igreja Católica. Sob a pressão do argumento de que uma proposta dessa natureza nunca poderia ser aprovada apenas na esfera do Poder Executivo, devendo necessariamente passar pelo crivo do Congresso Nacional, o PT reconheceu o equívoco e excluiu qualquer referência a uniões homossexuais em seu programa presidencial de governo. (MELLO, 2005, p. 53).

3 Países que aprovaram o casamento gay: Holanda, Bélgica, Espanha, Canadá, África do Sul, Noruega, Suécia, Portugal, Islândia, Argentina, Brasil, Dinamarca, Uruguai, Nova Zelândia, França, Escócia, Inglaterra, Luxemburgo, País de Gales, Finlândia, Irlanda, Colômbia, Alemanha, Austrália, Costa Rica, México. Nos Estados Unidos, a legislação sobre o casamento gay é dividida entre os estados. Dos 50, apenas 12 permitem a união homossexual.

pelas comissões da Câmara garante minimamente um espaço de discussão sobre a temática.

Nossa análise contém quatro projetos de lei que buscam a aprovação da união civil entre pessoas do mesmo sexo. Desse total, dois tramitam apensados⁴ ao PL nº 580 (PL nº 4.914; PL nº 5.120), e um está pronto para pauta na comissão (PLS nº 612).

A seleção destas propostas se deu após busca no site oficial da Câmara dos Deputados, pelo seguinte endereço eletrônico <<http://www2.camara.leg.br/>>. A pesquisa, realizada a partir das palavras-chave "união civil/parceria civil entre pessoas do mesmo sexo", possibilitou identificar os projetos de lei propostos e a tramitação de cada um. Para análise, utilizamos a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) do tipo categorial.

Nosso artigo está organizado em três momentos. Inicialmente, refletiremos sobre o CN apontando os limites desse espaço, constituído por sujeitos políticos que formam o congresso mais conservador desde a ditadura militar e decidem “o que é” família no Brasil. No segundo momento, apresentaremos a tramitação dos projetos, e, posteriormente, apontaremos as disputas em torno da aprovação ou não deles e, por fim, as reflexões finais. O importante aqui é apontar como a epígrafe, que abre o presente artigo, as estratégias que reforçam a opressão no âmbito do Legislativo federal quando o assunto são pautas, tidas como polêmicas, que visam reconhecer direitos historicamente negados. A nosso ver, as estratégias dos legisladores de segurarem os projetos visando o arquivamento, e a devolução sem o parecer, representa exatamente o ato de “lavar as mãos em face da opressão”.

4 De acordo com o regimento interno da Câmara dos Deputados, propostas semelhantes são apensadas ao projeto mais antigo. Se um dos projetos se encerrar no Senado, este passa a ter prioridade sobre os da Câmara. Se ocorrer aprovação de mais de um projeto que foi apensado, o relator deve fazer um substitutivo à proposta original. Também pode ocorrer a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos demais. (BRASIL, 2014).

2. Congresso Nacional: quem decide o que é família?

O protagonismo dos sujeitos coletivos LGBTs, trilhado a partir de muita articulação e luta, vai culminar em defesas por leis num espaço permeado por controvérsias, polêmicas e disputas ideológicas. Esses diversos sujeitos, como demonstra Santos (2005, p. 17), "dependem do Estado para regular seus direitos, têm utilizado, frequentemente, táticas de pressão sobre os partidos políticos, sobre os poderes constituídos e sobre a opinião pública para que reconheçam que a heterossexualidade não é a única orientação sexual".

Nesse sentido, a luta pelo enfrentamento da violência contra a população LGBT tem se dado por vias institucionais, principalmente no que se diz ao reconhecimento das vivências familiares. Essas demandas têm perpassado pela interlocução política nos três poderes: Judiciário, Legislativo e Executivo. Entre eles, o "Judiciário tem saído na frente do Legislativo e do Executivo em resposta às demandas/situações individuais que podem abrir espaço/caminho para a conquista de direitos coletivos" (SANTOS, 2005, p. 26). Mas, ainda que perpasse pela institucionalização, a luta permanece como a forma mais autêntica que vem se materializando em diferentes trincheiras ocupadas por esses sujeitos políticos.

A permanência de um Estado apropriado por uma classe, ou seja, por membros da classe economicamente dominante, ou por seus representantes, vai confrontar a todo instante com os sujeitos coletivos constituídos de modo organizado na busca cada vez maior pela socialização da política. Ou seja, é necessário "uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, como os "clássicos" do marxismo insistiram, mas também a socialização do poder" (COUTINHO, 2006, p. 22). Por isso, Coutinho (2006) já nos alertava sobre os sistemas legislativos na democracia. Não basta estatuir e estudar somente as regras do jogo, pois o sistema econômico não permite que as regras sejam efetivamente democráticas, necessitando-se de condições jurídicas e econômico-sociais para que tais regras e leis sejam efetivamente cumpridas.

Se olharmos para a história da política brasileira, a mesma é caracterizada pela presença de atores religiosos na esfera política que

sempre influenciaram diretamente nas decisões do país (PY; REIS, 2015; RABAT, 2010). Os credos religiosos disputam o espaço público visando à legitimação de suas práticas e isso afeta diretamente na aprovação de leis que visam romper com uma perspectiva religiosa, como o debate sobre famílias.⁵

Sabemos que a forma como está organizado o sistema político brasileiro impede, na prática, que a disputa no interior do Congresso Nacional ocorra de forma igualitária. O processo legislativo inclui "[...] desde o tipo de proposição, a iniciativa, a tramitação, a negociação, o andamento, a votação, o quórum exigido, até a sanção ou a promulgação" (DIAP, 2014a, p. 37). São três as fases desse processo: a introdutória, que trata do início; a constitutiva, que é perpassada pelas discussões,⁶ votações, sanção e veto (rejeição e/ou arquivamento); e a fase complementar constituída pela promulgação e publicação (BRASIL, 1988). Todo esse processo legislativo – introdutória constitutiva e complementar – é perpassado por disputas, sendo constituído do:

[...] adesismo oportunista e do conservadorismo mais rústico até as posições fascistas propriamente ditas; da pretensão ‘centrista’ e equidistante até as diversas nuances de esquerda e as posições [...] críticas que tentam – com dificuldade – manter a dignidade da representação popular. (SALDANHA, 1992, p. 88).

Pois bem, estamos falando de um espaço, conforme apontou a radiografia do Congresso Nacional, “pulverizado partidariamente, liberal economicamente, conservador socialmente, atrasado do ponto de vista dos direitos humanos e temerário em questões ambientais” (DIAP, 2014b, p. 13). Essa configuração dificulta o avanço de

5 Segundo Py e Reis (2015), historicamente a concentração dos grupos evangélicos no interior do Legislativo federal se deu em torno de duas temáticas: família e comunicação. Isso, devido aos interesses em torno da conquista de concessões de rádio e TV para as suas igrejas e da aprovação de temas ligados à família patriarcal.

6 O processo de discussão também envolve o debate pelas comissões. Os projetos de lei, ao serem encaminhados para as comissões, recebem, no interior destas, um relator que passa a ser o parlamentar designado para estudar e emitir parecer sobre determinada matéria. Esse relator é indicado, na maioria das vezes, pelo presidente da comissão e pode aceitar ou declinar da indicação. Já nas comissões especiais, na maioria das vezes, há acordos entre partidos na escolha do relator, "no plenário, a prerrogativa de indicação do relator é do presidente da Casa". (DIAP, 2014a, p. 32).

reformas e garantias de direitos historicamente negados, já que se trata da “composição mais conservadora⁷ do Congresso, após a redemocratização em 1985”. (DIAP, 2014b, p. 16).

3. A luta vai ao Congresso Nacional: a tramitação dos projetos

A luta pelo reconhecimento das famílias homoparentais no CN é expressa por três projetos que foram arquivados (PL nº 1.151/1995; PEC 70/2003; PL nº 2.153/2011) e por quatro projetos que estão em tramitação o PL nº 580/2007 – e nele apensados os PLs 4.914/2009 e PL nº 5.120/2013 – e o PLS nº 612/2011.

Nossa análise aqui envolverá o processo de tramitação dos PLs no CN. Compreender o ‘passo-a-passo’ dos projetos e suas etapas de tramitação possibilitam apontar, em nossa visão, as estratégias que os grupos utilizam para a defesa de uma concepção hegemônica de família que nega a diversidade humana.

3.1 O PL nº 580, de 2007

Em março de 2007, primeiro ano do segundo Governo Lula, o então deputado federal Clodovil Hernandes (PTC/SP) foi o proponente do presente PL nº que visa alterar a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para dispor sobre o contrato civil de união homoafetiva. Clodovil defendia que o PL nº deveria ser aprovado, pois o Brasil seguiria uma tendência mundial de tolerância⁸ em relação às diferenças, e atenderia às reivindicações das pessoas homossexuais

7 O atraso da nova composição do Congresso, do ponto de vista dos direitos humanos, pode ser ilustrado pelo seguinte exemplo: “[...] foi à eleição de mais de uma centena de parlamentares integrantes de bancadas conservadoras, especialmente a evangélica e a de segurança, policial ou da bala, que foram eleitos, prioritariamente, para combater a *união homoafetiva*, impedir qualquer tentativa de descriminalização do aborto e da maconha, revogar o Estatuto do Desarmamento, reduzir a maioria penal, acabar com as penas alternativas em substituição à cadeia, e reduzir o direito de ampla defesa na esfera criminal, entre outras pautas retrógradas”. (DIAP, 2014b, p.15).

8 Para uma reflexão em torno da categoria tolerância ver: “Reflexões sobre liberdade e (in) tolerância”, de Maria Lúcia Barroco, **Serviço Social e Sociedade**, nº 119, de 2014.

com vistas a integrá-los no ordenamento jurídico e fortalecer a luta contra os preconceitos em razão da orientação sexual.

Justificou a necessidade do projeto mesmo após a publicação da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, onde as sugestões relativas à união perderam quase que totalmente a oportunidade, com exceção do dispositivo que está sendo apresentado com o objetivo de atender ao comando constitucional. Porém, a parte relativa à união civil homoafetiva continua na agenda política e não foi acrescida a esta lei. Durante a justificativa do PL, o deputado não apresentou uma concepção de família.

O projeto, como um todo, se resume em duas páginas. Num primeiro momento, as modificações da Lei e no segundo, a intencionalidade. O que marca a justificativa é a tendência mundial em aprovar o casamento entre pessoas do mesmo sexo e a importância de integrar a população LGBT aos direitos visando à eliminação de preconceitos.

Em abril de 2007, o PL foi encaminhado para as comissões de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Na CSSF foi designado como relator o deputado Maurício Trindade (PR/BA) – integrante da Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida – que emitiu seu parecer em novembro de 2008, *um ano e meio depois*. Mas, diferente de outros legisladores, não recusou a tarefa. Segundo o relator pela presente proposta, o deputado Clodovil Hernandes pretendeu acrescentar ao Código Civil uma espécie de contrato entre parceiros homossexuais.

A Proposição, a nosso ver, não se apresenta oportuna. Embora as relações patrimoniais entre pessoas do mesmo sexo sejam cada vez mais comuns e as relações homossexuais sejam aceitas há algum tempo, *os companheiros ou companheiras não podem constituir família, no tradicional e exato termo em que se assenta nossa sociedade*. Um contrato para fins patrimoniais, de união civil ou de sociedade de fato, por não estar vedado pela Constituição Federal ou pela lei infraconstitucional, pode ser perfeitamente pactuado entre quem quer que seja sem que haja necessidade de alteração da legislação em vigor. [...] Deste modo a Proposição sob comento não pode ser

acolhida. Nosso voto é, portanto, pela *rejeição* do Projeto de Lei nº 580, de 2007.

Como demonstrado na fala do relator, as justificativas pela rejeição se deram embasadas nas leis brasileiras, onde coube ao mesmo interpretar que para garantir direitos como os requisitados não era necessário um projeto sobre casamento, pois a garantia desses direitos estava prevista pelo Código Civil.

Durante o processo de tramitação outros quatro projetos foram apensados a este. Em abril de 2009, o PL nº 4.914/2009, da autoria do deputado José Genoíno e outros, que aplica à união estável de pessoas do mesmo sexo os dispositivos do Código Civil referentes à união estável entre homem e mulher, com exceção do artigo que trata sobre a conversão em casamento.

Em maio de 2009, foi apensado a este o PL nº 5.167/2009 da autoria dos deputados Capitão Assunção (PSB/ES) e Paes de Lira (PTC/SP), que visava alterar o art. 1.521 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Código Civil para estabelecer que nenhuma relação entre pessoas do mesmo sexo pode equiparar-se ao casamento ou à entidade familiar. Os deputados, na justificativa, reforçam:

[...] Independentemente de qualquer credo, buscando os registros da história da humanidade, verifica-se que nenhuma sociedade subsiste, ou subsistiu sem a célula mater denominada família. Por outro lado, todas as sociedades que foram extintas, o foram devido à perda dos valores morais e familiares. O Brasil, desde sua constituição e como nação cristã, embora obedeça ao princípio da laicidade, mantém, na própria Constituição e nas leis, os valores da família, decorrentes da cultura de seu povo e do direito natural.

A defesa do PL parte, então, da inconstitucionalidade do mesmo, ao basear no artigo da CF que reconhece somente o casamento entre um homem e uma mulher. E, ao mesmo tempo, em nome dos valores cristãos, já que representam os segmentos católicos e evangélicos.

Creemos firmemente que Deus nos criou e designou o casamento e a família como a mais fundamental das

relações humanas. No mundo de hoje em dia, como no passado, as famílias são alvo daqueles que lutam contra os valores cristãos. O propósito básico de Deus para a família está descrito na bíblia. A família começa com o casamento. [...] Deus não criou Adão e um outro Adão. Ele fez uma mulher, Eva, como parceira apropriada para Adão.

Segundo os mesmos, o projeto na verdade “resgata, na lei, os valores espirituais e verdadeiros do povo brasileiro”, pois “aprovar o casamento homossexual é negar a maneira pela qual todos os homens nascem neste mundo, e, também, é atentar contra a existência da própria espécie humana”. Em maio de 2010, devido a anexação de outros projetos ao PL inicial, o projeto retornou para a CSSF, sendo designado como relator o deputado João Campos (PSDB/GO) que *não emitiu parecer e, em janeiro de 2011, o PL foi arquivado por fim de legislatura.*

Em fevereiro de 2011, a deputada Manuela D’Ávila (PCdoB/RS) solicitou o desarquivamento da proposta, sendo deferido o pedido. Em agosto do mesmo ano, foi apensado ao PL outro projeto, o PL nº 1.865/2011, da autoria do deputado Salvador Zimbaldi (PDT/SP), que busca regulamentar o art. 226, § 3º da Constituição Federal visando facilitar a conversão da união estável em casamento civil, não admitida nas situações de pessoas que realizaram *troca de sexo por métodos cirúrgicos*. A proposta pretende reconhecer como unidade familiar somente a união entre um homem e uma mulher – “Art. 3º: O casamento civil será realizado em Cartório de Registro Civil e somente será aceito entre uma pessoa do sexo masculino e a outra do sexo feminino, levando-se em consideração o sexo determinado no Registro de Nascimento”.

Apensado a este último projeto está o PL nº 3.537/2015 da autoria de Laura Carneiro (PMDB/RJ) que acrescenta dispositivos aos arts. 1.726 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – que “institui o Código Civil”, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que “dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências”, a fim de facilitar a conversão da união estável em casamento.

Em abril de 2013, também foi apensado ao PL nº 580 o Projeto nº 5.120/2013, da autoria do deputado Jean Wyllys (PSol/RJ) e da deputada Erika Kokay (PT/DF) que visa alterar os arts. 551, 1.514, 1.517, 1.535, 1.541, 1.565, 1.567, 1.598, 1.642, 1.723 e 1.727 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para reconhecer o casamento civil e a união estável entre pessoas do mesmo sexo. Ao mesmo tempo foi designado que a Comissão de Direitos Humanos e Minorias se pronunciasse sobre a matéria após a Comissão de Seguridade Social e Família, *o que não ocorreu*.

Em janeiro de 2015, o projeto foi arquivado. Já em fevereiro, o PL foi desarquivado, com base na solicitação do deputado Jean Wyllys, que foi deferida. Nesse momento, encontra-se em tramitação e *aguarda parecer do relator* na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

3.2 O PL nº 4.914, de 2009

O PL foi apresentado em março de 2009 pelo deputado José Genoíno (PT/SP) e visava alterar a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 do Código Civil. Apesar de ter sido o responsável pela apresentação do PL, além de José Genoíno, também foram propositores: Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), Maria Helena (PSB/RR), Celso Russomanno (PP/SP), Ivan Valente (PSol/SP), Fernando Gabeira (PV/RJ), Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), Solange Amaral (DEM/RJ), Marina Maggessi (PPS/RJ), Colbert Martins (PMDB/BA), Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), professora Raquel Teixeira (PSDB/GO). Após um mês de sua apresentação no plenário, o mesmo foi apensado ao PL nº 580/2007, e encaminhado em abril, de 2009, para a CSSF.

As justificativas que se encontram no interior da proposta demonstram que os relacionamentos entre pessoas do mesmo sexo, denominados pela jurisprudência de homoafetivos, é uma realidade jurídica; que a omissão legislativa gera profunda perplexidade no tecido social, sendo cotidianamente resolvida por via judicial. Sendo assim, a ausência de regulamentação do fato social em questão induz a uma fuga de direitos e deveres que são próprios e característicos dos relacionamentos afetivos como, por exemplo, na conjunção de

esforços para a construção do relacionamento, que atualmente não gera obrigações e deveres, muito menos direitos para qualquer dos envolvidos e/ou terceiros. Além da necessidade de discussão, destaca-se o avanço nas regulamentações positivas sobre o tema no mundo, incluindo nossos vizinhos da América Latina.

Os propositores demonstraram ainda que o PL não apresenta inconstitucionalidade, nem injuridicidade, pois está apenas normatizando a vasta jurisprudência acumulada nos Tribunais, que têm entendido a aplicação da analogia e da equidade como a melhor forma de preencher o vácuo legal sobre o tema.

Em janeiro de 2011, foi arquivado devido ao fim de legislatura do proponente e desarquivado no seguinte mês por meio de solicitação dos deputados Ivan Valente (PSol/SP) e Manuela D'Ávila (PCdoB/RS). Entre 2011 e 2015, a proposta não caminhou. Foi novamente desarquivada, em fevereiro de 2015, após requerimento dos deputados Celso Russomano (PP/SP), Ivan Valente (PSol/SP) e Jean Wyllys (PSol/RJ). Como já dito, encontra-se anexado ao PL nº 580/2007 e aguardando parecer do relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

3.3 O PLS nº 612, de 2011

Em setembro de 2011, a senadora Marta Suplicy propôs outro projeto, agora na Câmara Alta,⁹ que visa alterar os arts. 1.723 e 1.726 do Código Civil, para permitir o reconhecimento legal da união estável entre pessoas do mesmo sexo. O PLS propõe alterar a redação do art. 1.723, da Lei nº 10.406/02 (Código Civil), para reconhecer como entidade familiar a união estável entre duas pessoas, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família. Também alterar a redação do art. 1.726 da referida lei para prever que a união estável poderá converter-se em casamento, mediante requerimento formulado pelos companheiros ao oficial do Registro Civil.

9 Em outubro de 1995, a então deputada federal Marta Suplicy (PT/SP) apresentou o PL nº 1.151 que tinha como objetivo aprovar a união civil entre pessoas do mesmo sexo. Foi a primeira proposta e, após 12 anos de tramitação foi arquivada.

Na justificativa do projeto, a autora defende que a Carta Magna eleva tanto a cidadania quanto a dignidade da pessoa humana à condição de fundamentos norteadores do Estado democrático de direito, estabelecendo como um dos objetivos essenciais a promoção do bem de todos, sem forma alguma de discriminação. Além do princípio da igualdade, segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem nenhuma distinção, também justifica a necessidade da aprovação da matéria, visto que o reconhecimento pelos poderes judiciários e executivos (Fisco e INSS) dessas uniões já ocorre, bem como o reconhecimento pelo STF no julgamento da ADI 4.277 e ADPF 132.¹⁰

O discurso é marcado pela justificativa do exercício de cidadania do público LGBT com base na cidadania quanto dignidade da pessoa humana (art. 1º CF); promoção do bem de todos, sem forma alguma de discriminação (art. 3º CF); princípio da igualdade, o qual todos são iguais perante a lei (art. 5º da CF). Também pela justificativa de ter restado ao Estado ceder à força irresistível das transformações pelas quais passa a sociedade.

Em outubro de 2011, o projeto foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), na qual foi designado como relator o senador Randolfe Rodrigues, sendo devolvido pelo mesmo, em novembro, sem o parecer. Posteriormente, foi designado para relatora senadora Marinor Brito, sendo que a mesma também *devolveu o PLS sem parecer*, sendo redistribuído em fevereiro de 2012 para a senadora Lídice da Mata emitir relatório. Em abril do mesmo ano, a relatora devolveu o processo com relatório concluindo pela aprovação da matéria pela CDH, com duas emendas. Vale ressaltar o voto contrário no interior dessa comissão por parte do senador Eduardo Amorim, filiado ao Partido Social Cristão, onde são defendidas ideias contrárias aos direitos da população LGBT.

No parecer da CDH, Lídice da Mata reconheceu que a aprovação desse projeto permitiria a retirada do Poder Legislativo da inércia em que se encontra em relação à proteção jurídica aos casais formados

10 O STF, em maio de 2011, julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132 (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.277 (ADI), reconhecendo a união estável homoafetiva como entidade familiar.

por pessoas do mesmo sexo. Para evitar possíveis rumores em relação ao casamento religioso, a relatora destacou:

Convém ressaltar que o PLS nº 612, de 2011, dispõe somente sobre a união estável e o casamento civil, sem qualquer impacto sobre o casamento religioso. Dessa forma, não fere de modo algum a liberdade de organização religiosa nem a de crença de qualquer pessoa, embora garantida, por outro lado, que a fé de uns não se sobreponha à liberdade pessoal de outros.

A senadora reforçou que, na verdade, o PLS não apresentou maiores novidades visto que outros poderes já reconhecem essa união e que, ao mesmo tempo, as uniões homoafetivas são fatos consumados e cada vez mais amplamente aceitos na sociedade, principalmente à medida que vão se eliminando os preconceitos, como já ocorreu, por exemplo, com os casamentos interracialis. Por isso, concluiu: somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 612, de 2011, com indicação de duas emendas relacionadas ao uso do português na redação.

Em maio de 2012, foi encaminhada a proposta com o parecer favorável da CDH para a CCJ. Nessa comissão foi designado o senador Roberto Requião para emitir relatório, o qual foi apresentado na comissão, em junho do mesmo ano, com algumas ressalvas importantes na sua defesa. Citou que a proposta está em consonância com as transformações pelas quais vêm passando a nossa sociedade, principalmente no que tange às relações sociais. Também reconheceu que a união estável entre pessoas do mesmo sexo encontra amparo na CF/88. Reafirmou o já reconhecimento por parte do STF e cita as palavras do ministro Ayres Brito, “que as disposições constitucionais não emprestam ao substantivo ‘família’ nenhum significado ortodoxo ou da própria técnica jurídica, o que implica dizer, nessa mesma visão, que a Constituição não interdita a formação da família por pessoas do mesmo sexo”.

Reforçou, ainda, que não existem direitos dos indivíduos heteroafetivos, por isso, não há nada que não possa ser equiparado a ambos os indivíduos. Por fim, pontuou a necessidade da utilização da técnica de interpretação, conforme a Constituição,

para excluir qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família. Diante do exposto, concluiu seu voto reafirmando a importância da aprovação da PLS para o aumento da segurança jurídica, e, em última análise, a disseminação da pacificação social, opinando “pela aprovação do PLS nº 612, de 2011, com as emendas sugeridas pela CDH”.

Mesmo com o fim das legislaturas em 2014, a proposição não foi arquivada, pois, de acordo com o art. 332 do regimento interno do Senado, as proposições com parecer favorável das comissões continuam tramitando. Durante todo o ano de 2017, as discussões foram retomadas. Hoje, a matéria encontra-se pronta para deliberação do plenário. Foi incluída na ordem do dia da sessão deliberativa de 14/12/2017, mas não foi apreciada. Foi retirada de pauta e aguarda inclusão em Ordem do Dia para ser votada.

3.4 O PL nº 5.120, de 2013

Em março de 2013, os deputados Jean Wyllys (PSol/RJ) e Erika Kokay (PT/DF) apresentaram o PL que visa alterar os arts. 551, 1.514, 1.517, 1.535, 1.541, 1.565, 1.567, 1.598, 1.642, 1.723 e 1.727 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para reconhecer o casamento civil e a união estável entre pessoas do mesmo sexo. A justificativa do PL se dá pelas seguintes questões: que a proibição do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo é uma violação dos direitos humanos – dentre os quais o direito à igualdade. Além disso, segundo os propositores, priva os homossexuais de uma longa lista de benefícios sociais e os exclui de uma celebração que tem efeitos ordenadores em nossa cultura, como também persegue uma forma de igualar autoritária que os oprime, já que parte do pressuposto de que todas as pessoas deveriam ser heterossexuais – como se isso fosse possível.

Segundo os propositores, o fato da opressão contra a homossexualidade existir possui uma característica diferente, qual seja, a ausência de apoio na família. Também se justifica pelo alto índice de homossexuais mortos no país. Ou seja, a luta pelo casa-

mento, portanto, não aponta tão somente à conquista desse direito, mas – “significa uma luta pelo reconhecimento social e político da dignidade da condição humana das pessoas homossexuais”. Reforçam a importância dessa aprovação para as novas gerações, já que nos países onde o Estado reconheceu o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, as novas gerações já crescem e se educam com a diversidade humana.

Este projeto de alteração do Código Civil defende que o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo deve ser o mesmo, deve ter os mesmos requisitos e efeitos, deve garantir os mesmos direitos e deve levar o mesmo nome que o casamento civil entre pessoas de distinto sexo, rejeitando fortemente qualquer tentativa segregacionista que pretenda manter a discriminação contra as pessoas homossexuais.

Segundo os propositores, é necessário que fique claro que não se trata de propor nenhuma mudança com relação ao casamento religioso, cujos efeitos jurídicos são reconhecidos no art. 226, § 2 da Constituição, que este projeto mantém inalterado. Pois segundo os mesmos, da mesma maneira que o Estado não deve interferir na liberdade religiosa, as religiões não devem interferir no direito civil. O casamento civil é uma instituição laica, que deve atender por igual às necessidades dos que acreditam em Deus – em qualquer deus ou em vários deuses – e dos que não acreditam. Numa democracia, as leis são para todos e todas, independentemente das crenças de cada um.

Também ressaltam a importância de desconstruir a conjugalidade como algo para procriação, que, segundo os mesmos, não é pré-requisito para casamento civil, já que se assim fosse, deveria ser proibido às pessoas estéreis ou às mulheres depois da menopausa. Os propositores ressaltam que a Constituição deixa bem claro que a finalidade do casamento civil é a proteção da família. E essa proteção e o direito de todas as pessoas a contrair matrimônio são garantidos nas mais diversas legislações.

Por fim, na parte da justificativa, ressaltaram que, apesar dos avanços, há discriminação geográfica em relação ao acesso ao casamento civil pela comunidade LGBT. Por exemplo, os estados de São

Paulo e Rio de Janeiro têm mais cartórios que aceitam o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo e mais decisões judiciais favoráveis para tanto. No entanto, os estados da Bahia e de Pernambuco são os que menos possuem artifícios de acesso ao casamento civil entre pessoas do mesmo sexo.

No projeto também foi apresentada a concepção de família defendida pelos dois propositores, sendo reconhecida como entidade familiar a união estável entre duas pessoas de sexos diferentes ou do mesmo sexo, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família.

Consideramos que pela leitura da justificativa, o discurso é marcado pelo reforço por parte dos propositores em demonstrar que o casamento sempre esteve longe de ser uma instituição pronta e acabada, e que, pelo contrário, sempre foi permeado por disputas que visavam por meio dele o reconhecimento de direitos civis.

Outro marco dessa proposta refere-se à utilização da palavra família do início ao fim da proposta. Sabemos que, em outros países, ou até mesmo nas propostas realizadas anteriormente a essa, a palavra família não foi utilizada por diversos motivos, mas principalmente pela não aceitação dessa união como algo que pode ser comparado a um modelo de família. Algumas propostas dizem respeito à época em que foram elaboradas, e que supunham ser mais fácil outros termos que não se comparavam à instituição familiar. Porém, essa proposta refere-se à conquista e reconhecimento de mais um modelo familiar e se opõe aos discursos que, por meio da linguagem, tentam manter e reforçar preconceitos. Dessa forma, os autores dizem que, em alguns países, os setores políticos e sociais que se opunham ao casamento/matrimônio homossexual propuseram a aprovação de uma lei de união civil. Do outro lado, o lema dos defensores do casamento/matrimônio homossexual tem sido “Os mesmos direitos com os mesmos nomes”. Assim, se justifica a presente proposta.

Em abril de 2013, o mesmo foi apensado ao PL nº 580/2007, da autoria de Clodovil Hernandez e, posteriormente, encaminhado à CSSF. Em janeiro de 2015, o PL foi arquivado, devido ao fato da não emissão de parecer da CSSF. Cabe ressaltar que o PL não entrou

em discussão no interior da comissão, daí não ter sido designado um relator responsável. Em fevereiro de 2015, o deputado Jean Wyllys e a deputada Erika Kokay apresentaram requerimentos solicitando o desarquivamento, que foi deferido. Atualmente, o PL encontra-se em tramitação junto ao PL nº 580/2007.

Segura, passa e arquiva: o jogo político na defesa da família nuclear patriarcal burguesa

Os conservadores compreendem a família como a base moral da sociedade, por onde se transmitem valores e tradição. Consideram também que é, por meio da estabilidade social das famílias, e do seu papel econômico, que as mesmas contribuem para a eternização da sociedade e do seu modo de organização. (ESCORSIM NETTO, 2011).

A valorização da família, constante em todos os conservadores, está também conectada a um traço distintivo do pensamento conservador: a defesa da constituição de grupos intermediários, capazes de – junto com a família – mediar a relação entre os indivíduos e a sociedade. Tais grupos – associações, corporações [...] – são, igualmente, a única garantia para assegurar a harmonia orgânica da sociedade, provendo os vínculos de solidariedade e coibindo as tendências sociais dispersivas; [...]. (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 66).

É nesse sentido que apontamos o caráter conservador do atual Congresso Nacional e a importância dada à família. Quando não colocada como central nas pautas, a família se faz presente nas defesas contrárias a pautas consideradas progressistas. De maneira geral, foi possível observar o embate entre o reconhecimento da cidadania da população LGBT *versus* a concepção religiosa de família e sexualidade, que tem compreendido os avanços dos direitos sociais como algo que confronta a religião e seus princípios, o que ignora totalmente o Estado laico.

A análise dos projetos nos possibilitou compreender que, durante o processo de tramitação, as forças em disputas usam das mais diversas estratégias para que a discussão não seja colocada em pauta, debatida, ou até mesmo votada. Ficou clara a estratégia utilizada por

alguns deputados e senadores que, ao serem indicados para elaborar os pareceres, permaneciam semanas com o projeto em mãos e o devolviam, sem parecer. Além disso, também ficou demonstrada a estratégia de adiamento da discussão como forma de aguardar o arquivamento. Mesmo com essas estratégias, as tramitações não ocorreram sem discussões acirradas que demonstrassem claramente o lado de cada deputado – que independentemente do partido – se posicionou contrário ou favorável ao casamento.

Neste sentido, trata-se de uma nítida oposição ao reconhecimento da diversidade, do pluralismo e do reconhecimento da população LGBT como cidadã. Nesta direção, concordamos com Santos (2005), quando ressalta que o conteúdo presente nas proposições e a lentidão no processo de tramitação demonstram o que é o Estado num país dependente, com forte influência de uma cultura política autoritária, religiosa e conservadora.

Reflexões finais

No cenário de crise estrutural do capital, os direitos humanos vêm sofrendo grandes ofensivas, não há espaços para o aprofundamento dos direitos sociais, que ainda permanecem limitados, e estamos "diante da tentativa aberta – infelizmente em grande parte bem-sucedida – de eliminar tais direitos, de desconstruir e negar as reformas já conquistadas pelas classes subalternas [...]". (COUTINHO, 2010, p. 37).

O combate à homofobia torna-se assim pauta primordial dentro da luta pelos direitos humanos e ao se tratar de uma bandeira dos direitos humanos, estamos em acordo com Mészáros, quando diz "a legitimação de uma alternativa socialista para a forma capitalista de intercâmbio social não pode ignorar a questão dos direitos humanos". (MÉSZÁROS, 2008, p. 165).

O Congresso Nacional, local em que o debate perpassa, é um lócus privilegiado de análise. Iluminados por Gramsci entendemos que "à sociedade não se coloca problemas sem que existam já as premissas para sua solução". Nesse sentido, a aprovação do casamento entre pessoas do mesmo sexo pelo CN, é algo possível – consi-

derando que a matéria já foi aprovada pelo STF –, entretanto, é um espaço de embate, visto que ainda perpassa pelo viés moral religioso.

Compreendemos a defesa pelo casamento como parte de um processo importante de reconhecimento da diversidade humana e também como mais um passo para que outros direitos possam ser garantidos. Por isso, tal defesa no âmbito do Legislativo federal não pode ter como fim a aprovação da lei em si. Pelo contrário, tal processo deve ser parte do fortalecimento das lutas sociais favoráveis à diversidade sexual visando a denúncia e o combate a preconceitos, violência e violação de direitos direcionados à população LGBT. Neste sentido, é necessário a “[...] elaboração de estratégias de enfrentamento que não permitam sucumbir ganhos históricos e conquistas civilizatórias e, ao mesmo tempo, forneçam alicerce para a crítica radical à sociabilidade capitalista”. (SANTOS, 2017, p. 01).

As práticas políticas no universo de LGBT são importantes porque rompem o silêncio; promovem a auto-organização política dos indivíduos e sinalizam questões e desafios que precisam de resposta. Fazem eclodir as tensões quando denunciam o conservadorismo, que se apresenta em diferentes ambientes institucionais e pessoais, revelando-se funcional ao sistema de reprodução do capital. (SANTOS, 2017, p. 17).

Na conjuntura presente, defender tais bandeiras e avanços na garantia de direitos exige, de antemão, a compreensão dos mecanismos utilizados por grupos conservadores que impedem o avanço de direitos e até mesmo o reconhecimento dos mesmos. A violação da laicidade do Estado – destacada aqui por meio dos discursos e das estratégias na tramitação dos projetos – incide diretamente na vida da população LGBT e de todos/as aqueles/as que questionam os padrões de família e casamento, e ousam defender a diversidade humana e sexual como mais uma das dimensões da vida humana.

Referências

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 70, 1977.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2015.
- COUTINHO, C. N. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.
- COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.
- DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Poder Legislativo**: como é organizado, o que faz e como funciona. Antônio Augusto de Queiroz. Brasília: Diap, 2014a. 72p.: Il.
- DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Radiografiado novo Congresso. Legislatura 2015-2019. Brasília: DIAP, 2014b. 164p.
- ESCORSIM NETTO, L. **O conservadorismo clássico**: elementos de caracterização e crítica. São Paulo: Cortez, 2011.
- MELLO, L. **Novas famílias**: conjugalidade homossexual no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. 232p.
- MÉSZÁROS, I. **Filosofia, ideologia e ciência social**. Trad. Ester Vaisman. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PY, F.; REIS, M. V. F. Católicos e evangélicos na política brasileira. **Estudos de Religião**, v. 29, n. 2, p. 135-161, jul.-dez./2015.
- QUEIROZ, A. A. **Poder Legislativo**: como é organizado, o que faz e como funciona / Antônio Augusto de Queiroz. – Brasília, DF: DIAP, 2014. 72p.
- RABAT, M. N. **A atuação política católica e evangélica e o Congresso Nacional**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, 2010.
- SALDANHA, N. **O que é o Poder Legislativo**. 5. São Paulo: Brasiliense. (Coleção Primeiros Passos), 1992.
- SANTOS, S. M. M. **O pensamento da esquerda e a política de identidade**: as particularidades da luta pela liberdade de orientação sexual. Tese de Doutorado, Recife-PE: UFPE, 2005.
- SANTOS, S. M. M. Diversidade sexual: fonte de opressão e de liberdade no capitalismo. **Argumentum**, v. 9, n. 1, p. 8-20, jan./abr. 2017.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Da Política Urbana: notas sobre a perda de potência do inovador discurso constitucional brasileiro

*Of urban policy: notes on the loss of power of the
innovative Brazilian constitutional discourse*

Raimunda Nonata do Nascimento Santana¹

Resumo: Este artigo aborda o escopo dos art. 182 e 183, do Capítulo II – Da Política Urbana da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, do Estatuto da Cidade, em face da reiteração da questão urbana no Brasil. Apoiado em pesquisa teórica e documental, pontua características da urbanização brasileira, realçando a segregação socioespacial e a financeirização da moradia; identifica sujeitos políticos envolvidos na produção, disputas e ordenação do território, enfatizando a gestão estatal urbana; coteja os direitos à cidade e à moradia, explicitando elementos da contradição entre o desenho normativo desses

1 Assistente social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora aposentada da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UFMA. E-mail: nonatasantana@gmail.com.

direitos e a sua concretização mediante políticas públicas urbanas. Conclui que o recuo do Estado, assumindo preceitos neoliberais, de modo cada vez mais aprofundado e autoritário, manifesta o malogro do entendimento da cidade como construção pública e da moradia como um direito social fundamental presente na retórica do constitucionalismo brasileiro.

Palavras-chave: questão urbana; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; direito à cidade; direito à moradia; política de desenvolvimento urbano.

Abstract: This article deals with the scope of art. 182 and 183, of Chapter II – Urban Policy of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 and Law 10.257 of 10/07/2001, Statute of the City, in face of the reiteration of the urban question in Brazil. Supported by theoretical and documentary research, he points out characteristics of Brazilian urbanization, highlighting socio-spatial segregation and financialization of housing; identifies political subjects involved in the production, disputes and ordering of the territory, emphasizing the state management urban; contrasts the rights to the city and the dwelling, explaining elements of the contradiction between the normative design of these rights and their concretization through urban public policies. It concludes that the retreat of the State, assuming neoliberal precepts, in an increasingly deep and authoritarian way, manifests the failure of the understanding of the city as public construction and housing as a fundamental social right present in the rhetoric of Brazilian constitutionalism.

Keywords: urban question; Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988; right to the city; right to housing; urban development policy.

Introdução

Neste artigo, um leque de determinações, relações, contradições, mediações e expressões do desenvolvimento da urbanização capitalista, assim como prerrogativas da ação do Estado na constituição do urbano, são considerados para o cotejamento de duas dinâmicas. De um lado, a consagração legal-constitucional dos art. 182 e 183, do Capítulo II – Da Política Urbana da atual Constituição da República Federativa do Brasil e da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, do Estatuto da Cidade, que os regulamenta; de outro lado, a permanente reposição, em grau sempre de maior complexidade, da questão urbana, na qual é reiterada a “espoliação urbana” (KOWARICK, 1985) e denegam-se os direitos à cidade e à moradia.

Com essa linha analítica, sigo estudos nos quais o texto constitucional sobre política urbana e as transformações jurídico-institucionais daí decorrentes vêm sendo examinados e são reconhecidas sua perda de força política e significação prática no sentido de garantirem ações de políticas públicas urbanas indispensáveis à efetividade da previsão constitucional e infraconstitucional. Assinalo que a mobilização e organização política pela Reforma Urbana, que precederam a elaboração da atual Carta Magna, são lutas sociais que contribuíram para que o Estado brasileiro reconhecesse a cidade e a moradia como direitos.²

Todavia, esse avanço no campo da emancipação política nunca deixou de ser confrontado pela dinâmica real das cidades brasileiras, sejam elas metrópoles, cidades médias ou de pequeno porte. Compreende-se, portanto, a notável trajetória e manifestações de diversas lutas sociais urbanas e o atual protagonismo do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) nas lutas por moradia. A totalidade dessas lutas abriga embates políticos que se mostram significativamente importantes à compreensão das complexas relações entre interesses públicos e privados de classe em disputa pelo domínio, controle e usos da cidade.

Torna-se, assim, imperativo colocar o lugar da constitucionalidade no centro dos estudos e debates sobre as possibilidades das cidades brasileiras se reorganizarem, minimizando ou superando as fragmentações e condições de desigualdade e explorações que lhes são inerentes. Acontece que, na presente conjuntura histórico-política, que acolhe o marco de três décadas da sua promulgação, a Constituição, a partir de ideologias e políticas associadas ao neoliberalismo, ao neoconservadorismo e ao neodesenvolvimentismo,³ vem

2 Sobre o Estatuto da Cidade, por exemplo, diz Mancini (2008): Não se pode afirmar que o Estatuto da Cidade é o modelo ideal e único da legislação para a democratização da questão urbana no país. No entanto, há que se concordar que, anteriormente a essa Lei, o Brasil nunca contou com instrumentos que admitissem tão amplamente a participação popular na discussão sobre problemas das cidades. (MANCINI, 2008, p. 39).

3 “As formulações do novo desenvolvimentismo que surgem no Brasil apresentam-se como críticas ao Consenso de Washington, à ortodoxia convencional (monetarismo) e ao neoliberalismo. Entretanto, há convergências significativas, principalmente na defesa do *export-led growth* (crescimento puxado pelas exportações) e ênfase na estabilidade

tendo vilipendiados os virtuosos princípios da democracia, equidade, universalidade e participação sobre os quais se assenta.

São determinações favoráveis à reiteração da questão urbana como dimensão constitutiva da questão social, aqui compreendida a partir e no interior da contradição capital x trabalho expressa no capitalismo.⁴ Tal determinação, ao ganhar materialidade e atualização histórica, expõe, entre outros tantos processos, a intolerável dessimetria entre os direitos definidos no plano do constitucionalismo brasileiro e o plano objetivo da reprodução dos trabalhadores e moradores das periferias sem urbanização, na manifesta e cotidiana tensão entre a “cidade formal” e a “cidade ilegal”. Nessa segunda, aqueles que a cidade deveria acolher, faz o contrário, isola-os, segrega-os, estigmatiza-os.

Trata-se de processos convergentes a um substantivo estranhamento em relação à Constituição, na medida em que se retraem as expectativas e, principalmente, a configuração real do que alguns estudiosos, a exemplo de Bonavides (2003) e Gonçalves (2015), seguindo princípios do Estado democrático de direito, denominam de cidadania ativa em confronto a uma cidadania passiva. Para tal estranhamento, aflui, também, o determinante de que, na esfera do poder político e estatal, determinados segmentos sociais de classe têm poder para impor e exigir ações formais de propriedade, disciplinamento e controle da vida urbana em função de interesses privados contrapostos, abertamente, à concretização dos direitos sociais definidos constitucionalmente.

macroeconômica. A crítica dos novos desenvolvimentistas ao “tridente satânico” (superávit primário, juros altos e câmbio flutuante) não os impedem de defender equilíbrio fiscal e taxa de câmbio competitiva, diretrizes básicas do Consenso de Washington. O mesmo ocorre com a liberalização comercial e produtiva (investimento estrangeiro direto). O novo desenvolvimentismo aproxima-se também do Pós-Consenso de Washington ao enfatizar reformas centradas na correção de falhas de governo e de mercado. (GONÇALVES, 2012, p. 637)”.

4 Nesse sentido, a ponderação de Teles (1996) contribui para elucidar o modo de ser da questão social no presente histórico. Diz ela: “[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação”. (TELES, 1996, p. 85).

Tudo isto fica mais evidente quando a análise encontra, na esfera da ação ativa das classes subalternas no movimento histórico, as recorrentes lutas sociais pelos direitos à cidade e à moradia. Não poderia ser de outro modo. Nas cidades brasileiras, o exacerbado descompasso entre demandas legítimas e disponibilidade dos meios de reprodução social (moradia, infraestruturas urbanas, equipamentos e serviços coletivos) e a dinâmica das classes sociais, levam os segmentos subalternos, mediante insurgências e mecanismos de representação política, a questionar, de forma sistemática e cotidiana, a direção social e a eficácia da lei, das políticas urbanas e dos governos das cidades.

Na abordagem desses processos, devem ser considerados modelos político-territoriais, políticas urbanas e habitacionais, leis e regulamentos estatais, instituições e agentes públicos e privados que atuam sobre territórios,⁵ delimitando e controlando modalidades de apropriação e usos. Nessa esfera pode-se, então, aferir a presença e omissões do Estado quanto à efetivação de políticas públicas urbanas e seus efeitos sociais sobre os direitos à cidade e à moradia. (LOJKINE, 1981).

Assim, é possível constatar o progressivo e radical distanciamento entre o discurso constitucional, que, em sua formulação, já expressa o pacto possível entre interesses públicos e privados, numa dada conjuntura histórica, e a limitada e oscilante vontade do Estado brasileiro em concretizar os direitos previstos, numa perspectiva ampla, sistemática e universalista. À leitura dessa constatação, se dedica este artigo que, conjugando elementos teórico-históricos, apresenta-se organizado em dois momentos.

No primeiro, demarco a crescente financeirização da habitação, pois, na minha visão, trata-se de um processo que fere de morte a igualdade de acesso ao direito à moradia adequada e a função social da propriedade, previstos na Carta de 1988 e, regulamentados no

5 Tendo por base estudos de Milton Santos (SANTOS, 1979; 1987) sobre a categoria território, neste artigo, os termos território e territorial se referem às dimensões espaciais de processos econômicos, políticos e ainda culturais, subsidiando a compreensão de manifestações espaciais diferenciadas: espaço mundial, espaço nacional, regiões, estados, municípios, cidades, áreas dentro da cidade.

Estatuto da Cidade; no segundo, registro alterações importantes no campo das políticas públicas urbanas, as quais, no entanto, não impediram que cidades do Brasil se expandissem, expressando, mediante contradições e segregações, os limites dessas políticas no sentido de garantir o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, o direito a cidades sustentáveis e a gestão democrática nas cidades.

Questão urbana e fortalecimento da financeirização da habitação: obstáculos à concretização dos direitos à cidade e à moradia no Brasil

Na atualização da análise sobre qualquer dimensão da questão urbana, não há como descuidar do fato de que suas manifestações atuais guardam relações com o modo de ser da urbanização no Brasil. Na busca de compreensão dessa particularidade, Oliveira (1982) baliza que as condições constitutivas das cidades coloniais brasileiras e do ingresso do país no capitalismo monopolista funcionaram como determinações do desenvolvimento, desde o seu princípio, de uma urbanização polarizada. A urbanização pobre, deficitária e incompleta, de um lado, e, de outro lado, poucos e grandes centros urbanos. Maricato (2014), por sua vez, também enfatiza a herança histórica da desigualdade social nas cidades brasileiras, uma das maiores da América Latina, e os modos de funcionamento do Estado – presença e omissões – nos processos de constituição do urbano.

Imersas na historicidade brasileira, postas e repostas nos marcos do desenvolvimento da urbanização, determinações estruturais, aliadas a características históricas herdadas dos períodos coloniais e imperiais, convergiram, a partir dos anos 30 do século XX, para que a urbanização no Brasil reunisse a permanente migração de trabalhadores do campo para a cidade e a reprodução de parte significativa da força de trabalho urbana mediante processos de subsistência, espoliação territorial e segregação socioespacial.

Na segunda metade do século XX, aproximadamente 80% da população já habitavam em cidades que cresceram acompanhadas, em certa medida, por investimentos estatais em infraestrutura, equi-

pamentos e serviços urbanos. Nesse contexto, prolongados processos de desvalorização da força de trabalho e o confronto da condição de mercadoria da moradia com sua qualidade necessária de valor de uso, entre outros, determinam que amplos segmentos sociais, sem acesso ao trabalho/emprego e suas garantias, permaneçam sem requisitos para adentrar no mercado formal de terras e habitações. Então, avolumaram-se processos legítimos, mas ilegais e irregulares, de ocupação da terra para morar e modos precários e segregados de moradia, muitas vezes em áreas de riscos ambientais, modos de morar também marcados por estigmas e violências socio-culturais e territoriais específicas.

Como agravante desses processos, relevo o entendimento de Rolnik (2015) de que, na atualidade, a crescente transmutação da moradia em ativo financeiro pressupõe o abandono dos conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. Na visão da autora, sobre a condição vital da moradia para a reprodução social, vem sendo construído um modelo de política pública de habitação baseado na promoção do livre mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria, em prejuízo de modos não mercantis de acesso à moradia. É facilitada a entrada de consumidores de classes média e baixa nas redes de financiamento de acesso à moradia e, ao mesmo tempo, a retomada do setor habitacional pelo sistema financeiro global.⁶

O endividamento de famílias, por meio do financiamento imobiliário, sobreveio a compor mais uma das contradições da financeirização da habitação e da crise da moradia que se verifica em escala

6 A criação, a reforma e o fortalecimento dos sistemas financeiros de habitação passaram a representar um destes novos campos de aplicação do excedente, tanto no âmbito da macroeconomia e das finanças domésticas como também para esse novo fluxo de capitais internacionais. A criação de um mercado secundário de hipotecas foi um dos veículos mais importantes para conectar os sistemas domésticos de financiamento habitacional aos mercados globais. Mas também outros instrumentos financeiros não bancários, assim como empréstimos interbancários, permitiram aos bancos locais e a outros intermediários aumentar sua alavancagem, ampliando assim a disponibilidade de crédito. A entrada de excedentes globais de capital permitiu o crescimento do crédito para além do tamanho e da capacidade dos mercados internos, criando e inflando as chamadas bolhas imobiliárias. (ROLNIK, 2015, p. 28).

mundial e, de modo particular, no Brasil.⁷ São processos diametralmente afastados de políticas públicas urbanas fundamentadas nos direitos à cidade e à moradia. À supervalorização da moradia como bem mercantil se juntam as condições desiguais de produção, alocação e distribuição de serviços de infraestrutura e equipamentos urbanos. Aqui, moradia, cidade e urbanização estabelecem complexas relações, associadas aos estágios do desenvolvimento do capitalismo, consoante a determinação geral de que a urbanização se constitui uma das colunas mestras desse desenvolvimento.⁸

Sem desconhecer o relevante conjunto de efeitos de certas alterações inscritas na Constituição de 1988 nos governos subnacionais, instituindo-se outras relações federativas, e dispositivos constitucionais, como a descentralização fiscal-tributária e das políticas públicas (ARRETCHE, 2000), busco, a seguir, demarcar algumas evidências quanto ao malogro do discurso constitucional em face das manifestações, sempre renovadas, da questão urbana no Brasil, nas quais, paulatinamente, a riqueza pública transforma-se em capital.

Discurso constitucional e políticas públicas urbanas: da utopia ao malogro

Aqui, a análise volta-se para as relações contraditórias entre o discurso do Capítulo II – Da Política Urbana da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, do Estatuto da Cidade, com suas diretrizes gerais para a política urbana no sentido de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, o direito a cidades susten-

7 Então, é correto falar-se: “da despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos “sem lugar”, em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação nas cidades”. (ROLNIK, 2015, p. 14-15).

8 A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos. [...] Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização e vice-versa. [...] surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. [...] a urbanização desempenha um papel particularmente ativo (ao lado de outros fenômenos, como gastos militares) ao absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua busca pela mais-valia. (HARVEY, 2014, p. 33).

táveis e o desenvolvimento da gestão democrática nas cidades e os graves limites de concessões às classes subalternas urbanas mediante a concretização de políticas públicas urbanas.

Nos marcos do Estado Democrático de Direito, no qual o discurso constitucional brasileiro encontra-se assentado, os direitos que este anuncia se apresentam como bens jurídicos essenciais, cabendo ao Estado reunir os meios para instrumentalizar políticas públicas, entendidas, no escopo legal e normativo, como o conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade a alguns direitos previstos nas normas constitucionais. Nesse âmbito, os direitos sociais são os que estabelecem substantivos nexos de interdependência com medidas de políticas públicas. (FREIRE JÚNIOR, 2005).⁹

Mas, na particularidade brasileira, a recorrente omissão estatal no campo das políticas públicas urbanas revela certas tramas do fetiche do discurso constitucional sobre os direitos no capitalismo. Isto, no entanto, não significa reduzir tais políticas a fantasmagorias ou a meros recursos de legitimação política, embebidos, na sua totalidade, pelos interesses capitalistas de exploração, dominação e humilhação.

Assim, no início dos anos 2000, um conjunto multifacetado de manifestações da questão urbana, especialmente a perenidade dos modos precários e segregados de morar, demonstrava que a dinâmica concreta das cidades brasileiras permanecia, drasticamente, distante do ideário das lutas políticas e sociais pela reforma urbana verificadas, no Brasil, desde o final dos anos 1970. Também se afastava, frontalmente, de normativas da Constituição de 1988 sobre a democracia (fundada nos princípios da descentralização, da participação e do controle popular), a função social da propriedade urbana e os

9 A tal propósito, diz Freire Júnior: Aliás, independentemente de se pretender categorizar, em qualquer direito fundamental, a existência de um direito subjetivo ou, pelo menos, o seu aspecto objetivo, o fato é que não se pode aceitar a redução da Constituição à mera retórica ou vitória de Pirro. Disso se extrai a importância vital que as políticas públicas possuem no contexto do constitucionalismo contemporâneo, que expandiu o reconhecimento de direitos e que pretende normatizar adequadamente as relações sociais. (FREIRE JUNIOR, 2005, p. 48).

direitos à moradia e à cidade. Parte dessas normativas, nos termos do discurso da Lei, aparece assim definida no Capítulo II – Da Política Urbana. art. 182 do texto constitucional.

A política do desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. 1 – O plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. 2 – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. 3 – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia indenização em dinheiro. 4 – É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. (BRASIL, 1988).

Ainda nos termos do escopo da Lei, a Emenda Constitucional nº 26, no ano 2000,¹⁰ integra a moradia aos direitos sociais, devendo ser este reconhecido, protegido e efetivado por meio de políticas públicas específicas. Ao mesmo tempo, é reforçado o papel do Estado na provisão de moradias para as famílias mais pobres. Também, a regulamentação dos princípios previstos na Constituição, somente verificada 13 anos depois, é indicativa das renhidas disputas e interesses em jogo na aprovação do Estatuto da Cidade, lei que define nova base jurídica para os rumos do desenvolvimento urbano brasileiro e relevantes instrumentos de política urbana municipal.

10 Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000](#)).

Considerando o interesse temático deste artigo, seguidamente, eu enfatizo aspectos pertinentes a medidas de políticas públicas urbanas materializados nos governos petistas de coalizão iniciados em 2003. Nesse ano, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência do Brasil,¹¹ visto como o representante, por excelência, nas décadas de 1980 e 1990, da luta sindical e do Partido dos Trabalhadores (PT), expressava, ao seu próprio modo, a vontade da maioria da população eleitora por transformações sociais e crença num Estado não inteiramente subordinado aos interesses privados de ordem capitalista.

Essas determinações, bem como estratégias político-governamentais, situadas no chamado Novo Desenvolvimentismo¹² aqui compreendido como uma versão do neoliberalismo –, foram favoráveis à volta do direito à cidade e à moradia urbana à agenda pública. Nessa proposta de desenvolvimento, o Estado deve garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que atenuem as incertezas do ambiente econômico e do investimento privado e aumentem a demanda por fatores de produção, emprego e ganhos dos trabalhadores. Na esfera dos direitos sociais, a redução da pobreza e da desigualdade social deve constituir-se meta estratégica. Isto aponta para o equacionamento da questão social mediante um “pacto social”, que priorize índices de competitividade, crédito acessível e políticas sociais cada vez mais abrangentes. “Sob a fachada de um

11 Na visão de Lopes (2005), nesse momento, o PT, com o Governo Lula, transita da experiência de governos locais e da sua origem na oposição ao governo da República, ao mesmo tempo em que se encerra um longo e particular ciclo das lutas operárias e populares no Brasil.

12 De acordo com a linha analítica de Castelo (apud RAICHELIS, 2013): “O novo desenvolvimentismo tem uma curta e recente história na América Latina. Surge no século XXI – mais precisamente no Brasil com os escritos de Luiz Carlos Bresser Pereira e alguns documentos do empresariado nacional – como uma suposta alternativa à crise do neoliberalismo. Nasce, portanto, como uma tentativa das classes dominantes e seus ideólogos orgânicos de traçarem uma terceira via de desenvolvimento, criticando tanto o neoliberalismo do Consenso de Washington quanto o socialismo do século XXI. Rapidamente grupos ligados à socialdemocracia brasileira, que então passaram a ocupar palácios, parlamentos e conselhos de administração de estatais e do grande capital, juntaram-se ao novo desenvolvimentismo e passaram a disputá-lo, visando dar um caráter “social”, “estatista” e “nacionalista” à nova ideologia. Criaram uma falsa disputa entre burguesia produtiva e burguesia rentista, Estado e mercado, nacional e estrangeiro, intervencionistas e privatistas, e foram pautados política e ideologicamente pelos antigos neoliberais”. (CASTELO apud RAICHELIS, 2013, p. 389).

‘capitalismo humanizado’, o novo desenvolvimentismo prega o crescimento econômico atrelado, e em equilíbrio com a expansão do social”. (CASTRO, 2013, p. 365).

Na especificidade das ações de planejamento e gestão das cidades, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, não há como desconhecer a influência do acúmulo do “urbanismo petista” e seus inovadores instrumentos de democratização da ação pública, especialmente da administração municipal, entendidos como apropriados para transformar certos padrões históricos do relacionamento Estado-sociedade, no Brasil.¹³ Contudo, na busca de demarcação das contraditórias relações entre a previsão constitucional e a concretização dos direitos à cidade e à moradia, mediante políticas públicas urbanas, deve-se apreciar acúmulos dessa natureza, e outras inovações que daí adveio, mas, precisa-se, sobretudo, sopesar que as determinações gerais orientadoras do padrão de regulação econômica e social do capitalismo mantêm-se resguardadas no Novo Desenvolvimentismo.

No contexto dessas inovações, destaco a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a criação do Ministério das Cidades. Sobre estas, Rolnik (2015, p. 294-295) faz o seguinte registro:

Uma das primeiras iniciativas tomadas pelo governo Lula foi a criação do Ministério das Cidades. Esse órgão governamental foi especificamente encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que desde o início da Nova República, haviam transitado por 14 ministérios e secretarias

13 Recorde-se, por exemplo, a estratégia do Orçamento Participativo (OP), um dos mecanismos de administração que compunha as “21 teses para a criação de uma política democrática e socialista” propostas, no ano de 1996, por Tarso Genro, então prefeito de Porto Alegre: “O elemento central do poder público é a peça orçamentária e a sua construção democrática e participativa, ‘via’ uma esfera pública não estatal, legitimada por contrato político a partir do governo; e esta construção traduz o momento mais importante de uma cogestão estatal e pública não estatal; estimuladora de consensos majoritários a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses ‘subalternos’ tendem a se tornar os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos”. (GENRO, 1996, p. 3).

distintos. Inicialmente ocupado por membros do PT e por assessorias e lideranças dos movimentos sociais urbanos surgidos nos anos 1980 e 1990, o novo ministério marcava o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política. Seus integrantes levavam para o governo federal práticas e políticas que haviam sido experimentadas nos governos locais pelos quais o PT havia passado. Dentre elas, os processos participativos para a elaboração de políticas, como as conferências, assim como as experiências de autogestão na produção de habitação, que, a partir da primeira administração do PT em São Paulo (1989-1992), ganharam escala e força política entre os movimentos de moradia.

No quadro, a seguir, delinheio elementos centrais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)¹⁴ implementada pelo Ministério das Cidades, criado em 2003.

Quadro 1 – PNDU formulada no primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva

Principais manifestações da desigualdade urbana	Déficits quantitativos e qualitativos nos campos da política habitacional, insustentabilidade da mobilidade urbana (trânsito e transporte) e regressividade dos investimentos no âmbito do saneamento ambiental.
Diagnóstico objetivos gerais	O Brasil experimenta uma crise urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do Judiciário, do setor privado e da sociedade civil. Então, a equidade social, a maior eficiência administrativa, a ampliação da cidadania, a sustentabilidade ambiental e respostas aos direitos das populações vulneráveis – crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios – devem se constituir em objetivos gerais da política de desenvolvimento urbano.

14 Recorde-se que, seguindo orientações da PNDU, em 2004, nova política pública nacional de habitação é formulada, propondo-se a ser coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade, e com as diretrizes do governo, que preconizava a inclusão social com gestão participativa e democrática, e buscava promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda.

Definição de desenvolvimento urbano	Melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, à segregação, à discriminação, ao clientelismo e à cooptação.
Objeto	É o espaço socialmente construído. Não estamos tratando das políticas sociais, de um modo geral, mas daquelas que estão relacionadas ao ambiente urbano. Tal recorte torna mais objetivo o escopo do trabalho em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana e trânsito . Dois temas estratégicos se somam a este conjunto: a política fundiária / imobiliária e a política de capacitação / informações.
Recursos e financiamento	Orçamento Geral da União, Recursos do Tesouro Municipal, Recursos do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, operadas pela Caixa Econômica Federal e pelo BNDES; Recursos de agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
Propostas estruturantes	Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade Novo Sistema Nacional de Habitação Mobilidade Urbana Novo Marco Legal para o Saneamento Ambiental

Fonte: Adaptado a partir da PNDU (BRASIL, 2003).

Na perspectiva da dinâmica da sociedade brasileira e sua inserção na dinâmica global do capitalismo, não há como negligenciar do “[...] papel decisivo que tem a política urbana – no sentido exato do termo – no crescimento capitalista, como no desenvolvimento da contradição principal capital/trabalho [...]” (LOJIKINE, 1981, p. 19). Nesse sentido, as ações do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mediante políticas públicas urbanas na direção da efetividade de um Estado de direitos, em que o acesso à moradia adequada e o direito à cidade são elementos importantes, se efetivam:

[...] exatamente no mesmo período que o país vê avançar a hegemonia dos circuitos globalizados

do capital e das finanças, assim como das agendas e pautas neoliberais, especialmente nas políticas habitacionais e urbanas, o que faz com que esse momento seja marcado por ambiguidades e contradições. (ROLNIK, 2015, p. 262).

Ano de 2009. Na tessitura dessas determinações, contradições e circunstâncias, com previsão orçamentária no Plano Plurianual 2008-2011 de 34 bilhões, foi proposto o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), divulgado como uma das ações mais importantes do governo na área econômico-social. A estratégia visava articular oferta de moradia, crescimento econômico, dinamização do setor imobiliário e oferta de empregos. Qual o fator determinante? Predominância político-econômica de frações da classe hegemônica ou a pressão política de setores subalternos urbanos pelo cumprimento de direitos reconhecidos constitucionalmente?

Não há dúvida de que o setor imobiliário e, especialmente, as incorporadoras financeirizadas e seus investimentos foram altamente beneficiados pelo programa, já que este não só os salvou da derrocada, como impulsionou o valor de suas ações. Realizados seus lucros, essas grandes empresas, que foram as que mais lançaram unidades no programa em sua primeira fase, começam lentamente a deixá-lo na fase 2, voltando-se para seus nichos mais tradicionais de mercado. De qualquer forma, impulsionado pelo programa, o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013". (ROLNIK, 2015, p. 305-306).

No transcurso do ano de 2010, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) absorveu o PMCMV e afirmou os lugares estratégicos do setor habitacional e da construção civil no desenvolvimento brasileiro e urbano. Entre 2011-2014, expandiu-se para 278 bilhões a previsão de investimento para a produção e financiamento habitacional e a urbanização de assentamentos precários. Ao mesmo tempo em que o PMCMV impulsionou o mercado financeiro-imobiliário e a indústria de construção civil, expressando a financeirização da habitação, também contribuiu, contraditoriamente, para melhorias na concretização dos direitos

à cidade e à moradia, conforme previstos nos discursos constitucionais do Estado brasileiro.

Mas, os limites frente às necessidades reais por moradia e, pelo menos, duas críticas dirigidas ao PMCMV, na minha visão, reforçam a névoa fetichista que encobre a Constituição, vista por muitos, a exemplo de Bonavides (2003, p. 368), “[...] como uma Constituição do Estado Social”. A primeira destaca a localização dos conjuntos residenciais, principalmente os da faixa 1, em terrenos escolhidos pelas construtoras e situados, quase sempre, em áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário¹⁵ e afastadas de serviços e equipamentos urbanos vitais à reprodução social. A segunda enfatiza o tipo de arranjo financeiro entre agentes públicos e privados e a prevalência de uma política referenciada no modelo da casa própria, adquirida via mercado e crédito hipotecário, francamente favorável à histórica apropriação de fundos públicos por atores privados.¹⁶

A consideração de alguns elementos do PMCMV permite a ponderação de que, do ponto de vista do avanço na concretização dos direitos previstos constitucionalmente, em que pesem as conquistas nesse campo, a urbanização brasileira permanece, no presente, a manifestar desigualdades sociais de modo dramático e contundente. As chamadas áreas ilegais não cessam de ampliarem-se, reforçando antigos e gerando inéditos processos de segregação socioespacial. Também passam a associar-se a expres-

15 Nesse sentido, Cardoso et al. (2017, p. 6-7) fazem a seguinte observação: “[...] pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferação das intervenções habitacionais na cidade. Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá, inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.”

16 Nessa direção, Rolnik (2015, p. 309) explicita: “O Programa, se por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas. Esse arranjo financeiro ambivalente implica transferências de risco para as instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios indiretos – com agentes privados, reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país”.

sões de degradação ambiental urbana, nas quais a questão social e a questão ambiental se interpenetram, fixando nas cidades territórios de pobreza e vulnerabilidade social e ambiental.

Assim, do que foi até aqui demarcado, é possível dar-se conta de um modo de urbanização atravessado por desigualdades sociais que entram em rota de colisão com o direito à cidade, preconizado no Estatuto da Cidade. Também é plausível afirmar que a edição da atual PNDU não conseguiu frear a proliferação de enormes ocupações autoconstruídos nas franjas urbanas, nas quais prevalecem formas imprecisas de posse, modos precários de morar e acesso deficitário a serviços urbanos básicos.

Cabe, portanto, lembrar as considerações de Lefebvre (2001, p. 105) sobre o direito à cidade. Diz ele: “[...] as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana, vinculadas às funções e estruturas da cidade, abarcando as econômicas, políticas, culturais, pode responder às necessidades humanas de organização do trabalho, da diversão, do encontro e mesmo da solidão, entre outras”. Mas, na visão desse pensador, é a capacidade estratégica existente na cidade, que pode assegurar soluções para os problemas urbanos. Nesse sentido, ele afirma: “Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos: com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra”. (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Com essas indicações, avista-se o caminho a ser percorrido no sentido de compreender algumas determinações, relações e expressões que sustentam, no presente, a continuidade das lutas sociais por moradia no Brasil. Trata-se de lutas por direitos negados – o direito à moradia e o direito à cidade. Como analisa Harvey (2014, p. 20), “[...] o direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem vai lhe conferir significado. [...] A própria definição de direito é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo”.

Conclusão

No presente artigo, busquei refletir sobre as contraditórias relações entre a previsão constitucional sobre os direitos à cidade e à moradia e o agravamento da negação desses direitos em cidades brasileiras. Para tal, considerei como fios condutores da análise: a) a compreensão das cidades como espaços estratégicos da produção do espaço capitalista, enfatizando-se, nessa constituição, a oposição entre os referidos direitos e interesses mercantil-empresariais e financeiros capitalistas; b) a constatação da reiterada questão urbana que denuncia os limites das políticas públicas no cumprimento dos direitos constitucionais, fato tendente a não superação do legalismo e formalismo jurídicos peculiares ao Estado e ao constitucionalismo brasileiro.

De fato, mesmo nos limites da emancipação política, são inúmeros as contradições e entraves históricos e estruturais postos à defesa e garantia efetiva dos direitos à cidade e à moradia no Brasil. Ainda que a moradia adequada seja um bem de uso essencial e crucial para a dignidade humana, e o Estado brasileiro constitucionalmente assim a reconheça, muitos segmentos sociais urbanos não conseguem acessá-la. Há que se enfatizar, então, que a urbanização capitalista, sustentada, significativamente, pelo Estado, favorece a produção e a reprodução da vida social e urbana sob o domínio do capital. A compreensão dessa determinação permite que apareçam as relações atuais entre a crise global de insegurança da posse e o avanço do complexo imobiliário-financeiro e seu impacto sobre o direito à moradia na cidade, conforme analisado por Rolnik (2015).

Assim, no cotejamento da legalidade constitucional e infraconstitucional, que afirma o direito à cidade e à moradia, as contradições que atravessam as políticas públicas urbanas e a realidade concreta de violações permite que se conclua sobre o fato de que os discursos jurídico-formais, ainda que se constituam conquistas estratégicas, não bastam para alterar as situações de desigualdades e insegurança quanto à concretização de direitos sociais fundamentais.

A lei e as políticas públicas são, portanto, campos de ação estatal que se conformam e se redefinem, e, até mesmo, se confrontam,

em conjunturas históricas particulares, sempre resultando de lutas sociais, da vontade política e opções estatais e governamentais de garantir, estender ou negar direitos e benefícios sociais. De toda sorte, mantidas as características atuais da urbanização no Brasil, e, nesse contexto, o golpe de estado de 2016, que manifesta, ao seu próprio modo, a radicalidade do drama social e político protagonizado pela sociedade brasileira, o discurso constitucional sobre política urbana, na minha visão, não escapará da condição de malogro.

Artigo submetido em 03/09/2018
Aceito para publicação em 20/11/2018

Referências

- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. 2003. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br>>. Acesso em: 15/06/2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 10/07/2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 11/08/2018.
- BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 10/07/2018.
- CARDOSO, A.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (Org.). **22 anos de política habitacional no Brasil**: da euforia a crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.
- CASTRO, A. T. B. de. O novo desenvolvimentismo e a nova face das políticas compensatórias. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís: Edufma, v. 17, n. 2, 2013.
- FREIRE JÚNIOR, A. B. O controle judicial de políticas públicas. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, 2005.
- GENRO, T. **Orçamento Participativo. Folha de S. Paulo**, Caderno 5, p. 3, 09/06/1996.

- GONÇALVES, C. M. da C. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma Constituição dirigente. Curitiba: Juruá, 2015.
- GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberarismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 112, 2012.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade e à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LEFEBVE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LOPES, J. B. As lutas sociais operárias e populares no Brasil: a eleição do PT para o governo da República no fim de um ciclo. **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 2. São Luís: UFMA, 2005.
- LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MANCINI, E. L. A. R. O percurso das políticas urbana e habitacional brasileira e seus “novos” rumos. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís: Edufma, v. 12, n. 2, 2008.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, n. 6, São Paulo: 1982.
- PONTES, R. Desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 112, out.-dez./2012.
- RAICHELIS, Raquel. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas: entrevista especial com Rodrigo Castelo. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís: Edufma, v. 17, n. 2, jul.-dez./2013.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, M. **Espaço e sociedade** (ensaios). Petrópolis: Vozes, 1979.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.
- TELES, V. da S. Questão Social: afinal do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, v. 10, n. 4, out.-dez./1996.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

A inédita e embrionária cidadania social brasileira em xeque

Entrevistado: Eduardo Fagnani¹

Entrevistadora: Sandra Oliveira Teixeira²

Sandra: A Constituição Federal (CF) de 1988 foi construída no contexto de “transição democrática lenta, gradual e segura para o grande capital”, nos dizeres de Florestan Fernandes, tensionado por pressões populares. Como o senhor analisa os papéis desempenhados pelas elites econômicas, grupos militares,

1 Economista, mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2005). Atualmente é professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit/IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social / Agenda para o Desenvolvimento (www.plataformapoliticasocial.com). Desenvolve pesquisas no campo do trabalho, seguridade social, políticas sociais, cidadania, democracia, questão tributária e tem inúmeras publicações de referência.. E-mail: eduardo.fagnani@uol.com.br.

2 Graduada em Serviço Social, mestre em Política Social, doutora em Serviço Social e Ciência Política, pós-doutorado em Ciência Política, professora adjunta 3 do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. E-mail: sandrateixeira@unb.br.

elites jurídicas, parlamentares e classe trabalhadora na construção do texto constitucional, especialmente no que se refere à cidadania e à democracia?

Fagnani: O projeto reformista-democrático que desaguou na Carta de 1988 foi impulsionado por amplo espectro de setores que faziam oposição ao regime militar. Ele foi pensado no bojo do processo político mais amplo da reorganização da sociedade civil e da restauração do Estado democrático de direito intensificado a partir de meados dos anos 70. Nesse cenário, formulou-se uma extensa agenda de mudanças de cunho político, econômico e social.

O que, de fato, aglutinava tantos atores, com interesses e ideologias díspares, era a restauração da democracia. A cidadania social não era o cerne desse movimento. Abriram-se brechas e esse apêndice ganhou alguma importância.

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), principal frente de oposição ao regime militar, teve papel destacado na construção dessa agenda de transformação. Uma primeira versão desse projeto encontra-se no documento “Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil”, elaborado em 1982.

No processo de formação dessa agenda de mudanças no campo social, destaca-se o papel do chamado “novo sindicalismo” nas questões acerca das relações sindicais e trabalhistas. O “Movimento Sanitarista” teve papel decisivo nas transformações nos setores da saúde e da previdência social e, em menor medida, na assistência social. A agenda da reforma agrária também se deu no compasso da reorganização da Contagem dos movimentos sociais no campo (criação do MST), com o apoio decisivo da Igreja Católica e de outras associações da sociedade civil. O mesmo ocorreu na formação da agenda de reforma da educação nacional, impulsionada pelas associações de educadores e o movimento estudantil. Com menor intensidade, esse processo também foi visível em setores da política urbana.

Entretanto, é importante ressaltar, que este projeto reformista-democrático foi derrotado ainda em 1983, com a não aprovação da Emenda Constitucional que propunha eleição direta para a Presi-

dência da República que ocorreria no ano seguinte. Esse quadro forjou um novo pacto conservador que conduziu a transição democrática. Setores da oposição ao regime militar aliaram-se às lideranças que serviram de base política da ditadura.

Em sua opinião, quais são as principais conquistas alcançadas na CF com potencialidades de abalar as estruturas de concentração de riqueza e poder na sociedade brasileira? Por outro lado, quais são as heranças do regime civil-militar e das frações burguesas e oligárquicas incorporadas na Carta?

Do ponto de vista formal, a Constituição de 1988 é um marco no processo civilizatório brasileiro. Em mais de 500 anos de história foi a primeira vez que os brasileiros tiveram no plano legal, simultaneamente, direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Um processo que, na Inglaterra, por exemplo, foi construído ao longo de três séculos. Por breves trinta anos, alcançamos a cidadania plena, agora “na marca do pênalti”.

A rigor, não havia nada que tivesse “potencialidades de abalar as estruturas de concentração de riqueza e poder na sociedade brasileira”. No caso da cidadania social, nada mais se fez do que implantar alguns dos princípios elementares da social-democracia europeia.

Essa “ousadia” foi a principal “revolução” promovida pela Carta de 1988. Sim, no Brasil, trata-se de “revolução”, porque sequer “humanizar o capitalismo” é aceito pelas elites brasileiras rudimentares e, secularmente, antidemocráticas e antissociais.

Embora, de modo geral, tenha sido uma vitória do campo progressista em relação ao passado, diversas heranças do regime civil-militar foram mantidas – sobretudo em função do pacto conservador da transição –, com destaque para a questão da reforma agrária. Também se destaca a manutenção do sistema político herdado da ditadura militar que ainda permanece intacto em estado de putrefação. Com a transição pactuada, os próceres da ditadura foram “anistiados”. Comandada por eles, a transição manteve intacta a estrutura de poder e as velhas práticas de se fazer política. É digno de nota que José Sarney,

presidente da República entre 1985-1990, foi por três vezes presidente do Congresso Nacional entre 1990 e 2014.

A atual CF já foi modificada por meio de 99 emendas constitucionais, o que perfaz uma média superior a três emendas anuais. Embora ela tenha avançado, ainda que timidamente, na instituição de mecanismos de democracia direta e democracia participativa, essa revisão constitucional ficou restrita ao poder decisório dos/as representantes políticos. Como o senhor avalia esse quadro histórico de sabotagem desses mecanismos de participação popular, que são grávidos de possibilidades de se construir uma legalidade democrática mais favorável à população trabalhadora?

A formulação da agenda de mudanças progressistas nos anos de 1970 inspirou-se no paradigma do capitalismo regulado vigente após a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, quando a Constituição foi aprovada, em 1988, a doutrina neoliberal já era hegemônica, no plano internacional, há mais de uma década. Ela nasceu na contramão do mundo. Neste contexto, o período entre 1985 e 2018 é marcado por uma procissão de “sabotagens”. Algumas ligadas ao pacto conservador da transição democrática e, a maior parte, decorrente do movimento do capitalismo em escala global.

As *primeiras contramarchas* ocorreram já entre 1987 e 1989. Elas foram impelidas pelas forças retrógradas do pacto conservador da transição para a democracia, representada, sobretudo, pelo Partido da Frente Liberal (PFL), que aglutinava os próceres da Aliança Renovadora Nacional (Arena), base de sustentação da ditadura. As reações às mudanças ganharam vigor a partir de 1987 quando ocorreu a fragmentação da “Aliança Democrática” firmada entre o PMDB e o PFL. Com isso, as forças que haviam servido de base de apoio político para o regime militar voltaram ao centro do poder.

Essas *primeiras contramarchas* ocorreram em duas frentes distintas. A primeira manifestou-se por contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo federal. O caso mais paradigmático foi a reforma agrária. A partir de junho de 1985, dois meses após a instalação do governo da Nova República, iniciou-se, afinal, a flagelação que levaria ao sepultamento da reforma agrária, em

1989, com a extinção do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, que havia sido instituído quatro anos antes.

A segunda frente em que se evidenciaram as “primeiras contramarchas” manifestou-se pelos movimentos que visavam a desfigurar ou impedir a vigência dos novos direitos constitucionais. Dentre as manobras encenadas com esse propósito, destacam-se a forte oposição à tramitação da agenda reformista na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (1987-1988); o chamado “desmonte orçamentário e burocrático”, implantado imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988; e as tentativas de desfigurar os direitos sociais – levadas a cabo no processo de regulamentação constitucional complementar (1988-1990). Com relação a essa segunda frente que foi deflagrada no crepúsculo do governo Sarney, ela refletia bem claramente o modo de agir da velha base política da ditadura, ainda bem ativo, e que, impunemente, descumpriu a Constituição da República recém-promulgada. O objetivo era desfigurar ou retardar a efetivação dos novos direitos constitucionais na etapa da regulamentação complementar, entre outubro de 1988 e março de 1990.

Ao longo de toda essa etapa de contramarchas, a tese de que o país seria “ingovernável” com a nova Constituição foi revigorada e serviu de amálgama dos argumentos utilizados pelos segmentos retrógrados, cujos privilégios haviam sido arranhados por ela.

As “sabotagens” foram aprofundadas, a partir de 1990, quando, tardiamente, o Brasil adota a doutrina neoliberal. No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais, no contexto da Terceira Revolução Industrial, o que intensificou a concorrência internacional e a busca de melhores padrões de competitividade e produtividade. Esse movimento, no contexto do fim da bipolaridade mundial, criou condições favoráveis para a ruptura dos compromissos selados nos “anos dourados” de “capitalismo domesticado”.

No plano interno, a redemocratização do país e as reformas da proteção social coincidiram com o esgotamento do “Estado Nacional Desenvolvimentista”. A crise internacional de 1982 ampliou a vulnerabilidade externa, o endividamento e as pressões inflacionárias.

Colocado no epicentro da crise, o Estado perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento.

Esse quadro foi agravado, a partir de 1990, quando o Brasil aderiu ao consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pela doutrina neoliberal. No campo econômico, as bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados e do endividamento crescente. A abertura financeira e comercial expôs a indústria à competição desigual que provocou internacionalização e destruição das cadeias produtivas de setores estratégicos.

Em suma, foi somente em 1988, com mais de 40 anos de atraso, que o Brasil incorporou o paradigma dos “anos de ouro” adotado pelos países capitalistas centrais. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial. No plano interno, o estiolamento de suas possibilidades foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras. Assim, o ambiente que se formou nos anos 90 era absolutamente inóspito para a cidadania recém-conquistada.

O embrião de Estado social esboçado pela Constituição de 1988 emergiu já, praticamente, natimorto. Os princípios que orientam a contrarreforma neoliberal na questão social eram antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de bem-estar social é substituído pelo “Estado mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e pelas relações “flexíveis”.

Neste sentido, assiste-se, a partir de 1990, a uma contínua tentativa para fazer regredir a cidadania conquistada. Há um longo e bem-sucedido processo de negar direitos constitucionais, em favor de reduzir a questão social aos “mais pobres dentre os pobres”.

Desde então, abriu-se um novo ciclo de contrarreformas liberais e conservadoras, antagônicas à precária cidadania recém-conquistada. A Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina libe-

realizante e, entre 1990 e 2018, a proteção social brasileira passou a viver as tensões entre paradigmas antagônicos (Estado mínimo *versus* Estado social), apresentando singularidades em seis momentos: *contrarreforma truncada* (1990-94); *retomada da contrarreforma liberalizante* (1995-2002); *continuismo econômico*; *ambiguidades na proteção social* (2003-06); *crescimento e inclusão social* (2007-10); *recrudescimento das tensões* (2011-14); e fim do breve ciclo da cidadania social – período que se inicia em 2015 e que deve ser aprofundado nos próximos anos, a partir dos resultados das eleições presidenciais de 2018.

Ao longo dos 30 anos de implementação da CF/88 e de sua revisão, na sua avaliação, quais foram as principais derrotas sofridas pela classe trabalhadora? E quem tem sido os principais beneficiários destas derrotas?

O projeto de cidadania social da Constituição de 1988 jamais chegou a ser implantado em sua plenitude, pois, como mencionado, o início dessa etapa de implantação, nos anos de 1990, coincidiu com um ambiente absolutamente antagônico marcado pela hegemonia da doutrina neoliberal no Brasil e no mundo.

A própria Constituição definiu a sua revisão, por maioria simples, em 1993. Caso essa revisão tivesse ocorrido, não tenho dúvidas de que teriam implantado aqui algo próximo do modelo chileno. A revisão constitucional não ocorreu por conta do impedimento de Fernando Collor de Mello. Entretanto, enquanto aguardava essa revisão, entre 1990 e 1992, o governo deflagrou uma estratégia para desfigurar a legislação constitucional complementar. É nesta perspectiva mais ampla que se compreendem as investidas visando a desfigurar a seguridade social; o orçamento da seguridade social; o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social; a Lei Orgânica da Saúde (LOS); o veto integral ao Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); as contramarchas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE); as novas distorções no financiamento do seguro-desemprego; e os desvios na regulamentação do art. 8º da Constituição Federal referente aos direitos trabalhistas e à organização sindical.

A contrarreforma prosseguiu entre 1992-94 durante o governo do presidente Itamar Franco. Dentre as múltiplas manobras, destaca-se a Emenda Constitucional que implantou o “Fundo Social de Emergência” (atual Desvinculação das Receitas da União – DRU), que possibilitou que a área econômica passasse a capturar 20% das fontes de financiamento da política asseguradas pela Constituição de 1988.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a contrarreforma teve sequência de forma vigorosa, com destaque, dentre outros temas, para a supressão de direitos trabalhistas; a regressão dos direitos previdenciários; o descumprimento dos preceitos constitucionais na seguridade social; o esvaziamento do pacto federativo; a fragilização das políticas urbanas (habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade); o formidável avanço da privatização das políticas sociais (saneamento, mobilidade, saúde, previdência e educação); e a realização da reforma agrária segundo a “lógica do mercado” proposta pelo Banco Mundial.

A condução da política macroeconômica, no primeiro governo do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva (2003-06) seguiu, em essência, os parâmetros dos anos 1990 refletidos na distribuição dos cargos de comando do Ministério da Fazenda, entregues para conhecidos economistas liberais. Neste cenário, reformas exigidas pelo mercado passaram a ser implantadas, com destaque para a tributária e previdenciária. A continuidade da ortodoxia limitava as possibilidades das políticas sociais. Como no passado, continuou a haver antinomia entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social. Apesar da geração de empregos e da recuperação real do salário mínimo, as tensões entre os paradigmas do Estado mínimo e do Estado de bem-estar, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas nessa quadra.

No segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2007-10), essas tensões arrefeceram em função do crescimento econômico que voltou a ter alguma centralidade na agenda. O crescimento teve repercussões positivas sobre o gasto social, mercado de trabalho e transferência de renda da seguridade social e dos programas de combate à pobreza extrema. Esses fatores contribuíram para a elevação da renda

das famílias que, juntamente com o crédito, impulsionou o mercado interno de consumo de massas, base do ciclo de crescimento.

Durante o governo de Dilma Rousseff (2011-14) assiste-se a um novo acirramento dessas tensões, agora com caráter antipopular e antidemocrático. Do ponto de vista econômico, esse acirramento decorreu da desaceleração do crescimento, por conta dos desdobramentos da crise financeira internacional e de erros na condução das políticas domésticas. Do ponto de vista político, o acirramento dessas tensões intensificou-se com a proximidade das eleições de 2014, quando a oposição aprofundou a campanha ideológica contra o suposto programa intervencionista da “esquerda”, agora com o propósito de apresentar o Brasil em “crise econômica terminal”.

O período 2015-2018 apresenta ameaças concretas de dissolução desse inédito ciclo de construção da cidadania social. Políticas de “austeridade” geram recessão, o que é funcional para rebaixar custos trabalhistas, combater a inflação mediante o desemprego, discriminar programas redistributivos, criminalizar partidos populares ditos “populistas” e justificar a implantação do Estado Mínimo liberal, dado que “não há alternativa” – o que equivale a declarar que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”.

Quem se beneficia? A disputa pelos recursos públicos é uma das faces da luta de classes. Desde 1988, os detentores da riqueza financeira não admitiram que o movimento social dos anos de 1970 e 1980 tivesse capturado parcela expressiva de recursos públicos para financiar a cidadania social. Com a destruição do Estado social de 1988, esses recursos voltam para eles.

Como se caracteriza a introdução da seguridade social no texto constitucional e como o senhor vê a implementação deste sistema de proteção social no contexto brasileiro?

Na seguridade social, houve tentativa de articular políticas universais inspiradas no que é praticado em muitos países europeus. A CF-88 estabelece que a seguridade social seja integrada pelos setores da Saúde, Previdência, Assistência Social e Seguro-Desemprego (art. 194). Inspirado em alguns desses países, o Sistema Único

de Saúde (SUS), universal e gratuito, substituiu o modelo privatizado vigente na ditadura. Na previdência social destaca-se o estabelecimento do piso dos benefícios equivalente ao salário mínimo e a extensão aos trabalhadores rurais dos mesmos direitos dos trabalhadores urbanos (benefício não contributivo, típico da seguridade social). A Assistência Social inovou com o programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado aos idosos pobres e aos portadores de deficiências, com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, com acesso que prescinde de contribuição individual. Na proteção ao trabalhador desempregado, foram criados mecanismos de financiamento sustentáveis para o Programa Seguro-Desemprego.

As semelhanças também são grandes no que diz respeito ao clássico modelo tripartite de financiamento da seguridade social, segundo o qual trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo provimento das fontes de financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção. Em 2015, em um conjunto de 15 países da OCDE, a participação média relativa das “contribuições do governo” no financiamento da seguridade social foi de 45% do total, seguida pela “contribuição dos empregadores” (34,6%) e pela “contribuição dos trabalhadores” (18%).

A questão de fundo é que as classes dominantes jamais aceitaram os avanços sociais de 1988, mesmo quando se trata apenas de garantir direitos sociais básicos para a construção de uma sociedade democrática e justa. Desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), elas se esforçam para “comprovar” a inviabilidade financeira da Previdência e propõem reformas para fazer retroceder conquistas – muitas das quais já efetivadas. Em última instância, como mencionado, esses setores jamais aceitaram o fato de que parcela significativa do gasto público passou a ser vinculada constitucionalmente aos direitos sociais.

A mesma recusa em aceitar as conquistas sociais de 1988 se verificou em todos os governos desde 1989. Optaram por descumprir princípios fundamentais da organização e do orçamento da seguridade social (SS) e dos mecanismos que asseguram o controle social

sobre os rumos das políticas de saúde, previdência e assistência social (Conselho Nacional da Seguridade Social). Após 30 anos, prevalece um conjunto de aparentes inconstitucionalidades.

Afirma-se que a inscrição de direitos sociais na CF/88 foi um ato populista e irresponsável que aprofundou a “falência” das contas públicas no Brasil. Que balanço o senhor faz do neoliberalismo, financeirização da riqueza, política econômica, endividamento público e suas implicações para os direitos sociais inscritos na CF/88?

O “capitalismo” brasileiro, visceralmente arcaico e antidemocrático, jamais aceitou o contrato social da redemocratização selado em 1988. A partir de 1990, com a adesão tardia do Brasil à doutrina neoliberal, a reação se intensifica. O modelo econômico que as elites financeiras tentam implantar aparece traduzido na política de ajuste fiscal na qual as classes dominantes acertam-se em torno de uma agenda de desconstrução de direitos sociais, sindicais e trabalhistas. No caso da proteção social, sempre propuseram a ruptura com o modelo de sociedade pactuado em 1988. O objetivo sempre foi impedir o desenvolvimento do embrionário Estado social e implantar o Estado mínimo liberal.

Para isso, utilizam-se do falso consenso de que os gastos constitucionais “obrigatórios” (previdência social, assistência social, saúde, educação, seguro-desemprego, dentre outros) teriam crescido num ritmo que comprometeria as contas fiscais. Por esse raciocínio, a estabilização da dinâmica da dívida pública exigiria modificar o “contrato social da redemocratização”. Argumentam que a crise atual decorreria da trajetória “insustentável” de aumento dos gastos públicos desde 1993, por conta dos direitos sociais consagrados pela Carta de 1988.

Com o passar dos anos, a tese do “país ingovernável”, esgrimida por José Sarney, em 1988, passou por diversas embalagens. Atualmente, ela transformou-se na visão de que “o Estado brasileiro não cabe no PIB” ou que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”.

Na verdade, o comportamento do gasto social no Brasil, a partir da Constituição Federal não é “um ponto fora da curva” na história das nações industrializadas e democráticas. O que ocorreu no Brasil, a partir de 1988, guarda semelhanças com a experiência de muitos países da Europa e da América, desde 1880, e, mais acentuadamente, a partir de 1945.

A visão liberal desconsidera que o ano de 1993 coincide com a distensão do represamento secular dos direitos sociais que ocorreu a partir desse ano por força de decisão do Supremo Tribunal Federal, que determinou o cumprimento imediato da Constituição de 1988.

A previdência social tem sofrido processo contínuo de dilapidação da sua lógica de direito social. Tratada como problema atuarial, por que o governo sempre adota o argumento de que há um déficit da previdência social? Por que o Estado e parte do pensamento econômico insistem que há uma crise da previdência social?

O suposto “déficit” da previdência é desprezo à ordem constitucional. Inspirando-se na experiência internacional, os constituintes de 1988 instituíram o orçamento da seguridade social, integrado pela contribuição do governo, do empregador e do trabalhador (art. 195). A seguridade social foi superavitária entre 1988/2015, mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) (cerca de R\$60 bilhões, em 2015) e com as desonerações tributárias concedidas sobre as suas principais fontes de financiamento (R\$157,6 bilhões, em 2015).

Se a previdência é parte da seguridade social e se o orçamento da seguridade social é superavitário, nesse caso de onde viria o suposto “déficit”? Ele vem de não se contabilizarem como receita previdenciária as contribuições cabíveis ao Estado. Desde 1989, só são consideradas no orçamento da previdência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Assim, o governo chama de “déficit” a parte cujo aporte é dever do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição – mas que o governo não aporta. Portanto, o “déficit” é desprezo à Constituição da República, que não se restringe ao descumprimento do orçamento da seguridade

social. Ele também está presente na organização da seguridade social e na criação do Conselho da Seguridade Social, previstos no art. 194 e nunca implantados.

Mesmo com os processos de contrarreforma que atingiram as políticas sociais, qual tem sido a relevância da seguridade social na queda da pobreza no Brasil?

A seguridade social é o principal mecanismo de proteção social e poderoso instrumento do desenvolvimento. O Sistema Único de Saúde (SUS), um dos maiores sistemas públicos do mundo, é a única alternativa para mais de 70% dos brasileiros. Na Assistência Social, o BPC protege mais de 4,5 milhões de pessoas idosas e portadoras de deficiência, com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O Programa Seguro-Desemprego concede atualmente cerca de sete milhões de benefícios, a maior parte equivalente ao salário mínimo. O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantém mais de 28 milhões de benefícios diretos nos segmentos urbano e rural. Segundo o IBGE, cada beneficiário da previdência possui, em média, outros 2,5 membros na família. Portanto, direta e indiretamente, a previdência social beneficia cerca de 100 milhões de brasileiros, cujo valor do benefício gira em torno de um salário mínimo e meio.

Usando o mesmo critério do IBGE, estima-se que as transferências monetárias da seguridade social beneficiam, direta e indiretamente, mais de 140 milhões de brasileiros, sendo que dois terços dos benefícios equivalem ao piso do salário mínimo.

A Assistência Social e a previdência social representam fonte de renda para mais de 80% dos idosos brasileiros, fomentam a agricultura familiar, combatem o êxodo rural e regional, promovem a economia local e cumprem papel redistributivo nos municípios mais pobres. Em mais de 70% dos municípios, o montante de transferências monetárias é superior ao montante de recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Municípios.

A Assistência Social e a previdência social reduzem a pobreza, que é praticamente residual entre os idosos. Em 2014, apenas 8,76%

das pessoas com 65 anos ou mais vivia com renda menor ou igual a $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Sem esses benefícios, o percentual de idosos pobres aos 70 anos superaria 65% do total.

A seguridade social é o mais poderoso mecanismo fiscal de redução da desigualdade da renda. Estudos da Cepal sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda na América Latina revelam que, no Brasil, o maior impacto na redução da desigualdade da renda é proporcionado pelas transferências monetárias e os gastos com a seguridade social (Saúde, Previdência e Assistência Social), seguido pela educação (queda de 16,4 pontos percentuais, no coeficiente de Gini).

Qual reforma da previdência social é necessária na realidade brasileira?

Reformas da previdência são sempre necessárias. A questão é exatamente esta que você colocou: qual reforma da previdência social é necessária na realidade brasileira? Com base em qual diagnóstico? O Brasil precisa de uma reforma estrutural ou tópica? As quatro grandes reformas realizadas nas últimas três décadas não serviram para nada? Onde, afinal, reside o problema? Na previdência do setor público ou no RGPS? Na aposentadoria das 35 milhões de famílias que recebem, em média, menos de dois salários mínimos, ou aposentadoria dos membros do Judiciário e do Legislativo? Os servidores que ingressaram no serviço público antes ou depois de 2012?

Há muitos mitos sobre o tema. Desde 1989, os críticos alardeiam que o Brasil seria um dos raros países do mundo que “não exigem idade mínima” para a aposentadoria, o que resultaria em regras “generosas” e aposentadorias “precoces”. Mais uma falsidade. A idade mínima existe desde 1930 e foi ratificada pelo art. 201 da Constituição Federal de 1988.

Não se pode falar em regras “generosas”, pois a aposentadoria por idade (cerca de 70% do total de benefícios) é concedida aos trabalhadores urbanos aos 65/60 anos (homens/mulheres) e rurais aos 60/55 anos, que resulta em média de aposentadoria em torno de 63

anos. Em 1998, quando essa idade mínima foi fixada, ela era superior à praticada por muitos países desenvolvidos.

As aposentadorias “precoces”, de fato, existiam no caso das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (cerca de 30% do total de benefícios), mas isso foi corrigido pela Lei nº 13.183 de 2015, que introduziu o “Fator Progressivo” (90/100) – como soma de anos de idade e anos de contribuição, respectivamente para homens e mulheres – que passará a vigorar a partir de 2026. Na prática, significa que, para aposentar, os homens tenham de ter 65 anos de idade e 35 anos de contribuição, por exemplo, padrão semelhante aos países desenvolvidos.

A falsa narrativa de que as aposentadorias seriam “precoces” considera a média de todos os tipos de aposentarias (por idade, por tempo de contribuição, rurais, urbanas, homens e mulheres), não distinguindo as suas particularidades nem as correções que já foram feitas.

A questão do servidor público federal, em parte foi equacionada pela Lei nº 12.618 de 2012 – legislação constitucional complementar que tramitou desde a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 – que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais, fixando teto de aposentadoria semelhante ao RGPS (R\$ 5.645,80) para os ingressantes da carreira do Estado a partir edição da lei. Isso significa que, no Executivo federal, não haverá marajá em 2050. E as despesas devem cair, como apontam os dados oficiais.

O problema reside no “estoque” de servidores que entraram no serviço público antes de 2012, que contempla diversas situações, que também tende a declinar com o passar do tempo, pois o servidor público também morre. Outro problema é a previdência dos servidores públicos estaduais, porque a maior parte dos governos também não implantou a previdência complementar.

Na ausência de diagnóstico e de debate democrático, prospera a desinformação e o terrorismo (econômico, financeiro e demográfico) que faz crer que o destino da nação dependeria da Reforma da Previdência. Se houvesse debate, a sociedade teria chance de saber que o

“déficit” é uma ficção, e que o governo não dispõe de modelo atuarial adequado para projetar a sua “explosão” em 2060.

Com melhor debate, a sociedade também seria informada sobre a questão demográfica e saberia, por exemplo, que o financiamento da Previdência não depende apenas da contribuição do trabalhador em atividade, e que a alternativa não é ajustar para crescer, mas crescer para ajustar, dada a importância dos fatores exógenos (comportamento das receitas) em relação aos endógenos (comportamento das despesas) no equilíbrio financeiro da seguridade e da previdência social.

Qual é a reforma tributária necessária para reduzir as profundas desigualdades sociais neste país?

A tributação brasileira está na contramão dos países capitalistas relativamente menos desiguais. É tributação extremamente regressiva, porque incide sobre o consumo, não sobre a renda e a propriedade das classes abastadas. Não é verdade que a nossa carga tributária seja elevada na comparação internacional. Mas é fato que temos a maior carga tributária, em todo o mundo, que incide sobre o consumo (50% do total), é repassada aos preços das mercadorias e captura parcela maior da renda dos pobres, e parcela menor da renda dos ricos.

Esse caráter regressivo fica evidente pela baixa participação da tributação sobre a renda na carga tributária no Brasil (18,3%), na comparação com a média dos 34 países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (média de 34,1%); pela menor participação da tributação do patrimônio na carga tributária no Brasil (4,4%), na comparação com a OCDE (5,5%); em contrapartida, o caráter regressivo da tributação também fica evidente pela elevada participação dos tributos sobre o consumo, na carga tributária no Brasil (49,7%), muito acima da OCDE (32,4%).

No caso do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), além da baixa ou nula tributação das rendas do capital, a alíquota máxima praticada no Brasil (27,5%) é bem inferior à média da OCDE (43,5%); e sua participação na arrecadação total é quase quatro vezes menor.

Estudo³ recém-concluído aponta que do ponto de vista técnico não há nenhuma limitação para o Brasil se aproxime da média dos países da OCDE. Essa é a conclusão a que chegaram mais de quarenta especialistas que trabalharam por mais de um ano com o intuito de responder a essas indagações, após terem concluído um amplo diagnóstico sobre a quase totalidade dos problemas crônicos da tributação brasileira.⁴

No novo estudo podem afinal afirmar que: “*É tecnicamente possível que o Brasil tenha sistema tributário mais justo e alinhado com a experiência dos países mais igualitários, preservando o equilíbrio federativo e o Estado social inaugurado pela Constituição de 1988*”.

As simulações mostram que é possível ampliar a progressividade, dado que se pode quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras, de R\$ 472 bilhões para R\$ 830 bilhões (incremento de R\$ 357 bilhões); e, em contrapartida, pode-se reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos, em R\$ 310 bilhões.

Conclui-se que é possível aproximar a tributação brasileira da média dos 34 países que compõem a OCDE: a tributação da renda pode subir de 5,97% do PIB para 10,27% do PIB, patamar próximo da média da OCDE (11,50% do PIB); a tributação do patrimônio pode passar de 0,84% do PIB para 2,06% do PIB, ficando ligeiramente acima da média da OCDE (1,90% do PIB), mas distante de diversos países, como os EUA (10,3%) e o Reino Unido (12,6%), por exemplo; a tributação do consumo pode declinar de 16,23% do PIB para 12,93% do PIB, um pouco acima da média da OCDE (10,90% do PIB).

Os autores também concluem que é tecnicamente exequível preservar as bases de financiamento da seguridade social, ampliando-se sua progressividade, mediante a elevação dos tributos que incidem sobre

3 *A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira (Documento-síntese e documento completo)* / Eduardo Fagnani (Org.). Brasília/São Paulo: Anfp; Fenafisco; Plataforma política social, 2018.

4 *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (Org.). Brasília/São Paulo: Anfp; Fenafisco; Plataforma Política Social, 2018. 804 p. Disponível em: <<http://plataformapoliticassocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>>.

a renda (de 0,75% para 1,92% do PIB) e sobre as transações financeiras (de zero para 0,59% do PIB), e a redução das que gravam o consumo (de 4,55% para 2,71% do PIB) e a folha de pagamentos (de 5,65% para 4,94% do PIB). Preservar o Estado social de 1988 é crucial, pois ele é o principal instrumento de redução da desigualdade de renda no Brasil.

Esse estudo vai muito além das propostas de “simplificação”. No debate atual, a Reforma Tributária tem sido tratada como sinônimo de “simplificação” do sistema de impostos. Esse é o núcleo da agenda das corporações empresariais para as quais uma suposta “simplificação” seria único requisito ainda faltante para elevar a eficiência econômica. Num país desigual como o Brasil, é insuficiente essa suposta “simplificação”, que destrói o Estado social (principal instrumento de redução da desigualdade de renda no Brasil) e não enfrenta o problema essencial da injustiça fiscal. Entende-se que a eficiência econômica é limitada, sobretudo, pela desigualdade social extrema, visão respaldada por atores globais como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e a Oxfam Internacional. Enfrentar a desigualdade é indispensável e inadiável (o Brasil ocupa a 9ª pior posição em termos de concentração de renda, dentre 189 países).

No golpe operado em 2016, fruto de reconfiguração de forças entre as classes, a classe dominante assume com radicalidade sua marca antidemocrática e faz adesão a um ajuste fiscal brutal, o que tem provocado derrotas históricas para a classe trabalhadora. Como o senhor avalia esse quadro de desprezo pela cidadania, democracia e Estado social no Brasil, inscritos na história recente, a partir da CF/88? Pode-se afirmar que a limitada cidadania no Brasil está próxima do seu fim?

Sim. Devemos assistir a partir de 2019 o fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil iniciado em 1988. Esse processo de destruição, iniciado há mais de 30 anos, foi posto em marcha acelerada a partir do golpe parlamentar de 2016. Esses 30 anos de restauração democrática e da construção embrionária da cidadania social no Brasil são um “ponto fora da curva” do capitalismo brasileiro.

A democracia e o embrião da cidadania social são corpos seculares visceralmente estranhos ao “capitalismo” brasileiro. Agora, com o novo presidente eleito, concluirão o serviço iniciado há três décadas. Aqui, o problema não é o suposto déficit da previdência. O problema é o déficit de capitalismo e o déficit de democracia.

Em que medida a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e instituição mecanismo semelhante para estados, DF e municípios, a definição do teto de despesas não financeiras, as medidas de contrarreforma trabalhistas, as desonerações tributárias e a proposta reforma regressiva na previdência e assistência social ampliará a usurpação de recursos do Estado social brasileiro, bem como agravará a situação de desempregados/as e da população pauperizada?

Como no passado, o atual imperativo da “austeridade” e do ajuste fiscal encobre o propósito de alterar o modelo de sociedade pactuado pela Constituição de 1988. Esse objetivo foi explicitado com todas as letras, por diversos interlocutores do poder econômico, desde o início dos anos de 1990, quando formularam e tentaram implantar inúmeras versões da “Ponte para o Futuro”, com diferentes embalagens.

Desde 2016, a dilapidação do Estado social de 1988 está sendo realizada em marcha forçada em diversos campos. O “Novo Regime Fiscal” cria, por 20 anos, um teto para crescimento das despesas vinculado à inflação, com o propósito de reduzir a despesa primária do governo federal de cerca de 20% para 12% do PIB entre 2017 e 2036, aproximando o Brasil do patamar de gastos realizados por diversos países africanos. Segue-se a Reforma da Previdência Social – que tem por propósito extinguir o direito humano de proteção à velhice – e a Reforma Sindical e Trabalhista, cujo propósito é fazer com que esses direitos retrocedam ao estágio em que estavam antes da Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943. O último ato pode vir a ser a Reforma Tributária, que não corrigirá a injustiça fiscal, mas poderá desmontar as bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela Constituição de 1988. A criação do Imposto de Valor Adicionado extinguirá as principais fontes de financiamento da área social asseguradas pelo art. 195 da Constituição. A concretização dessas mudanças

fragilizará o financiamento da educação e o Orçamento da Seguridade Social, afetando a sustentação dos gastos em setores como Previdência Social (urbana e rural), Assistência Social, Saúde e programa Seguro-Desemprego. Além da asfixia financeira, há diversos processos que caminham no sentido da privatização, desmonte e imposição de graves retrocessos institucionais nos diversos componentes da seguridade social, educação, reforma agrária, agricultura familiar e política urbana (habitação, saneamento e mobilidade).

Em suma, o período que se inicia em 2016 pode representar o fim do breve ciclo improvável de restauração democrática e da construção embrionária da cidadania social no Brasil. A utopia pode ter eclipsado a realidade de que a democracia e a cidadania social seriam corpos secularmente estranhos ao capitalismo brasileiro.

A destruição do Estado social é um espectro de suicídio social e econômico que as próprias elites se impõem. O suicídio social decorre do propósito de destruir os principais instrumentos de proteção social do país. O suicídio econômico decorre da miopia acerca desse papel redistributivo das políticas sociais e trabalhistas e dos seus impactos diretos na ampliação do mercado interno de consumo de massas. Ao focar nos supostos “privilégios” da maioria da população pobre, cria-se um capitalismo sem consumidor.

Os adeptos da visão de que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento” não escrevem uma linha sequer sobre os formidáveis mecanismos que privilegiam os donos da riqueza financeira que poderiam ser contidos, por quem se interessasse em algum ajuste fiscal real, como, por exemplo, a elevada taxa real de juros, a tributação regressiva, as isenções fiscais e a sonegação fiscal premiada por “refinanciamentos”. Trata-se do maior programa de transferência de renda para ricos do planeta, a verdadeira “meia-entrada” que o Brasil tem de combater.

Diante do contexto reacionário, a realização uma constituinte representa quais riscos para a legalidade democrática e direitos sociais?

Seria um desastre. A correlação de forças é totalmente desfavorável. Implantaríamos aqui o modelo chileno.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

A trajetória histórica do ensino superior no Brasil: expansão e privatização da ditadura aos governos do PT

The historical trajectory of higher education in Brazil: expansion and privatization of the dictatorship to the PT governments

Juliana Fiuza Cislaghi¹

Resumo: O artigo debate as mudanças no ensino superior brasileiro que, desde a reforma da ditadura militar, tem como marco a hegemonia do capital privado e que mais recentemente passou por um processo de concentração, financeirização e internacionalização a partir da criação do Prouni e das alterações no Fies implementadas pelos governos do PT. Essa hegemonia privada tem como suporte a legislação e transferências de fundo público para o setor privado, legitimados, inclusive, pela Constituição de 1988. Influenciado por *think thanks* estadunidenses, como a Usaid e o Banco Mundial, as políticas de governo buscaram se adequar à abertura de espaços de valorização para o capital das empresas de serviços educacionais com subsídios do fundo público. Em um momento de retrocessos na legislação

¹ Assistente Social, doutora em Serviço Social, professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: direcao.fss.uerj@gmail.com.

trabalhista e movimentos conservadores como o “Escola sem partido”, está em curso abrir mão da educação como direito social, obrigação do Estado e socialização do conhecimento historicamente produzido.

Palavras-chave: ensino superior; privatização; fundo público.

Abstract: The article discusses the changes in Brazilian higher education that, since the reform of the military dictatorship, is based on the hegemony of private capital and more recently has undergone a process of concentration, financialization and internationalization since the creation of Prouni and changes in the Fies implemented by the PT governments. This private hegemony is supported by legislation and transfers of public funds to the private sector, legitimized even by the 1988 Constitution. Influenced by US think-tanks such as USAID and the World Bank, government policies have sought to adjust the opening of spaces of valorization for the capital of educational services companies with subsidies from the public fund. At a time of setbacks in labor legislation and conservative movements such as the “School without Party”, it is underway to give up education as a social right, obligation of the state and socialization of historically produced knowledge

Keywords: higher education; privatization; public funds.

Introdução

O artigo, ora apresentado, resgata a trajetória do ensino superior no Brasil desde a reforma da ditadura militar, que marca o início da hegemonia do setor privado, passando pela legislação constitucional de 1988, até as políticas implementadas pelos governos do PT. Nossa hipótese é que toda essa trajetória, marcada pela influência de organismos internacionais vinculados ao imperialismo estadunidense, sempre manteve como marco o incentivo ao capital privado e, mais recentemente, à financeirização desse capital.

Partimos do pressuposto que o ensino superior, bem como todos os serviços de educação privado, organizados de forma empresarial, são espaços de valorização do capital, produtores de valor e mais-valia. (CISLAGHI, 2018). Mesmo em momentos de expansão das vagas no ensino superior público, como a reforma da ditadura e o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), iniciado em 2007.

A reforma universitária da ditadura militar

As pressões por reformas educacionais derivaram-se, segundo Netto (2002), da crescente demanda educacional surgida na década de 1950, sobretudo das classes médias, por ensino superior, por enxergarem aí sua possibilidade de ascensão social nos marcos de um modelo econômico industrializante que criava, então, uma quantidade e variedade de novos empregos, que necessitavam de diversos níveis de qualificação. Essas classes tiveram papel fundamental na sustentação do regime militar, tendo a reforma educacional um “efeito político-social”, principalmente a partir do ascenso do movimento estudantil e seu “potencial catalisador” da luta contra a ditadura, o que acabou por colocar a questão educacional como prioridade para o regime.²

A partir de 1968, inicia-se a implementação das propostas de “reforma” universitária da ditadura militar. Essa refuncionalização representou uma “modernização conservadora” que, ao mesmo tempo, incorporava bandeiras históricas do movimento social na educação e mantinha antigas práticas, não rompendo com o conservadorismo (GOÉS; CUNHA, 1985, p. 83 apud NETTO, 2002, p. 59). As mudanças na educação iniciam-se exatamente pelo ensino superior, centro do movimento estudantil contestador do regime e, segundo a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), organismo ideólogo da reforma, irradiador de mudanças nos outros níveis. (NETTO, 2002, p. 60).

É central o papel cumprido pelas agências internacionais, em particular a Usaid, na educação, já nesse período. O subdesenvolvimento era considerado um atraso que poderia ser superado por mudança nos hábitos de consumo, ação e pensamento da população, a chave para alcançar os níveis centrais de desenvolvimento. Nessa concepção, a educação passa a ser setor estratégico por criar e

² Essa demanda da classe média por vagas no ensino superior foi o mote da crise, já que não era acompanhada do crescimento de vagas. Entre 1960 e 1964 o percentual de inscritos no vestibular cresceu em 50% e o número de vagas 64% gerando um saldo positivo. No período seguinte o crescimento da demanda foi de 120% com um crescimento de apenas 52% da oferta (ROMANELLI, 2009, 207). O problema colocado em pauta eram os excedentes, alunos que passavam nas provas e não conseguiam vagas nas universidades.

expandir mercados, seja pelo consumo ou pela formação de força de trabalho adequada ao desenvolvimento.

Romanelli (2009, p. 203) aponta que a expansão no ensino superior depende de certas condições internas, já que a seletividade fornecida pela restrição de vagas pode ser útil na manutenção do *status quo* ou na permanência de uma força de trabalho de baixo nível. Até a década de 1950, antes da penetração maciça de multinacionais, as necessidades de treinamento de força de trabalho podiam ser supridas por instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac).

No entanto, as mudanças acentuadamente quantitativas, na prática, tiram da educação a função demandada pelas classes que almejam ascensão. Isso porque os processos de massificação geram “perda do poder aquisitivo que o trabalho qualificado pode oferecer ao indivíduo, perda progressiva de status pelas profissões de nível superior” (ROMANELLI, 2009, p. 204), na medida em que também expandirão o exército de reserva, pressionando para baixo os salários desses trabalhadores.

Esse aumento de vagas, durante a ditadura, não foi proporcional ao aumento de custos com as universidades públicas. A introdução da lógica empresarial na gestão universitária, com medidas burocratizantes e racionalizadoras, visava baratear o ensino superior para o Estado. Possibilitava, assim, atender a demanda da classe média por vagas e, ao mesmo tempo, contingenciar os recursos públicos destinados às universidades.

Ainda que tenha havido um significativo aumento de vagas públicas, o ensino privado também se expandiu e em maior proporção, ampliando vagas de baixa qualidade, na sua maior parte ocupadas por trabalhadores mais pobres. Entre 1968 e 1973, a oferta de vagas nas universidades aumentou 210% na rede pública e 410% na rede privada. (NETTO, 2002, p. 63).

O capital privado no ensino superior cresceu estimulado por medidas dos governos militares e mecanismos de incentivos e

isenções fiscais. A Lei nº 5.172/66 determinava, por exemplo, que impostos sobre renda, patrimônio e serviços não incidiriam sobre quaisquer instituições de ensino. “Assim, as organizações privadas de ensino superior gozaram, desde a sua criação, dos privilégios da imunidade fiscal [...] valendo-se desse expediente para crescerem”. (ANDRÉS, 2008, p. 25).

Assim, paradoxalmente, a reforma reorganizou e ampliou a educação pública superior, mas possibilitou também o início da hegemonia de uma rede privada, majoritariamente com fins lucrativos, financiada indiretamente com recursos públicos e com uma qualidade aquém das universidades públicas. (COBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a).

A luta por ensino superior público, gratuito e de qualidade, foi parte do debate dos movimentos sociais democráticos no fim da ditadura. Esses movimentos pautaram a elaboração da Constituição de 1988 e a legislação complementar, num momento, porém, já de ascenso das políticas neoliberais no Brasil, como veremos na próxima seção.

A Constituição de 1988 e as contrarreformas de Cardoso

Na década de 1980, o Brasil vive a transição do regime militar para a democracia liberal. Em 1988, é aprovada a nova Constituição. Na seção I do capítulo III, que dispõe sobre a Ordem Social, a Constituição afirma que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, com o apoio da sociedade. Afirma a gratuidade da educação em instituições públicas, a autonomia universitária e possibilita a educação em instituições privadas desde que observadas a regulamentação nacional do ensino e a aprovação e avaliação da qualidade delas pelo Estado.

No que tange o ensino superior, durante o governo Sarney, foi formado o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (Geres). O grupo foi desfeito por sofrer grande oposição dos movimentos sociais organizados nas universidades. O centro do debate que ali se iniciava era o questionamento do modelo único, isto é, da

indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como princípio para as universidades do país. (ANDES, 2007, p. 14).

Durante essa década pouco se conseguiu avançar seja nas reformas governamentais, seja nas iniciativas dos trabalhadores e estudantes que conseguiram resistir, ao menos, aos retrocessos propostos. O número de vagas pouco se ampliou devido à crise econômica e aos questionamentos sobre a qualidade do ensino privado, desde o Conselho Federal de Educação. Ainda assim, a proporção de matrículas em cursos privados continuou superior às matrículas em instituições públicas passando de 41,4%, no início da década de 60, para 50,5%, na de 70, e 64,3% no início da década de 80 – após o *boom* expansionista da reforma de 68, com pequeno decréscimo para 62,4%, no início da década de 1990. (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a).

O debate da reforma universitária voltou com força na década de 1990, no bojo da contrarreforma do Estado durante o governo Cardoso. Neves e Pronko (2008) creditam ao governo de Fernando Henrique Cardoso o momento da implementação do novo modelo de formação para o trabalho complexo, adequado às novas demandas de reprodução do capital, a partir das respostas neoliberais à crise estrutural do capitalismo iniciada no início da década de 70. No entanto, identificam já na Constituição de 1988 alguns elementos que foram importantes precondições para a direção posteriormente tomada, apesar de admitirem as vitórias parciais inscritas na Carta.

As autoras destacam três pontos onde o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública³ sofreu derrotas importantes, que abriram brechas para o empresariamento da educação.

O primeiro ponto foi o embate entre o Fórum e setores privatistas do ensino sobre o financiamento público exclusivo para instituições públicas. Derrotada a proposta do Fórum, manteve-se aberta a possibilidade de financiamento público ao setor privado.

3 O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi uma articulação de sindicatos, movimentos sociais e associações científicas e acadêmicas para a defesa da escola pública na elaboração da Constituição de 1988.

O segundo ponto foi a abertura da possibilidade de escolas privadas laicas poderem ser instituições lucrativas, pela primeira vez na nossa História. Com isso, legitimou-se juridicamente a transformação destas instituições em empresas de prestação de serviços.

Por último, o Fórum foi derrotado na proposta de padrão único de qualidade para o ensino superior, organicamente vinculado com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a exigência da organização desse nível de ensino em universidades. Em vez disso, o padrão de qualidade tornou-se um princípio geral da educação como um todo e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão ficou restrita às universidades, não se tornando a única forma possível de organização do ensino superior, que manteve a possibilidade de ter diversificadas modalidades de organização e instituições apenas de ensino. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 50).

Já no início do governo Cardoso, Lima (2007) vai enfatizar duas expressões centrais no embate entre o projeto de educação pública dos sujeitos políticos organizados e o projeto de educação neoliberal do governo junto a associações de universidades privadas, quais sejam a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovados pelo governo respectivamente em 1996 e 2001 e as propostas elaboradas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

A nova LDB foi promulgada pelo Congresso Nacional, em 12 de setembro de 1996, substituindo o projeto de lei que vinha sendo debatido há oito anos por uma nova versão “mais compatível com os interesses neoliberais de então” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 58). O novo projeto, elaborado pelo senador Darcy Ribeiro, apresentava concepções antagônicas de educação às elaboradas pelo Fórum (LIMA, 2007, p. 136). Já o PNE, elaborado no Congresso Nacional de Educação de 1997, foi aprovado com nove vetos presidenciais em 2001, no governo Cardoso.

A proposta do governo para o ensino superior estava em consonância com documentos produzidos pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, em particular o documento “O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência” de 1994. Esse é um marco

importante na redefinição das estratégias do Banco Mundial para a educação, quando o ensino superior teve papel de destaque para o alívio da pobreza e para a coesão social.

Para Leher (1999, p. 30), “não é possível compreender o sentido e o significado das atuais reformas sem considerar sua matriz conceitual, formulada no âmbito do Banco Mundial”. Na hipótese do autor, o substrato das reformas educacionais na América Latina está na relação entre educação, segurança e pobreza. A educação passa a ser um importante mecanismo de enfrentamento da questão da pobreza com conteúdos impregnados de ideologia e o objetivo de manter um ambiente seguro para os negócios. Para tanto, o Banco Mundial passa a investir em educação a partir de 1990, com prioridade na periferia para um “ensino fundamental ‘minimalista’” e para a “formação profissional ‘aligeirada’” (LEHER, 1999, p. 27). Isso porque países periféricos, com economias subordinadas, têm sua produção restrita a mercadorias de baixo valor agregado, reque-rendo um trabalho pouco qualificado.

O objetivo declarado do Banco Mundial, no documento de 1994, é orientar suas ações de apoio e financiamento nos países periféricos, determinando um modelo ideal de ensino superior a partir de experiências que considera bem sucedidas, como o modelo chileno. O diagnóstico apresentado é de que, por serem financiadas pelo orçamento do Estado, as universidades públicas seriam também responsáveis pelas crises fiscais, e, mesmo assim, continuavam com poucos e mal aplicados recursos. Logo, seria possível, segundo o Banco, através da racionalização, reduzir os recursos por estudante, aumentando a qualidade do ensino. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 3).

Outro argumento central é a injustiça que representa para a sociedade financiar as universidades públicas quando, segundo o documento, a maioria dos estudantes dessas instituições é proveniente dos setores de renda mais alta na sociedade. Esta é uma mentira que foi se tornando verdade de tantas vezes repetida, sustentáculo importante para a construção de consenso acerca das contrarreformas propostas para as universidades. Segundo Siqueira (2004), dados de 2003 do Inep, instituto do próprio governo, demonstravam que havia mais

alunos carentes em instituições públicas do que em privadas, em todas as áreas, o que permanece até hoje. O Banco Mundial, entretanto, sem dados concretos, insiste na tese de que os estudantes das universidades públicas são ricos e privilegiados, desconsiderando também que as parcelas mais pauperizadas da população não poderiam estar na universidade, pois sequer chegam ao ensino médio, e que essa realidade é de responsabilidade das políticas governamentais.

Caberia ao Estado uma regulamentação de incentivos ao setor privado que evitasse o controle das mensalidades e incluísse uma política de acreditação, fiscalização e avaliação das instituições privadas, além da possibilidade de incentivos financeiros. Observemos que a fiscalização não aparece como uma política de controle, mas de incentivo ao ensino privado. Como no ensino privado o custo do estudante é supostamente mais baixo, o Estado ganharia dando incentivos públicos para a abertura de novas matrículas. O objetivo em longo prazo, segundo o documento, seria, a partir de uma equalização na qualidade entre instituições públicas e privadas, estabelecer condições de igualdade de financiamento público para ambas, baseando-se apenas no critério da qualidade das suas propostas. Essa meta relaciona-se com o Acordo Geral sobre Comércio e Serviços, assinado pelos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. O acordo incluiu a educação como serviço em bases comerciais, o que significa que “se o governo oferecer cursos que outros provedores privados também oferecem, ele estará em concorrência com esses outros provedores [...] e como ele tem financiamento público, pelas leis que regem o comércio isso seria uma concorrência desleal, portanto sujeita a sanções da OMC”. (SIQUEIRA, 2004, p. 56).

Essas novas medidas de privilegiamento do setor privado na educação superior levaram a um novo *boom* expansionista. Entre 1997 e 2003, ampliou-se em 132% o número de matrículas em instituições privadas que passaram a representar 67,1% do total de matrículas no início da década de 2000. As instituições privadas de ensino superior também cresceram horizontalmente se ampliando de 764, em 1998, para 1789, em 2005, um aumento de 160% (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a). Essa expansão se deve em parte à cons-

tuição do Fundo de Financiamento do Estudante de Ensino Superior (Fies), em 1999, para substituir o Crédito Educativo criado em 1976 pelo governo militar. Apesar do Fies apresentar, então, algumas dificuldades para seu acesso, como a necessidade de fiador para os empréstimos, em 2004, 10% das matrículas no ensino privado já eram pagas por essa modalidade.

Essas contrarreformas referem-se, porém, ao primeiro período de mudanças na formação do trabalho intelectual, que se estendeu até o final dos anos 1990, e tinham como objetivo o desmonte do sistema de educação superior então vigente, por meio de alterações no seu arcabouço jurídico e novos incentivos ao setor privado. Nos anos 2000, a contrarreforma do ensino superior entra numa nova fase caracterizada pela busca de uma nova organicidade ao modelo que vinha sendo implementado, pela definição de novos parâmetros, estruturas curriculares e expansão mais acelerada do acesso a esse nível de ensino. Nos anos 2000, a meta prioritária de acesso ao ensino básico para os trabalhadores passa a ser ampliada, passando a incluir essa população na “educação superior de novo tipo para o século XXI” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 105). É nesse segundo período que estarão localizadas as iniciativas dos governos Lula e Rouseff.

As contrarreformas dos governos do PT

Para esse novo período de contrarreformas, o Banco Mundial lança um novo documento, em 2003, denominado “Construir sociedades de conhecimento: novos desafios para a educação terciária”. Nesse documento, o Banco afirma ampliar os temas discutidos no documento de 1994 dando ênfase a novas tendências, quais sejam o papel emergente do conhecimento como motor do desenvolvimento, as mudanças decorrentes da ampliação do uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs), a internacionalização tanto de provedores da educação terciária como de um mercado global de capital humano avançado, o aumento de demandas de apoio financeiro e técnico ao Banco por parte de países que querem reformar e desenvolver a educação terciária e, por fim, a necessidade de estabelecer uma visão integrada da educação

onde a educação terciária tem papel crucial na criação de capital humano e social. (BANCO MUNDIAL, 2003).

O documento parte do debate de 1994, reafirmando um duplo objetivo: formar força de trabalho qualificada, de acordo com as necessidades do modelo de acumulação, e, ao mesmo tempo, buscar coesão social, ampliando as possibilidades de acesso ao ensino superior, mesmo que menos qualificadas. Nesse ponto, o documento sugere uma ampliação dos programas de crédito educativo para estudantes com menos recursos, o que seria uma política de equidade. Outro importante meio de expansão do ensino “terciário”, para o documento, é o uso das TICs através do ensino a distância (EAD).

A expansão do então chamado ensino terciário, por meio de várias formas de diversificação, deve ser acelerada para cumprir esse duplo objetivo, numa perspectiva de massificação. Segundo Neves e Pronko (2008, p. 118), o termo “massificação” só recentemente vem sendo utilizado pelos organismos internacionais e, no Brasil, tem sido substituído pelo termo “democratização”, numa perspectiva transformista para buscar adesão de setores progressistas da comunidade universitária. Além da diversificação das instituições, a massificação tem como fundamento a equidade e a meritocracia, mecanismos que prometem aos segmentos mais pauperizados da população acesso ao ensino superior de acordo com suas capacidades. Assim “o sistema de educação terciária permite, de fato, que parcela da classe operária ‘chegue ao paraíso’, desde que entre pela porta dos fundos”. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 130).

As receitas prescritas pelo Banco Mundial foram adotadas pelo Brasil com adaptações de acordo com a realidade e com os conflitos e correlações de força locais no embate entre o projeto neoliberal hegemônico e o projeto dos sujeitos políticos organizados em defesa da universidade pública. As ações determinaram uma nova ampliação do ensino superior privado, que alcança no fim da década de 2010, 73,2% do total de matrículas (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a) e, ao mesmo tempo, mudanças que privatizaram e transformaram por dentro as universidades públicas, num processo de contrarreforma.

O Fies, criado no governo Cardoso, passa nos governos do PT por reestruturações que facilitaram seu acesso. Em 2010, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGeduc) que funciona como garantidor dos empréstimos contraídos. Estudantes com renda familiar bruta mensal per capita de até 1,5 salário mínimo passaram a poder acessar o Fies sem necessidade de fiador. Os juros também foram reduzidos de 6,5% para 3,4% por ano e a carência se ampliou de 12 para 18 meses e o prazo para a quitação passou para três vezes o tempo financiado.

Com as mudanças instituídas em 2010, o financiamento se ampliou imediatamente em 152,2%, já em 2011, alcançando os impressionantes 1.895,97% de aumento de recursos anuais entre 2010 e 2015, ano em que foram concedidos 14 bilhões em empréstimos.⁴ (TCU, 2016).

Em 2005, o governo Lula, ainda na gestão de Tarso Genro como ministro da Educação, cria o Programa Universidade para Todos (Prouni), pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro. O programa distribui bolsas integrais e parciais em instituições superiores privadas para estudantes de baixa renda, com reservas de cotas para segmentos populacionais como índios e negros e para deficientes.

Em troca, o governo garante mais isenções fiscais do que as então vigentes. Entidades filantrópicas, que já tinham isenção, foram obrigadas a participar do programa com 20% da receita em atividades assistenciais, 20% em bolsas integrais e 20% em bolsas de qualquer modalidade. Entidades sem fins lucrativos que já tinham isenção de imposto de renda e Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL) passaram a ter isenção de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do Programa de Integração Social (PIS), oferecendo 10% de bolsas, sendo 5% integrais e 5% parciais. Entidades com fins lucrativos também passaram a ter isenções fiscais se participassem do programa, com as mesmas isenções de Cofins, PIS, CSLL e imposto de renda, e

4 O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria no Fies, em 2016, quando concluiu que “o Fies pode não ter contribuído para a política educacional do país [...] de aumento nas taxas bruta e líquida de matrículas no ensino superior”.

a mesma cota de bolsas, 5% integral e 5% parcial, das entidades sem fins lucrativos. Isso significaria, em 2005, segundo o MEC, 250 milhões em isenção fiscal, caso todas as instituições privadas aderissem ao Prouni. Em 2007, a perspectiva era de que o Prouni beneficiasse 301.321 alunos com uma renúncia fiscal de 126,05 milhões de reais. (ANDRÉS, 2008, p. 18).

O que o governo não disse é que a dívida das instituições privadas, segundo a própria Receita Federal, chegava a quase 12 bilhões, em 2007. Ao se iniciar, o Prouni previa que as instituições participantes teriam que comprovar, até dezembro do ano anterior da sua adesão, sua adimplência com os tributos federais que deveriam recolher. O governo estendeu em mais um ano o prazo dessa comprovação, adiando, em 2006 mais uma vez, o prazo para 2007 e, então, para 2008. Em dezembro de 2007, por meio da Lei nº 11.552, o governo estabeleceu que as instituições que participassem do Prouni poderiam parcelar as dívidas anteriores a 2006. As instituições poderiam pagar suas dívidas em 120 parcelas mensais, sem apresentação de garantias ou arrolamento de bens (ANDRÉS, 2008, p. 19). E não foi só isso. A lei que criou o Prouni permitiu a revalidação de certificados de filantropia que haviam sido cassados pelo Conselho Nacional de Assistência Social por não aplicarem 20% da sua receita em ações assistenciais, o que significou “uma anistia velada para as instituições que burlavam a lei” (ANDRÉS, 2008, p. 29). A fiscalização das entidades filantrópicas de ensino superior passou a ser feita pelo Ministério da Educação (MEC), apesar de não dispor nem de auditores nem de fiscais para essa atividade.

Outra crítica feita ao Prouni é que ele seria um programa para “matricular alunos carentes em instituições que ofereciam ensino de má qualidade” (ANDRÉS, 2008, p. 31). Mesmo a União Nacional dos Estudantes (UNE), quase sempre aliada ao governo, criticava o programa em 2006, pois os 237 piores cursos, segundo o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), avaliação do próprio governo, estavam oferecendo bolsas. A legislação prevê um período de seis anos até que um curso mal avaliado duas vezes possa ser desligado do Prouni. Levando-se em conta que há um período de quatro anos entre as avaliações, os cursos considerados de péssima

qualidade, de acordo com critérios do próprio governo, poderiam passar no mínimo dez anos vinculados ao programa, recebendo dinheiro público, sem realizar nenhuma melhoria.

Estas duas políticas, o Fies e o Prouni, de favorecimento do setor privado de ensino, não significaram uma ampliação proporcional no número de matrículas. Entre 2005 e 2014, houve um aumento de 233,92% nos usuários do Prouni, 948,35% do Fies e 149,59% de aumento de ingressantes no setor privado, quatro vezes menos que o aumento médio dos bolsistas somados. Assim, conclui-se que, além de todas as críticas à qualidade das instituições privadas e à transferência de fundo público para garantia de lucros dessas empresas educacionais, os alardeados programas de bolsas, ampliados e alterados nos governos do PT, mais do que aumentar o número de matriculados substituíram os pagamentos diretos dos estudantes por subsídios públicos que garantem às empresas mensalidades e ganhos tributários estáveis.

O mais grave efeito do Prouni, no entanto, foi que a extensão dos recursos indiretos por meio de isenções fiscais a empresas educacionais, ou seja, entidades com fins lucrativos, abriu a possibilidade da abertura do capital dessas instituições aos mercados financeiros, mantendo suas margens de lucro. Isso significou a concentração de capital e a reestruturação do ensino superior privado no Brasil, com financeirização, oligopolização e internacionalização do capital. (SAMPAIO, 2011, apud CORBUCCI; KOBOTA; MEIRA, 2016b).

Desde a Constituição de 1988, as instituições de ensino superior, sejam universidades, centros universitários ou faculdades isoladas, poderiam ser públicas, filantrópicas (sem fins lucrativos) ou empresariais (com fins lucrativos). A modalidade jurídica sem fins lucrativos era a única que gozava de isenções fiscais e, pela legislação, ainda que na prática pudessem ter lucros eles não podem ser distribuídos dessa forma para seus proprietários, bem como não poderiam abrir seu capital em mercados financeiros.

A implementação do Prouni, em 2005, tornou esse ano um marco no fortalecimento da feição empresarial no setor, por meio

de compras, vendas, fusões e investimentos do tipo *private equity*,⁵ além da ampliação da participação de capital estrangeiro (PEREIRA; BRITO apud CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b). A Universidade Estácio de Sá, por exemplo, em setembro de 2007, imediatamente após o anúncio da criação do programa, decidiu abrir mão da filantropia. Na ocasião, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, afirmou que “esse era um dos movimentos que esperávamos que fosse acontecer”, dada a compensação tributária que passou a ser possível para instituições com fins lucrativos.⁶

Nesse ano, a parte majoritária da Universidade Anhembi Morumbi foi adquirida pelo grupo estadunidense Laurate, o grupo Anhanguera comprou todo o capital da Unibero e o fundo de investimentos estadunidense Advent 50% do grupo Kroton que se fundiu com a rede Iuni, líder então da rede privada na região Centro-Oeste. Em 2013, a Anhanguera foi comprada pela Kroton, que se torna o maior grupo privado de educação do mundo. Entre 2007 e 2015, foram realizadas 208 transações de aquisições, vendas e fusões, sendo que 56 envolveram os quatro maiores grupos educacionais privados do país (Kroton, Estácio, Ser Educacional e Anima). (COBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b).

O crescimento endógeno e as inúmeras aquisições e incorporações fizeram com que, entre 2012 e 2015, a receita líquida da Kroton crescesse 190%, da Estácio 70%, da Ser Educacional 189%, e da Anima 112%, rentabilidade bem maior que suas congêneres estadunidenses, devido ao financiamento público indireto garantido pelas isenções tributárias e às mensalidades asseguradas mensalmente pelo Fies, o que explica o intenso interesse de investidores estrangeiros. Em 2014, eram beneficiados pelo Fies 61,2% dos estudantes da Kroton; 42,3% dos estudantes da Estácio; 47,5% da Ser Educacional; e 48,3% da Anima (COBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b).

5 *Private Equity* é uma modalidade de investimento em que um fundo levanta capital para adquirir participação em empresas já desenvolvidas e obter lucro a médio ou longo prazo.

6 Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaquenoticia/2004/09/29/497717/estacio-sa-deixa-ser-filantropica.html>>. Acesso em: 28/09/2018.

Em junho de 2017, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) impediu a fusão entre os grupos Kroton e Estácio devido à excessiva concentração de mercado que essa ação acarretaria. Após esse veto, a Kroton passou a investir em educação básica. Em abril de 2018, a Kroton comprou o Centro Educacional Leonardo da Vinci e o grupo Somos Educação, este último por 4,6 bilhões de reais, grupo que inclui editoras (inclusive as maiores editoras fornecedoras de material para escolas públicas por meio do Programa Nacional do Livro Didático), colégios, cursos de inglês, sistemas de ensino totalizando 998 mil estudantes.⁷ Com isso, concentram-se em um mesmo grupo empresarial não só matrículas, mas conteúdos pedagógicos e o mercado de trabalho dos professores que passam a ser comandados pelos interesses do mercado financeiro.

Considerações finais

O ensino superior no Brasil teve seu crescimento, desde a década de 1960, com a reforma da ditadura militar, marcado pelo estímulo legal e a transferência de fundo público para o capital privado. A promulgação da Constituição significou para as políticas sociais, inclusive a educação superior, avanços e retrocessos, já marcados pelo ambiente neoliberal que se consolidou no Brasil, na década de 1990.

Sempre influenciado por *think thanks* estadunidenses como a Usaid e o Banco Mundial, as políticas de governo buscaram se adequar às expectativas de ascensão social das classes médias, às necessidades de formação de força de trabalho para o capital em cada momento histórico, e à abertura de espaços de valorização para o capital das empresas de serviços educacionais com subsídios do fundo público.

A partir de meados da década de 2000, a política de financiamento ao capital privado no ensino superior implementado pelos governos do PT, ainda que na sua aparência tenha beneficiado os estudantes que almejam o ensino superior, na prática teve como efeito principal a financeirização e internacionalização do capital no

⁷ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/kroton-fecha-compra-da-somos-educacao-por-r-46-bilhoes.ghtml>>. Acesso em: 04/10/2018.

ensino superior privado, que ampliou suas taxas de lucro e passou por grandes processos de concentração, incluindo mais recentemente instituições do ensino básico e da produção de material didático.

Tudo isso em um momento de grandes retrocessos na legislação trabalhista, que passa a permitir maior precarização dos contratos, inclusive com a terceirização da força de trabalho em atividades fins e movimentos conservadores como o “Escola sem partido”, que questiona a educação como espaço do pensamento crítico. O que está em curso é a subsunção total da educação aos ditames e às expectativas de lucro de investidores do mercado financeiro além da ampliação da exploração dos trabalhadores do setor por meio de ganhos de produtividade e redução de salários. Para os trabalhadores, é abrir mão da educação como direito social, obrigação do Estado e socialização do conhecimento historicamente produzido. Há resistências, sempre haverá, mas a situação é grave.

Artigo submetido em 16/10/2018
Aceito para publicação em 20/11/2018

Referências

- ANDES. Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior. As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a Educação Superior. **Caderno ANDES**, n. 25, 2007.
- ANDRÉS, Aparecida. **O programa universidade para todos (Prouni)**: estudo. Brasília: Câmara de Deputados, 2008.
- BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafíos para la educación terciária. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2003.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1994.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do Reuni**: uma nova expressão da contrarreforma universitária brasileira. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGSS UERJ, 2010.
- CISLAGHI, Juliana Fiuza. A categoria “serviços” na tradição marxista e o debate sobre serviços na atualidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

COBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Evolução da educação superior privada no Brasil da reforma universitária de 1968 à década de 2010**. Brasília: IPEA, 2016a.

COBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação no Brasil?** Brasília: IPEA, 2016b.

LEHER, Roberto. Um novo senhor para a educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 3. São Paulo, 1999.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contrarreforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, Lucia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 34 ed. Petrópolis: Vozes, 2009, 265 p.

SIQUEIRA, Angela Carvalho de. Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004.

TCU. **Auditoria Operacional do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. Brasília: TCU, 2016.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Uma biografia não autorizada do Brasil

An unauthorized biography of Brazil



OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil:** uma biografia não autorizada. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2018.

Thais Soares Caramuru¹

Francisco de Oliveira é um célebre intelectual da grande área das ciências sociais aplicadas, cujo objeto de investigação, em sua longa trajetória, foi a formação social, econômica, política e histórica do Brasil. Sua vasta, polêmica e provocativa obra inclui clássicos do pensamento social brasileiro, tais como *A economia brasileira*:

¹ Economista. Mestre e doutoranda em Política Social do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. E-mail: <tcaramuru@gmail.com>.

crítica à razão dualista (1972), *Eligia para uma re(li)gião* (1977), *Os direitos do antivalor* (1998), *O ornitorrinco* (2003), dentre outros.

Esta resenha tem como objeto o livro *Brasil: uma biografia não autorizada*, lançado pela Editora Boitempo, em 2018, e que condensa ensaios, artigos e entrevistas de Chico de Oliveira, os quais foram publicados originalmente entre os anos de 1997 e 2016. O conteúdo dos textos aborda múltiplos aspectos da formação nacional, desde o sentido “mercantil” (p. 28) da colonização até o “horror” (p. 158) da votação do *impeachment* de Dilma Rousseff. O livro traz uma apresentação – de autoria de Fábio Querido e Ruy Braga – e seis capítulos com textos de Oliveira, aos quais é acrescentado outro com um conjunto de entrevistas do intelectual. A bibliografia do autor e as fontes dos textos complementam a obra.

O primeiro capítulo intitula-se “O adeus do futuro ao país do futuro: uma biografia breve do Brasil” (p. 27-78), no qual o autor traça um panorama heterodoxo acerca da formação social brasileira, desde a etapa colonial até o “ciclo neoliberal” (p. 66), também denominado como o “período Collor-Itamar-Cardoso-Lula” (p. 67). Dentre os principais tópicos, cabe sublinhar os seguintes: os “elementos do truncamento brasileiro” (p. 32), com destaque para o “desenvolvimento conservador a partir de rupturas históricas libertadoras” (p. 32), como a “independência urdida pelos liberais” (p. 32); o lugar singular do Brasil na América Latina, vinculado às particularidades da colonização portuguesa frente à colonização espanhola, as quais se expressam no fato de que “somos menos latino-americanos que nossos vizinhos” (p. 33) e na circunstância de que as perspectivas de integração regional estiveram, historicamente, relacionadas às marchas e contramarchas dos movimentos econômicos e políticos; o autor desenvolve o argumento de que, no longo período entre a Revolução de 1930 e a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve a materialização de uma “revolução passiva”,² cujas “poderosas transformações significaram

2 Segundo Coutinho (2010), a revolução passiva foi um conceito utilizado por Gramsci para analisar a formação do Estado burguês na Itália, bem como para interpretar fatos sociais complexos e até mesmo épocas históricas inteiras. Sob regência de um movimento restauração-renovação, “numa revolução passiva, estamos diante de um reformismo ‘pelo alto’”. (COUTINHO, 2010, p. 33).

uma espécie de compactação da história – de que o *slogan* de Kubitschek é a melhor tradução” (p. 49). No epílogo desse capítulo, o autor põe em xeque a publicação *Brasil, país do futuro*, do austríaco Stefan Zweig, assinalando que, apesar da aceleração iniciada nos anos 1930, o desenvolvimento do país não foi alcançado e, portanto, “não há mais futuro, porque ele já está aí”. (p. 72).

O capítulo segundo, escrito no final do segundo governo FHC, tem como título uma pergunta: “Quem canta de novo *l’Internationale?*” (p. 79-114). O texto resultou de uma investigação sobre o caráter de classe do movimento sindical no Brasil, no período entre a década de 1970 e o começo dos anos 2000. O percurso traçado segrega a trajetória do sindicalismo em cinco fases: a primeira, iniciada em fins dos anos 1970, é caracterizada pelo conceito gramsciano de *guerra de movimento*, protagonizada pelo “novo sindicalismo” (p. 81), gerado no âmbito de mudanças decisivas na composição operária e que exerceu relevante papel na queda da ditadura, sem, no entanto, adotar atividades insurrecionais; a segunda, predominante no período que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988, é qualificada por outro termo gramsciano, *guerra de posições*, “uma guerra de desgaste contra um sistema historicamente antissindical” (p. 83), em que a Central Única dos Trabalhadores (CUT) fortalece sua relação com o Partido dos Trabalhadores (PT) e proliferam as greves; a terceira, durante o governo Collor, foi um período qualificado como “prolegômenos da contra-hegemonia” (p. 84), no qual a influência do sindicalismo na política econômica foi anulada pela quebra do protecionismo comercial; a quarta, de 1991 a 1995, é denominada “assalto aos céus” (p. 88), em alusão à Câmara Setorial do Setor Automotivo – a qual o autor analisa de modo demasiadamente otimista –, formada por trabalhadores e empresários e que implantou a renúncia de impostos e a redução de greves, com vistas à expansão da produção; a quinta fase, nos governos FHC, é caracterizada no âmbito do “totalitarismo neoliberal” (p. 97). A principal crítica do autor em relação à trajetória do sindicalismo no Brasil é que “referendava o pacto ‘fordista’ e não desafiava o capitalismo”. (p. 87).

As argumentações dos capítulos terceiro – “A hegemonia às avessas” (p. 115-122) – e quarto – “O avesso do avesso” (p. 123-131) – oferecem uma “provocação gramsciana” (p. 123) para interpretar os

governos Lula da Silva. Oliveira sugere a hipótese de que tal conjuntura representou uma reconfiguração burguesa no Brasil, própria do capitalismo mundializado e regida pela inversão do termo gramsciano *hegemonia*,³ pois, “enquanto as classes dominadas tomam a ‘direção moral’ da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada” (p. 119). Nesse sentido, o consentimento se transformaria em seu avesso: “não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração. São os dominantes [...] que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, à condição de que a ‘direção moral’ não questione a forma da exploração capitalista”. (p. 122).

No quinto capítulo, “A clonagem” (p. 133-136), o autor se propõe a abordar o primeiro governo Dilma Rousseff, delineando sua figura como “uma clonagem que Lula da Silva efetuou” (p. 134). Em poucas páginas, o autor faz críticas ao “artificialismo da coalizão de interesses” (p. 135) que levou o PT a vencer as eleições presidenciais de 2010. Deve-se mencionar que, em tal capítulo, o autor mostra-se acentuadamente desrespeitoso ao atribuir à primeira mulher eleita presidenta do Brasil caracterizações como “inabilidade” (p. 135), “proclamada dureza” (p. 135) e “falta de charme”. (p. 135).

O sexto capítulo, intitulado “Jeitinho e Jeitão” (p. 137-146), traz uma peculiar argumentação, em que o autor utiliza um “caminho norbertiano” (p. 138)⁴ e, ao mesmo tempo, “nitidamente materialista” (p. 139), para investigar o caráter brasileiro, a partir da tese de que “o jeitinho é um atributo das classes dominantes brasileiras transmitido às classes dominadas” (p. 139). O autor interpreta o assim chamado *jeitinho brasileiro* como um expediente posto em marcha pelas classes dominantes para superar os problemas colocados pela necessidade de expansão do capital, apresentando como expressões desse processo circunstâncias vinculadas ao caráter periférico e dependente do capitalismo brasileiro, tais como: a abolição da escravatura; o trabalho informal, que seria o *jeitão* dos cafeicultores paulistas, que valori-

3 Coutinho (2010) assinala que “hegemonia é consenso, e não coerção. Existe uma hegemonia quando indivíduos e grupos sociais aderem consensualmente a certos valores”. (COUTINHO, 2010, p. 30).

4 Em referência ao filósofo e sociólogo alemão Norbert Elias.

zaram a vinda de imigrantes; e até mesmo a construção de Brasília. Ainda que se reivindique o materialismo em tal texto, essa espécie de abordagem pode desembocar no idealismo e no subjetivismo, o que contraria a própria visão de mundo do autor, delineada no capítulo segundo, pois a análise do real “não se resolve com pretensas ‘leis’ do desenvolvimento histórico, mas mediante o exame concreto das relações de força em cada sociedade e, claro, de sua inserção no movimento do capitalismo mundial”. (p. 66).

Outras críticas podem ser feitas às provocações de Oliveira, inclusive no que tange à interpretação de que os governos petistas foram meras continuações dos governos neoliberais anteriores. À luz do golpe de 2016, do visceral aprofundamento do saqueio do fundo público e da ofensiva às condições de vida, trabalho e proteção social da classe trabalhadora brasileira, a colaboração de classes levada a cabo pelo PT deve ser objeto de uma análise mais complexa. O próprio autor afirma, em entrevista a Patrícia Fachin, que “não se dá um golpe de Estado para fazer reformas sociais; isso nunca se viu na história. Portanto, [o governo Temer] é um governo de direita”. (p. 159).

Concorde-se ou não com as perturbadoras e – muitas vezes – pessimistas análises do autor, o fato é que se trata de um intelectual que – ao contrário de seu infame interlocutor cebrapiano, Fernando Henrique Cardoso – sempre colocou sua obra e trajetória política no campo da esquerda, contra-hegemônico e a serviço das massas exploradas, com coragem teórica e política de afirmar: “tenho um papel nessa sociedade e procuro cumpri-lo”. (p. 161). Nos tempos presentes, em que a realidade brasileira está sendo reconfigurada por uma sombria ascensão da extrema-direita e por uma tenebrosa ameaça aos direitos sociais, a obra de Chico de Oliveira mostra-se imprescindível para interpretar e transformar o Brasil.

Artigo submetido em 20/11/2018
Aceito para publicação em 20/11/2018

Referência

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: **Hegemonia às avessas**. BRAGA, Ruy et. al. (Orgs.). Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29-43.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

A ascensão do conservadorismo e o projeto neodesenvolvimentista: implicações ao Serviço Social

**The Conservative Growth and the Neodevelopmentalist Project:
Social Work Implication**

Suélien Bezerra Alves Keller¹

Resumo: O presente artigo tem como propósito analisar as repercussões profissionais do projeto neodesenvolvimentista para o Serviço Social, levando em consideração que a atual fase aponta para o crescimento do conservadorismo. Trata-se de um estudo realizado através de pesquisa teórico-bibliográfica, arrimado na análise histórico-materialista da realidade. Buscou-se discutir o que representou o neodesenvolvimentismo no contexto

¹ Assistente Social Judiciária no Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul (TJRS), lotada na Comarca de Viamão/RS. Doutoranda em Serviço Social, na linha Serviço Social, Trabalho e Processos Sociais, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Possui mestrado acadêmico em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), especialização em Direito das Famílias pela Universidade Regional do Cariri (Urca) e graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Leão Sampaio (Unileão). E-mail: suelenalvess@hotmail.com.

político-econômico brasileiro, problematizar seu possível esgotamento e analisar quais foram as repercussões profissionais dessa conjuntura para o Serviço Social, diante da ascensão do conservadorismo. Concluiu-se que muitos desafios se apresentam ao cotidiano de assistentes sociais, que só poderão ser superados por meio da criação de estratégias de enfrentamento e resistência, bem como da utilização e produção de conhecimento crítico.

Palavras-chave: Serviço Social; neodesenvolvimentismo; conservadorismo; trabalho profissional.

Abstract: This article aims to analyze the professional repercussions of the neodevelopmental project for the Social Work, taking into account that the current phase points to the growth of conservatism. It is a study carried out through theoretical-bibliographical research, based on the historical-materialist analysis of reality. It was sought to discuss what represented the neodevelopment in the Brazilian political-economic context, to problematize its possible exhaustion and to analyze what were the professional repercussions of this conjuncture for the Social Work, before the rise of conservatism. It was concluded that many challenges arise in the daily life of social workers, which can only be overcome through the creation of coping and resistance strategies, as well as the use and production of critical knowledge.

Keywords: Social Work; neodevelopment; conservatism; professional work.

Acontecimentos políticos recentes e o Serviço Social brasileiro: reflexões introdutórias

A conjuntura brasileira, nos últimos anos, tem trazido elementos preocupantes para os rumos da formação, atuação profissional e produção de conhecimento em Serviço Social, o que significa o aumento de desafios postos à hegemonia dos valores que legitimam a profissão. Esta problematização expressa o tema central do presente artigo, que tem como principal objetivo analisar as repercussões profissionais do neodesenvolvimentismo para o Serviço Social, levando em consideração que a atual fase de transição aponta para o crescimento do conservadorismo.

O campo das políticas sociais, espaço privilegiado de atuação do assistente social, passou por um processo de contrarreformas² no

2 Segundo Behring (2003), no campo das políticas sociais, houve uma verdadeira “contrarreforma”, que subordinou os direitos sociais à política econômica mundial e difundiu nas

mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, que reduziu as possibilidades de garantias trabalhistas, de efetivação de direitos e ainda subordinou o país à lógica do mercado internacional. Esse quadro foi prolongado durante os últimos três governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores, ainda que este o tenha feito através de estratégias diferenciadas e mais próximas do social-liberalismo (CASTELO, 2012).³ Para o Serviço Social, algumas possíveis repercussões desse panorama foram uma formação universitária flexível, aligeirada e mercantilizada, uma atuação tecnicista no mercado de trabalho, e uma produção de conhecimento superficial, fragmentada e relativizada.

Como resposta à intervenção dos capitais internacionais a partir da década de 1980 nos países periféricos, os governantes da América Latina, nos anos 2000, chegaram ao poder com posicionamentos anti-imperialistas e com estratégias alternativas de desenvolvimento, que propunham a conciliação entre crescimento econômico e proteção social. No Brasil, o projeto neodesenvolvimentista⁴ se fortaleceu a partir do segundo mandato do governo de Lula (2007-2010), com a proposição de se criar um projeto nacional de desenvolvimento que articulasse os objetivos do mercado a uma agenda social.

políticas sociais o trinômio neoliberal da focalização, privatização e descentralização.

3 Castelo (2012) afirma que o social-liberalismo é uma tentativa política e ideológica das classes dominantes de dar respostas às várias tensões provenientes do acirramento das expressões da “questão social” e da luta da classe trabalhadora. Para o autor, nessa revisão ideológica do neoliberalismo, a “questão social” torna-se novamente alvo de intervenção das classes dominantes, numa tentativa de acoplar uma agenda social ao projeto neoliberal.

4 Segundo Boito Jr. (2012), o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo do período do capitalismo neoliberal. O neodesenvolvimentismo constitui-se na proposta de retomada do “desenvolvimento” em países da América Latina, após o esgotamento do projeto neoliberal e a crise gerada pelo aumento do desemprego, da miséria e da concentração de renda. Foi essa proposta que deu sustentação à política de crescimento econômico e transferência de renda levada a efeito nos governos Lula e Dilma. Segundo Mattei (2011), três grupos de intelectuais pensaram o novo-desenvolvimentismo no Brasil: o primeiro está situado na Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, liderado por Bresser-Pereira; o segundo é o grupo de pesquisa sobre Moeda e Sistemas Financeiros, vinculado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); o terceiro está ligado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde a inserção desse debate passou a ocorrer mais sistematicamente a partir de 2006/2007, e foi liderado pelo então presidente do Instituto, Marcio Pochmann.

Em tom de crítica, Sampaio Jr. (2012) descreve que neodesenvolvimentismo é um termo vago utilizado para caracterizar os desafios para o desenvolvimento nacional latino-americano, diante da sua situação de dependência. Para ele, o termo é usado como estratégia de diferenciação dos governos petistas do período em que Fernando Henrique governou o país, e não como uma doutrina que orientou efetivamente a ação do Estado. A ideia de que o governo petista iria implantar um projeto que modificasse radicalmente a relação entre Estado, mercado e população empobrecida, não vingou do modo esperado pelas esquerdas. A grande contradição que se colocou foi que, aquele governo, comprometido com os suprimentos das necessidades do mercado e de algumas demandas sociais, acabou por reforçar a continuidade das bases neoliberais já postas na realidade brasileira. Exemplo disso são a continuidade da superexploração do trabalho pelo capital e a privatização de órgãos públicos (como é o caso dos hospitais universitários, administrados hoje pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. (EBSERH).

Aqui não se pretende afirmar, de forma exígua, que o neodesenvolvimentismo reduz-se ao neoliberalismo. Pelo contrário, as mudanças levadas a cabo pelo governo petista são muito diferentes daquelas neoliberais, quando se observa o investimento em políticas de transferência de renda, aquecimento do mercado interno e empenho na redução das desigualdades sociais. No entanto, o fato das camadas populares terem maiores possibilidades de acesso ao consumo não faz com que elas deixem de ser inseridas de forma precária no mercado de trabalho, o que Alves (2014, p. 12-13) chama de “precarização do trabalho”,⁵ nem permitem que elas tenham serviços públicos de melhor qualidade.

Assim, a proposta neodesenvolvimentista carregou em si um viés que pode ser considerado conservador,⁶ na medida em que gerou endividamento da população, invisibilização dos movimentos

5 Alves (2014), utilizando o conceito de Mészáros de “precarização estrutural do trabalho” afirma que a precarização do trabalho não se reduz em termos salariais, mas incorporou a “precarização existencial” e a “precarização do homem-que-trabalha”.

6 Compreendendo o conservadorismo como posição política de manutenção da ordem econômica, política e institucional. Conforme Alves (2014), no neodesenvolvimentismo,

sociais, legalizou a informalidade e disseminou a desqualificação da formação profissional em diversas áreas. A falta de identificação do trabalhador empobrecido com sua classe foi um dos elementos que mais fortaleceu o conservadorismo na cena contemporânea. O governo, apoiado pela mídia, passou a disseminar a ideia da “nova classe média”, na medida em que a população pauperizada passou a se inserir no mercado de consumo.

Não bastassem os desafios enfrentados pelos defensores dos direitos sociais durante o período neodesenvolvimentista, o seu esgotamento, marcado pela queda da presidenta Dilma através do *impeachment* (leia-se *golpe*⁷), evidenciou a ofensiva de um conservadorismo moral com grande força política. O pensamento conservador se constitui enquanto um fenômeno situado na história da sociedade capitalista, e manifesta-se, sobretudo, por uma forte resistência a mudanças que, de alguma forma, representem ameaças às instituições, às tradições e à ordem e pela invisibilidade das necessidades do outro, que devem subjugar suas diferenças aos costumes hegemônicos, já que a desigualdade seria natural e necessária. Despudoradamente, nos tempos atuais, estão sendo disseminadas propostas de retrocessos, reproduzidos preconceitos sociais e diversas formas de discriminações que, na verdade, estão impregnadas nas raízes do senso comum brasileiro, sendo facilmente incorporadas e naturalizadas.

Com a queda da presidenta Dilma Rousseff e tomada de posse definitiva de Michel Temer, a esquerda tem se posicionado criticamente contra o “golpe”, o que repercutiu, inclusive, em uma contraditória defesa da orientação petista no momento atual. O conservadorismo, enquanto expressão político-ideológica, tem tentado promover um fenômeno antidialético de “congelamento da história”, visando impedir mudanças que possam alterar de forma significativa a reali-

os ditames da economia de mercado são preservados e o Estado permanece sendo o responsável pela manutenção e aumento da acumulação de capital.

7 Cf. **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil organizado por Jinkings, Doria e Cleto (2016), **A radiografia do golpe:** entenda como e por que você foi enganado, de Jessé Souza (2016) e **2016, o ano do golpe**, organizado por Adriano de Freixo e Thiago Rodrigues (2016).

dade posta, o que vai de encontro às tentativas de construção de novas formas de sociabilidade pelos segmentos sociais mais arrojados.

Para Lowy (2016), pelo fato da democracia representar um custo muito alto para o Estado, para o capital financeiro e para as classes dominantes, a política capitalista tem tomado medidas de exceção e adotado métodos como o golpe para manter a continuidade das políticas neoliberais. Conforme o autor, o que ocorreu no Brasil configura-se como um golpe “pseudolegal”, supostamente dentro do Estado de direito, mas com repercussões desfavoráveis no âmbito dos direitos sociais.

Um equívoco comum ao tratar de conservadorismo é remeter-se à generalização e uniformização do conceito nos vários períodos históricos. O conservadorismo só pode ser caracterizado de modo uniforme em sua gênese, quando representa uma reação às transformações burguesas levadas a cabo pela Revolução Francesa, em 1789, com o pensamento de Edmund Burke (1729-1797). Na contemporaneidade, o conservadorismo é um fenômeno heterogêneo, com inúmeras nuances internas, em cada realidade onde ele é vivenciado. Preocupar-se com o conservadorismo na atualidade é concordar com Boulos, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, após o primeiro turno das eleições de 2014 (2016, p. 29), ao referir que o que acontece no Brasil contemporâneo trata-se de uma onda conservadora “não no sentido de manter o que está aí, mas no pior viés do conservadorismo político, econômico e moral. Uma virada à direita”.

Em virtude desses desafios postos na atual conjuntura, o projeto ético-político da profissão, comprometido com os direitos humanos e sociais, com a ampliação da democracia e com a qualificação das políticas públicas, encontra-se ameaçado ou, como diria Braz (2007), “em xeque”, tendo em vista que está em um contexto de disputa entre vários projetos societários. Nos últimos governos – neodesenvolvimentistas – houve uma ampliação de direitos no âmbito das políticas sociais e, concomitantemente, uma abertura maior de campos de trabalho para o assistente social. Contraditoriamente, é possível que, para a profissão, tenha havido perdas nas questões acadêmicas, no debate teórico, na intervenção profissional

e na organização interna da categoria, que se vê pulverizada com a crise da formação e do exercício do Serviço Social.

O artigo tratará, dessa forma, sobre o quadro observado na materialidade cotidiana do trabalho profissional de assistentes sociais e no contexto político brasileiro, buscando esclarecer algumas repercussões do projeto neodesenvolvimentista e do conservadorismo contemporâneo para a profissão do Serviço Social. Em um primeiro momento da exposição, apresenta-se um panorama geral do quadro sociopolítico brasileiro, ao tratar sobre o trajeto iniciado durante o primeiro governo Lula e suas repercussões nos planos político, econômico e social do Brasil, bem como seu esgotamento e concomitante ascensão do conservadorismo.

Na segunda parte do artigo, busca-se tratar brevemente sobre as relações entre tal quadro político e a profissão do Serviço Social. Os acontecimentos desencadeados desde as últimas eleições – avanço de um conservadorismo político e reacionário e, por último, derrubada da presidenta Dilma Rousseff – também trouxeram repercussões para o Serviço Social. Desvendar esses rebatimentos é importante para compreender a profissão na cena contemporânea, apontar tendências e construir estratégias diante dos novos desafios que se colocam aos assistentes sociais.

Durante o período neodesenvolvimentista, o Serviço Social – como categoria profissional – fez uso de duras críticas a muitas medidas conservadoras arquitetadas pelo governo. Ainda assim, foram reconhecidas as mudanças nas vidas das populações usuárias das políticas sociais com quem os assistentes sociais trabalham, o que repercutiu em uma participação massiva de assistentes sociais na defesa dos direitos conquistados e das políticas vigentes.

Entender este quadro é importante para a profissão do Serviço Social, tendo em vista que as principais diretrizes sobre as quais os assistentes sociais atuam na contemporaneidade são provenientes de medidas adotadas a partir do projeto neodesenvolvimentista; ainda, no que se refere às propostas educacionais implantadas nos últimos governos, a profissão teve seu quadro profundamente modificado quando da formação de assistentes sociais por meio de cursos a

distância. E diante da recente ofensiva conservadora reacionária, em qual direção o Serviço Social irá rumar? Constatase que o Serviço Social é forjado por metamorfoses que se conectam com as transformações da realidade, provenientes tanto das insistentes estratégias de manutenção do capitalismo quanto das lutas e resistências que se constroem em meio ao contraditório contexto.

O neodesenvolvimentismo e a crescente ofensiva conservadora

Ocorrida principalmente na década de 1990 no cenário brasileiro, a experiência dita neoliberal fez com que o Estado passasse por um amplo processo de privatização e atuasse como organizador e gestor indireto da atividade econômica. Essa configuração do papel do Estado estava vinculada à pretensão de, supostamente, lhe dar maior eficiência, pois o seu tamanho seria um entrave ao desenvolvimento.

A instauração do neoliberalismo como política de governo na América Latina, a partir da década de 1980,⁸ foi a saída para a crise capitalista instaurada. Diferentemente do período liberal, a presença do Estado foi fundamental no contexto neoliberal. Segundo Hobsbawm (1995, p. 401), “[...] a maioria dos governos neoliberais era obrigada a administrar e orientar suas economias, enquanto afirmava que apenas estimulava as forças do mercado”. A redução com gastos no campo social e a privatização de organismos públicos representaram parte da estratégia política que repercutiu profundamente nos direitos das classes trabalhadoras.

As consequências para o campo social foram sentidas com o crescimento do desemprego (estrutural, pois aqueles empregos jamais retornariam) e da desigualdade social. O alto investimento em maquinaria como forma de substituição do trabalho humano, a prática do livre-mercado e o crescente número de indústrias instaladas nos países periféricos, geraram dependência e pobreza, de um lado, e acumulação e riqueza, de outro. Esse foi um período de instabilidade e crise capitalista, no qual ocorreu a queda dos Estados

8 Com exceção ao Chile, que, nesse momento, já tivera vivido a experiência de livre mercado. (HOBSBAWM, 1995).

nacionais, a derrocada do sistema socialista e iniciou-se a construção de pilares para uma nova era, feita de incertezas e desafios.

No Brasil, com a crise do neoliberalismo⁹ ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, Lula chega ao poder em 2003 com uma proposta diversa. Este apresenta um modelo de desenvolvimento que alinhava crescimento econômico com menor desigualdade, resgatando o papel do Estado e demandando maior eficiência de suas instituições, mudando estrategicamente sua relação com o mercado.

Surge o ideário do “novo desenvolvimentismo”¹⁰ na América Latina, no contexto de crise capitalista, como uma estratégia de desenvolvimento nacional para os países periféricos, tendo como pilar a associação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Tratava-se de uma nova proposta para autonomia dos Estados nacionais, na defesa de um desenvolvimento autossustentável tanto no aspecto econômico, quanto no social. Segundo seu defensor Bresser-Pereira (2009), trata-se de um terceiro discurso, entre a “esquerda burocrático populista”, representada por setores “arcaicos” de esquerda, e a “ortodoxia convencional”, representada por elites mantenedoras do neoliberalismo. Seu principal objetivo seria melhorar substancialmente os padrões distributivos do país através da intervenção do Estado na economia e no âmbito social.

Neodesenvolvimentismo foi, portanto, o termo cunhado para designar o projeto político iniciado pelo governo Lula (2003-2010), mantido pela presidenta Dilma (2011-2016), o qual se constituiu na esteira da crise do neoliberalismo até então vigente, a par de manter os pilares da economia de mercado. Conforme Giovanni Alves (2014, p. 136-139), o neodesenvolvimentismo pode ser compreendido na qualidade de um modelo de desenvolvimento capitalista, compro-

9 O neodesenvolvimentismo surge diante do esgotamento das estratégias neoliberais de manutenção da ordem capitalista. Contudo, o novo modelo mantém ainda alguns elementos que podem ser considerados de cunho neoliberal.

10 O termo “novo desenvolvimentismo” é o usado por Bresser-Pereira na defesa do que ele acreditava ser uma nova fase de desenvolvimento para o Brasil, que articularia desenvolvimento capitalista com equidade social. O termo neodesenvolvimentismo é o mais usado dentre os analistas críticos do recente fenômeno particularmente vivenciado na economia e na política brasileiras.

metido em estabelecer um novo patamar de acumulação de capital, tendo o Estado o papel de redistribuir renda ao mesmo tempo em que amplia o mercado de consumo, garantindo suportes mínimos de existência à classe trabalhadora mais pobre.

Na proposta neodesenvolvimentista, o Estado assume a função de liderar um conjunto de instituições e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico, por vezes corrigindo o mercado e propondo uma melhor distribuição de renda. É necessário ainda que haja um “consenso” interno que reúna empresários, trabalhadores, funcionários governamentais e profissionais de classe média em torno do objetivo comum que é, em primeira instância,¹¹ o desenvolvimento. Conforme Bresser-Pereira:

De acordo com o novo desenvolvimentismo, um governo será eficaz em termos econômicos se for capaz de promover o crescimento econômico e uma distribuição mais igualitária de renda pela adoção de políticas econômicas e reformas institucionais que sejam orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas, muitas vezes, corrigindo-o; em outras palavras, um governo eficaz aumenta a capacidade do Estado e a eficiência dos mercados, no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 98)

Ainda na defesa do novo desenvolvimentismo, o autor afirma que essa proposta prevê a formação e instauração de um Estado nação forte, que seja capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento como objetivo político comum aos indivíduos e famílias que formam a nação. O autor defende a ideologia do nacionalismo para a afirmação de um Estado nacional, onde as várias classes sociais consigam ser solidárias quando se trata de competir internacionalmente, ainda que existam conflitos que as separem.

Pochmann (2010), autor também dedicado a estudar possibilidades de desenvolvimento para o Brasil, afirma que se deve apontar

11 Bresser-Pereira (2009) afirma que “[...] outros objetivos, como liberdade e justiça social, também são fundamentais para as nações, mas, assim como o Estado e o capitalismo, surgem tendo o desenvolvimento econômico como parte de sua lógica, de sua forma intrínseca de ser”. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 83)

para a defesa das atividades produtivas com redistribuição de renda e riqueza, acompanhada de um processo de democratização das estruturas de poder, produção e consumo. Para ele, “[...] Mesmo que a convergência entre segmentos tão heterogêneos seja de difícil viabilidade política, isso não parece significar, necessariamente, a sua impossibilidade prática num ambiente tão hostil à organização regulada do capital produtivo e à estruturação de políticas universais de proteção social”. (POCHMANN, 2010, p. 122).

Contudo, aqui se considera que, ao se falar de novo desenvolvimentismo, discute-se sobre mais um suporte para a hegemonia das classes dominantes, ainda que seja atraente, para países como o Brasil, a existência de experiências que combinam desenvolvimento econômico e social. As propostas no campo social concebem a expansão do bem-estar pela via do consumo, por intermédio de medidas paliativas de combate à pobreza que desmobilizam as lutas sociais e socializam uma estratégia que representa o interesse apenas das classes dominantes.

Em outros termos, mantêm-se os ditames de uma economia de mercado, baseados na livre iniciativa e concorrência, ocupando-se o ente estatal de criar o “cenário” ideal para a manutenção e aumento da acumulação de capital. Todavia, afasta-se do neoliberalismo à medida que o Estado desenvolve medidas concretas para elevar o padrão de consumo da classe trabalhadora, gerando o mito da “nova classe média”,¹² bem como propicia um acesso “maior” aos direitos sociais, por meio dos programas governamentais (Programa Bolsa Família, Programa Universidade Para Todos (ProUni), Programa Mais Médicos, Programa Minha Casa Minha Vida etc.).

Pereira (2012) afirma que o governo Lula frustrou as expectativas das esquerdas, optando pela continuidade das políticas neoliberais, não tendo efetivado políticas sociais significativas em seu

12 Passou-se a afirmar no Brasil que a parcela da classe trabalhadora brasileira, antes destituída da oportunidade do consumo, ascendeu ao que chamam “nova classe média”. No entanto, conforme Pochmann (2014, p. 71), “[...] parcela importante da classe trabalhadora foi incorporada no consumo de bens duráveis [...] Esse importante movimento social não se converteu, contudo, na constituição de uma nova classe social, tampouco permite que se enquadrem os novos consumidores no segmento da classe média”.

primeiro mandato. No segundo mandato, a estratégia neodesenvolvimentista conquistou avanços sociais e melhorou as condições de vida de muitos brasileiros, ao mesmo tempo em que “melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país”. (PEREIRA, 2012, p. 746).

Nesse estágio, parece válido indagar: o neodesenvolvimentismo é um projeto político conservador, compreendendo o conservadorismo como posição política de manutenção da ordem econômica, política e institucional?

Essa pergunta esconde a complexidade da sua discussão. O neodesenvolvimentismo carrega consigo a contradição que marca o seu processo político desde a gênese: uma pretensa “aliança de classes”, cuja repercussão se estendia à esfera político-parlamentar, de modo a imprimir governabilidade ao Executivo federal. Mantendo os pilares de uma economia de mercado capitalista, sem tocar de modo significativo em qualquer aspecto infraestrutural, o neodesenvolvimentismo buscava casar a acumulação de capital com uma intervenção maior do Estado na garantia dos direitos sociais.

Há uma convergência teórica no sentido de que os pilares da economia de mercado são integralmente mantidos nos governos Lula e Dilma, a par de existir uma maior distribuição de renda e um avanço das políticas públicas na defesa e implementação dos direitos sociais. O que torna mais complexa a análise é que o caráter progressista tímido do neodesenvolvimentismo, mesmo que constitua uma etapa avançada ao neoliberalismo implantado no Brasil no governo Fernando Henrique, não pretende de modo algum o rompimento com a ordem capitalista vigente.

Pelo contrário, ao que parece, nenhuma plataforma política na história recente do Brasil desenvolveu o capitalismo com um viés “social” de forma tão acurada como os governos Lula e Dilma. O período neodesenvolvimentista, compreendido durante os governos Lula e Dilma, conseguiu avançar em alguns aspectos no que se refere aos direitos sociais, sem, contudo, ferir a ordem do capital.

O cenário político brasileiro, na primeira metade do ano de 2016, tornou nítido os contornos de mudança que se desenhavam com

maior intensidade desde a reeleição da presidenta Dilma, em 2014. Ao final do último processo eleitoral, a recondução da presidenta foi marcada por protestos, bem como a não aceitação do resultado tanto por setores da sociedade como pelo partido derrotado, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), o qual solicitou inclusive que o pleito fosse auditado.

O processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, aberto em dezembro de 2015, culminando no seu afastamento em 2016, indica o possível esgotamento do projeto político neodesenvolvimentista que se iniciou no governo do presidente Lula (2003-2011). Ao examinar essa fase de possível encerramento do neodesenvolvimentismo, é possível identificar a ascensão do conservadorismo nas suas diversas vertentes, com suporte dos respectivos setores da sociedade brasileira, possuindo ainda representatividade política legislativa no âmbito federal.

A ascensão do conservadorismo teve como marco inicial as Manifestações de Junho de 2013, sendo que a queda da presidenta foi reflexo de alguns fatores, dentre eles: a) intensificação da crise econômica; b) a perda da base política de sustentação do governo no Congresso Nacional; c) vinculação do Partido dos Trabalhadores (PT) ao processo judicial que investiga crime de corrupção, conhecido como “Operação Lava-Jato”. As Manifestações de Junho de 2013, que foram iniciadas a partir da mobilização organizada do Movimento Passe Livre em São Paulo contra o aumento das tarifas do transporte coletivo, desencadearam o surgimento de outras pautas convocadas por meio de redes sociais na internet. As principais delas foram críticas ao sistema político brasileiro e à corrupção, levadas a cabo por movimentos como o “Vem Para a Rua” e “Movimento Brasil Livre”.

No cotidiano, as discussões sobre direitos sociais passaram a se efetivar em torno de temáticas polêmicas como: *kit gay*, casamento *gay*, feminismo, aborto, legalização da maconha, redução da maioria penal, destruição da família, comunismo, cotas raciais, programas de transferência de renda, reforma da previdência. O avanço da legitimação de pautas conservadoras e reacionárias,

principalmente pelo que vem sendo chamada de bancada do boi, da bíblia e da bala (bancada BBB),¹³ representa, na atualidade, forte ameaça aos direitos sociais coletivamente conquistados.

Não obstante alguns setores da esquerda brasileira negarem a existência de um “onda conservadora”,¹⁴ como Vladimir Safatle (2015), para quem se trata apenas da inexistência e fragmentação da estratégia da esquerda, tal argumentação parece estar na contramão dos fatos recentes, que evidenciam o fortalecimento de algumas “categorias” presentes no conservadorismo brasileiro atual, como: a) Militarista: aquela denominada “bancada da bala”, que comanda a crítica aos direitos humanos, defende a volta da ditadura militar, e tem como seu maior representante o presidente eleito Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal); b) Evangélica: leva para o espaço público aquilo que considera valores sagrados, a exemplo da família, e faz críticas a pautas de reconhecimento (LGBT, mulher etc.), e tem como exemplo de representante o deputado Marco Feliciano (Partido Social Cristão); c) Liberal: aqueles que fazem a defesa do livre-mercado e criticam os programas sociais, a exemplo do empresário cearense e senador Tasso Jereissati (Partido da Social Democracia Brasileira), que em 2016 votou a favor da Proposta de Emenda à Constituição do Teto dos Gastos Públicos (PEC 55/2016) e, em 2017, foi favorável à reforma trabalhista.

Tal categorização não pode ser pensada de forma rígida, ao passo que os seus elementos podem influenciar-se mutuamente, sendo que o antipetismo (no plano político) e a defesa do capitalismo (no plano econômico) são fatores de ligação. O modo de produção capitalista, na qualidade de base material, é o denominador comum de um amplo espectro da ideologia conservadora, cuja gradiente se

13 Monteiro (2016) mostra que as bancadas ruralista, militarista e evangélica estavam empenhadas na derrubada de Dilma. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1762237-bancada-bbb-do-boi-bilbia-e-bala-engrossa-derrota-de-dilma-na-camara.shtml>>. Acesso em: 14/11/2016.

14 Termo usado pioneiramente por Guilherme Boulos (2016), em artigo inicialmente publicado na *Folha de S. Paulo* após o primeiro turno das eleições de 2014. A terminologia deu título ao livro recentemente organizado por Demier e Hoeveler (2016).

manifesta quando do exame de pautas de reconhecimento ou visões sobre temas políticos.

No que tange ao conservadorismo, em sua mais ampla expressão de manutenção da ordem capitalista, o governo interino de Michel Temer, logo de início, já apontou reformas no âmbito dos direitos sociais. Logo após sua posse, cortou nove ministérios, reduzindo o número total de 32 para 23. Dentre as pastas extintas, destacaram-se os ministérios da Cultura, das Comunicações; do Desenvolvimento Agrário; e das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

A proposta de Emenda Constitucional para instituição de um novo regime fiscal não se abstém de propor os cortes nas políticas públicas:

Nos últimos anos, aumentaram-se gastos presentes e futuros, em diversas políticas públicas, sem levar em conta as restrições naturais impostas pela capacidade de crescimento da economia, ou seja, pelo crescimento da receita. É fundamental para o equilíbrio macroeconômico que a despesa pública seja gerida numa perspectiva global. (BRASIL, 2016).¹⁵

O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, chegou a afirmar que o problema da despesa pública brasileira é proveniente dos gastos obrigatórios definidos na Constituição de 1988, como a garantia da Educação e da Saúde. No âmbito da Previdência, ele acredita que essa política também deve ser objeto de mudança constitucional. Segundo ele, “ou alteramos a Constituição, como está sendo proposto, ou os gastos públicos no Brasil vão continuar a aumentar”.¹⁶

15 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5B6A6D7229FB322CEC37102D2911B59B.proposicoesWeb2?-codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em: 18/07/2016.

16 Entrevista concedida ao Globo News, em 21/06/2016. Disponível em: “Ou alteramos a Constituição, como está sendo proposto, ou os gastos públicos no Brasil vão continuar a aumentar?”. Acesso em: 17/07/2016.

A medida provisória que alterou a organização da Presidência da República e dos Ministérios (MP nº 726/2016)¹⁷ dividiu o Ministério da Previdência Social em dois, sendo que foi criada a Secretaria Nacional de Previdência no Ministério da Fazenda, tendo como missão cuidar das finanças e realizar um ajuste fiscal, que terá rebatimentos para os segurados da Previdência. A proposta de Reforma da Previdência (PEC nº 287/2016) tem sido uma das maiores ofensivas à classe trabalhadora, sobretudo às mulheres. Caso a proposta seja aprovada, seja homem ou mulher, o trabalhador deverá contribuir por no mínimo 25 anos e ter 65 anos de idade para ter acesso à aposentadoria, que só será integral caso se contribua por 49 anos.

De Junho de 2013 ao Golpe de 2016, observou-se uma escalada do conservadorismo, culminando na eleição do projeto político neofascista neoliberal de Jair Bolsonaro. Houve um desgaste político do Partido dos Trabalhadores (PT), em virtude de ter sido associado à corrupção pela grande mídia, bem como pelas ações orquestradas pelo juiz (hoje Ministro) Sérgio Moro na Operação Lava Jato. Bolsonaro conseguiu captar a indignação gerada pela desestabilização proposital que sofreu Dilma, sendo alçado ao poder a par do discurso extremista em diversas pautas. Diante desse quadro, inúmeros são os desafios que se colocam aos trabalhadores, sindicatos, movimentos sociais e população como um todo. Dentre eles, a luta pela revogação de medidas reacionárias e a reafirmação dos direitos sociais conquistados constitucionalmente.

As repercussões do quadro político brasileiro para o Serviço Social contemporâneo

É inconteste que tanto a instauração do neodesenvolvimentismo quanto seu esgotamento tiveram repercussões no trabalho profissional de assistentes sociais. Esse dado empírico se comprova, sobretudo, ao se observar o campo das políticas sociais, maior espaço de atuação dos assistentes sociais brasileiros. As políticas sociais são definidas a partir da direção societária que o governo deseja imprimir em seu

17 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acesso em: 18/07/2016.

mandato, permeadas pelas relações políticas, econômicas e sociais que interferem no poder decisório.

Observando, de forma imediata, o trabalho profissional do assistente social no período em que perdurou o neodesenvolvimentismo, identifica-se que as principais diretrizes sobre as quais os assistentes sociais atuam na contemporaneidade são provenientes de medidas adotadas a partir do projeto neodesenvolvimentista. No que se refere às propostas educacionais implantadas nos últimos governos, a profissão teve seu quadro profundamente modificado quando da formação de assistentes sociais através de cursos a distância. O desemprego tem sido outra marca, nesse período, ainda que tenha havido uma ampliação dos postos de trabalho, dado o grande número de profissionais no dito mercado de trabalho (o que causa, consequentemente, a rivalidade profissional).

O quadro das políticas sociais brasileiras no período neodesenvolvimentista apresentou elementos de precarização dos serviços públicos, focalização nas situações de pobreza extrema, descentralização político-administrativa da gestão, privatização de setores públicos, ação de empresas com o discurso da responsabilidade social, e do terceiro setor, num processo de refilantropização da política pública. Contraditoriamente, tal quadro foi ainda mais agravado com o esgotamento do neodesenvolvimentismo. Para os assistentes sociais, ainda que algumas daquelas ações tenham representado aumento dos postos de trabalho no campo das políticas sociais, a maioria deles se configura em espaços precarizados e sem garantias trabalhistas.

Mota e Amaral (2014) afirmam que o Serviço Social não ficou imune às tendências da ofensiva das classes dominantes tendo, a todo o momento, que repensar as suas estratégias de enfrentamento das problemáticas emergentes, nos planos do exercício, da formação, regulação, produção de conhecimentos e lutas sociais. Muitos assistentes sociais (assim como os gestores das políticas sociais e mesmo a esquerda) nesses espaços, mesmo sofrendo as repercussões dessas configurações, contraditoriamente passam a fazer a defesa de pautas como economia solidária, empoderamento, empreendedorismo, políticas de combate à fome e à miséria, e de geração de emprego e renda,

democratização da sociedade civil, responsabilidade ambiental e empresarial. Conforme Mota e Amaral (2014):

Aqui, novos conceitos e termos passam a ser incorporados à cultura profissional e acadêmica para responder às problemáticas sociais emergentes, constituindo-se em supostas 'teorias setoriais' portadoras de capacidade heurística, das quais são exemplares as referências aos conceitos de família, 'resiliência', empoderamento, empreendedorismo, acolhimento social, qualidade de vida, dentre outros. (MOTA; AMARAL, 2014, p. 31).

São expressões e ações que soam bem, mas não modificam fundamentalmente as bases da realidade. É importante lembrar que apesar das (tímidas) conquistas no âmbito dos direitos sociais, o neodesenvolvimentismo sempre esteve integrado ao projeto de desenvolvimento capitalista.

Além de fazer a defesa de pautas imobilizadas, muitos assistentes sociais têm se deparado com situações no mínimo problemáticas para se pensar o significado social da profissão. No campo estritamente prático profissional, o Serviço Social tem sido cobrado a responder prioritariamente as demandas institucionais, em detrimento das demandas reais dos usuários, ainda de forma rotineira e burocrática. Por vezes, não tem oportunidade de escolher, sequer, os instrumentais que irá utilizar para realização da sua intervenção. Em alguns espaços de trabalho, ainda que estejam previstos parâmetros e subsídios para atuação dos assistentes sociais (como é o caso das políticas de saúde, assistência social e educação), o profissional é chamado a atender outras questões que nem mesmo são de sua competência.

O cotidiano profissional parece estar marcado pela repetição, superficialidade e aligeiramento, a partir das demandas institucionais, que, por vezes, são respondidas pela utilização de instruções manualescas, como fins em si mesmas. As rotinas profissionais costumam ser esgotantes, burocráticas e tecnicistas. Quanto aos espaços físicos, a maioria dos profissionais têm se deparado com a escassez de recursos, o que dificulta o atendimento das demandas de forma ética, sigilosa e qualificada.

Forti e Guerra (2013) afirmam que, por vezes, a sintonia entre o senso comum e a ação tem sido suficiente para a atuação do assistente social, sobretudo quando as situações lhe exigem soluções imediatas. Contudo, o profissional possui responsabilidade e possibilidade (ainda que no âmbito de uma autonomia relativa) de imprimir sentido às suas ações por meio de sustentação teórica, política e ética.

O crescimento do ensino a distância e a flexibilidade da formação são outros dos graves problemas que o Serviço Social vem enfrentando na atualidade. O governo neodesenvolvimentista, alegando a democratização da educação, permitiu a disseminação de cursos aligeirados e desqualificados, por um lado, e fomentou o crescimento da iniciativa privada, de outro. Os prejuízos na formação profissional, incluindo a precarização do estágio supervisionado, ameaça a caracterização do que é próprio ao Serviço Social e coloca em risco a hegemonia do projeto ético-político profissional.

É disseminado, entre os profissionais, o legado da individualização e da concorrência, sendo que os postos de trabalho que ofertam o mínimo de estabilidade são competitivamente disputados. Esta configuração também se apresenta no âmbito da academia, na medida em que é acirrada a disputa por mais produções, em revistas com melhor conceito “Qualis”,¹⁸ sem, contudo, uma preocupação comparável com a qualidade das publicações.

Este quadro se agrava ainda mais diante das contradições geradas pela conjuntura contemporânea, que contempla, conforme Demier (2016, p. 10), “o direitismo político e o conservadorismo comportamental”. O forte reacionarismo, associado ao corte de recursos para as áreas sociais, a intolerância às diferenças e a incitação ao ódio, são expressões cotidianas que apresentam desafios ao Serviço Social como profissão que trabalha na perspectiva da garantia de direitos e construção de uma sociabilidade sem opressões.

18 Sistema de avaliação de periódicos administrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>>. Acesso em: 14/11/2016.

Com a ascensão do conservadorismo, o Serviço Social se vê chamado a responder às múltiplas ausências e questionamentos que a população usuária das políticas sociais coloca diante das ameaças aos direitos sociais conquistados. A organização política da categoria tem se revelado como uma possibilidade de conhecimento e resistência, que ousa intervir para contribuir com a transformação da realidade.

Considerações finais

Até as últimas eleições, o neodesenvolvimentismo permaneceu promovendo mudanças nas relações entre capital e trabalho, dentro dos limites do sistema. A ampliação do acesso ao consumo foi, decerto, uma das principais características dessa política de governo. O segmento mais empobrecido da classe trabalhadora, por meio das políticas de transferência de renda e da facilidade na obtenção de crédito, teria logrado o status intermediário de “classe média”, podendo adquirir produtos e ocupar espaços antes inacessíveis à maioria da população. Contudo, o neodesenvolvimentismo se formou pautado em uma ideologia que serviu à manutenção da ordem capitalista vigente, por intermédio de intervenções políticas que não mudaram as bases de acumulação capitalista.

Principalmente após a reeleição da presidenta Dilma em 2014, o projeto neodesenvolvimentista entrou em processo de esgotamento, concomitante ao fortalecimento de um pensamento conservador reacionário que vem ganhando espaço nas ruas (articulado pela grande mídia, empresariado, determinados grupos religiosos etc.). Contraditório é que os principais atores dessa ofensiva conservadora mais reacionária não reconhecem que o neodesenvolvimentismo, ainda que ofertasse algumas concessões de cunho social, fazia a defesa dos interesses das classes dominantes e trabalhava pela manutenção das suas riquezas.

O Serviço Social, como profissão que atua diretamente no campo das políticas sociais, sofre repercussões diretas das diretrizes executadas no âmbito do Executivo federal. Na atualidade, os assistentes sociais vivenciam um contraditório movimento ora em defesa de direitos sociais

conquistados ora em questionamento da própria realidade da profissão, expressa por precárias condições de trabalho. Desafios se colocam, ainda, na medida em que os profissionais são chamados a materializar as requisições institucionais, que, por vezes, vão de encontro aos interesses da população usuária dos serviços públicos, em geral oprimidos. Para que seja possível manter a hegemonia crítica, no interior da profissão diante do atual quadro político, uma coisa é certa: não podemos nos abster de participar da luta política, de criar estratégias de enfrentamento e resistência nos múltiplos campos de intervenção e de produzir conhecimento com vistas à transformação social.

Artigo submetido em 12/02/2018
Aceito para publicação em 24/05/2018

Referências

ALVES, G. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOITO JR. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. São Paulo: Fórum Econômico da FGV, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10/10/2016.

BOULOS, G. A onda conservadora. In: DEMIER, F.; HOEVELER, R. **A onda conservadora**: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil. 1.ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5B6A6D7229FB322CEC37102D2911B59B.proposicoesWeb2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em: 18/07/2016.

BRAZ, M. A. A hegemonia em xeque: Projeto Ético-Político do Serviço Social e seus elementos constitutivos. **Inscrita**, n. 10, CFess, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CASTELO, R. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de**

hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

DEMIER, F.; HOEVELER, R. **A onda conservadora:** ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil. 1.ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

DEMIER, F. O barulho dos inocentes: a revolta dos “homens de bem”. In: DEMIER, F. HOEVELER, R. **A onda conservadora:** ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

FORTI, V.; GUERRA, Y. Na prática a teoria é outra? In: FORTI, V.; GUERRA, Y. (Orgs.). **Serviço Social:** temas, textos e contextos. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

HOBBSBAWN, Eric. J. **Era dos extremos:** o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (Org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

LOWY, M. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (Orgs.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

MATTEI, L. Gênese e agenda do “novo desenvolvimentismo brasileiro”. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 4, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Keynesiana Brasileira, 2011. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/10.pdf>>. Acesso em: 10/10/2016.

MONTEIRO, A. Boi, Bíblia e Bala: 'bancada BBB' engrossa derrota de Dilma na Câmara. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1762237-bancada-bbb-do-boi-bilbia-e-bala-engrossa-derrota-de-dilma-na-camara.shtml>>. Acesso em: 14/11/2016.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. Serviço Social brasileiro: cenários e perspectivas nos anos 2000. In: MOTA, A. E., AMARAL, A (Org.) **Serviço Social brasileiro nos anos 2000:** cenários, peijas e desafios. Recife: UFPE, 2014.

PEREIRA, P. A. P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Revista Social & Sociedade**, n. 112, p. 611-612, 2012.

POCHMANN, M. **O mito da grande classe média:** capitalismo e estrutura social. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SAFATLE, V. A falsa onda conservadora. **Folha de S. Paulo**. 25/12/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2015/12/1722920-a-falsa-onda-conservadora.shtml>>. Acesso em: 12/07/2016.

SAMPAIO JR. P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 672-688, out.-dez./2012.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

O benefício eventual na LOAS: apontamentos sobre sua identidade e natureza

The eventual benefit in LOAS: notes about its identity and nature

Gisele Aparecida Bovolenta¹

Resumo: Este texto traz como objeto de reflexão o benefício eventual (BE) assegurado na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), regulamentada em 1993. Trata-se de um direito socioassistencial sob incumbência do ente municipal em cooperação com o estado federado, quanto à gestão, regulamentação e financiamento (além do Distrito Federal), com o protagonismo dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Executado nas modalidades de auxílio natalidade e funeral; vulnerabilidade temporária e calamidade pública, busca-se, a partir de uma análise teórica, conceitual e legal, captando elementos da realidade, tecer algumas considerações acerca da identidade e natureza desse benefício, sobretudo considerando as incompreensões existentes nesse campo de atenção, o que o coloca, por

¹ Assistente social pela Unesp, mestre e doutora em Serviço Social pela PUC-SP, docente em Serviço Social na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) – campus Baixada Santista. E-mail: gibovolenta@yahoo.com.br.

vezes, à margem da Loas e das legislações subsequentes. Como parte do Suas o BE integra o rol de benefícios e serviços que constroem a rede de proteção social dispensado pela Política de Assistência Social (PAS), o que reitera a importância desse debate.

Palavras-chave: benefício eventual; direito socioassistencial; Loas; Suas; identidade.

Abstract: This text brings as an object of reflection the eventual benefit (BE) guaranteed in the Organic Law of Social Assistance, regulated in 1993. It is a social-welfare right under the responsibility of the municipal entity in cooperation with the federal state, as regards management, regulation and financing of the Federal District), with the role of the respective Councils of Social Assistance. Executed in the modalities of birth and funeral assistance; temporary vulnerability and public calamity, it is sought, from a theoretical, conceptual and legal analysis, capturing elements of reality, to make some considerations about the identity and nature of this benefit, especially considering the incomprehensions in this field of attention, which sometimes in the margins of Loas and subsequent legislation. As part of Suas the BE integrates the list of benefits and services that build the social protection network provided by the social assistance policy, which reiterates the importance of this debate.

Keywords: eventual benefit; socio-welfare law; Loas; Suas; identity.

Introdução²

As reflexões apresentadas neste texto tratam do benefício eventual assegurado na Loas, promulgada em 1993. De modo específico, propõe-se tecer algumas considerações acerca de sua identidade e natureza, justificando tal importância a partir das incongruências e dificuldades que incidem em sua execução, sobretudo identificando as mais diversas provisões, que não se limitariam ao campo da Assistência Social, mas se estendem a outras áreas, conforme mostrou os dados do Censo Suas, de 2014, e o Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais, de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

2 Parte das reflexões apresentadas neste artigo foi trabalhada em minha Tese de Doutorado em Serviço Social defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), em abril de 2016, a qual contou com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

No campo das provisões diversificadas, a título de exemplo, destacamos que ainda permanecem atenções da área da saúde (próteses, órteses, óculos, dentadura, apoio financeiro para o tratamento de saúde fora do município, cadeira de rodas, muletas, fraldas geriátricas, pagamentos de exames médicos, medicamentos, transporte de doentes, entre outras), mesmo diante da Resolução nº 39/2010, do CNAS, que dispõe sobre o processo de reordenamento dos benefícios eventuais no âmbito da PAS em relação à política de saúde.

O Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais, de 2009; a pesquisa de Bovolenta (2010; 2017); e o banco de dados do Censo Suas entre 2012 a 2014 identificaram ainda as seguintes ofertas: fotos, segunda via de documentos, agasalhos, vestuário, cobertores, móveis, utensílios domésticos, pagamentos de taxas, geração de emprego e renda, ajudas técnicas, tecnologias assistidas para pessoas com deficiências, auxílio-alimentação, cesta básica, leite em pó, dietas especiais, auxílio-construção, pagamento de aluguel, uniforme, material escolar, passagens, materiais esportivos, entre outros.

Ou seja, o benefício eventual da Loas permanece sem identidade e especificidade, respondendo pelas mais diversas necessidades do cidadão. E aqui se centra o campo de reflexão deste texto.

De início, considera-se relevante fazer breves apontamentos sobre o histórico deste benefício, destacando as atenções voltadas ao nascimento e à morte. Contudo, enfatiza-se que as modalidades de atenção do BE (auxílios natalidade e funeral; situações de calamidade pública e vulnerabilidade temporária) não se iniciam com a Loas, em 1993, mas possuem um legado de atenção anterior à promulgação dessa legislação. Em outras palavras, é possível identificar, ao longo da história, formas de atenção voltadas ao nascimento, à morte, às situações de calamidade pública e vulnerabilidades temporárias, ainda que não sob tais nomenclaturas e nem restritas à Assistência Social.

De modo mais pontual e dado os limites que circunscrevem a construção de um artigo, este texto traz, na sequência, algumas considerações acerca da natureza e identidade deste benefício, demarcando seu papel e finalidade junto à Política de Assistência Social.

Histórico do benefício eventual da Loas³

O auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, as provisões em virtude de uma vulnerabilidade temporária e calamidade pública, ainda que não apareçam sob essa nomenclatura, possuem um longo histórico de inserção na agenda de atenções públicas. No âmbito da Política de Assistência Social, foram unificados sob a denominação de benefício eventual com a implementação da Loas, em 1993. São provisões ligadas ao seguro social, mas que também podem ser reconhecidas em outros arranjos de atenção que não requeiram contribuição direta do cidadão para acessá-las.

Desde as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) e mesmo Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), no âmbito da iniciativa privada, observam-se formas de atenção ao nascimento e ao funeral; aos trabalhadores públicos civis, militares e das autarquias havia um campo de proteção específica e diferenciada assegurado pelo Estado; aos demais cidadãos, isentos de qualquer forma de seguro social, a atenção limitava-se em grande parte ao campo da ajuda e da caridade.

No aparato previdenciário destinado aos trabalhadores da iniciativa privada – que hoje compõe o Regime Geral de Previdência Social, cujos benefícios são executados pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) – é possível reconhecer que até a década de 1990 havia a oferta do auxílio-natalidade, auxílio-funeral e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), os quais deixaram de ser ofertados mais precisamente após a regulamentação da Loas. A RMV – substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) – foi implementada em 1996; esperava-se que os auxílios natalidade e funeral também tivessem seu regulamento instituído, o que em grande parte não ocorreu.

3 Na dissertação de mestrado *Os benefícios eventuais e a gestão municipal* (2010), Bovolenta constrói o histórico do benefício eventual considerando apenas a transição da Previdência Social para a Assistência Social, demarcando o “nascimento” desses benefícios a partir do Decreto nº 35.448, de 01 de maio de 1954, o qual expedia o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. No histórico apresentado em Bovolenta (2017), amplia-se esse olhar defendendo que havia expressões de benefícios anteriores a este período, ainda que não fossem sob a nomenclatura de auxílio-funeral e auxílio-natalidade, os quais cumpriam um papel igual ou similar a essas provisões, e que eram ofertadas no âmbito do seguro social e por meio de outros arranjos de atenção fora da relação contributiva.

Junto ao sistema previdenciário é possível observar desde 1926 a presença de formas de atenção ao funeral. Mais tarde, a partir da década de 1930, começa a aparecer a atenção à natalidade, que, nesse período, era nomeada como auxílio-maternidade. Eram atenções restritas às Caixas e aos Institutos, ofertadas conforme o regulamento de cada órgão. Isso fazia com que houvesse ofertas mais generosas e outras mais restritas.

Com a promulgação do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, em 1954 (Decreto nº 35.448), as várias ofertas atendidas no âmbito do seguro social passaram a contar com uma orientação unificada a partir das garantias asseguradas nesse instrumento legal.

No corpo da lei era discriminado como essas provisões seriam concedidas e como o segurado, vinculado a um dos órgãos previdenciários, deveria fazer para acessá-las. Em outros termos, essa legislação trouxe uniformidade para os benefícios concedidos e disciplinou essas ofertas por mais de uma década.

Somente em 1966, com a unificação de todos os Institutos e Caixas formando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), sob a regência da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), Lei nº 3.807, de 1960, é que todo o sistema previdenciário, voltado aos trabalhadores da iniciativa privada, passou a seguir o mesmo regulamento, tendo uma atenção unificada na concessão de benefícios a todos os que estavam vinculados ao sistema.

Mesmo unificado, algumas categorias ainda permaneciam desprotegidas, como os trabalhadores autônomos, os rurais e os domésticos. No caso dos trabalhadores rurais, o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963, que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, passou a garantir um conjunto de benefícios, dentre eles a assistência à maternidade e o auxílio-funeral, com suas especificidades de atenção, pois não faziam parte do INPS. Somente na década de setenta é que os rurícolas, domésticos e autônomos foram de fato incorporados ao INPS e passaram, ainda com restrições e diferenças, a compor esse sistema de proteção social.

Por mais de duas décadas, esses auxílios (natalidade e funeral), no âmbito do INPS, se orientaram pela Lops. Mesmo com o Decreto-Lei nº 66, de 1966, que alterou as disposições da Lops, e a Lei nº 5.890, de 1973, que alterava a legislação previdenciária, essas provisões não sofreram alterações estruturais em suas ofertas. Contudo, a Lei nº 6.887, de 1980, que alterou a legislação da previdência social urbana, limitou o acesso cumulativo ao auxílio-natalidade entre pai e mãe vinculados ao sistema, salvo como direito adquirido.

Somente na década de 1990 é que houve, de fato, mudanças estruturais na provisão desses auxílios, em consonância com a conjuntura político-econômica do país, que passou a se guiar pelo ideário neoliberal, o qual, dentre suas exigências, infligia um Estado mínimo para as políticas sociais.

O Plano de Benefícios da Previdência Social, promulgado pela Lei nº 8.213, de 1991, apoiado no receituário neoliberal, imprimiu alterações importantes junto aos benefícios executados pelo INPS. No caso dos auxílios natalidade e funeral, passou a vigorar o princípio da seletividade e/ou corte de renda como meio de acesso. A partir de então, esses auxílios foram destinados aos segurados que recebiam até três salários mínimos vigentes na época, e não mais a todos os cidadãos vinculados ao sistema, como regia o princípio da universalidade.

Soma-se a isso a redução ou o achatamento que esses auxílios sofreram quanto aos valores ofertados. O auxílio-natalidade passou então de um salário mínimo para a cota única (mesmo que o pai e a mãe do recém-nascido fossem segurados) de cinco mil cruzeiros, o que equivalia a 29,41% do salário mínimo da época. Já o auxílio-funeral diminuiu de dois para um salário mínimo vigente. (BOVO-LENTA, 2010).

Por se tratar de ofertas em transição, que iriam passar para a esfera da política de Assistência Social assim que possível, isto é, assim que a mesma fosse elevada ao estatuto de política pública e tivesse sua legislação regulamentada, a Lei nº 8.213/1991 trazia esses auxílios junto às disposições finais e transitórias e não no art. 18, junto às demais prestações disponíveis aos segurados e dependentes do sistema.

Essa mesma legislação assegurava, ainda, que tais ofertas permanecessem junto à política previdenciária até que a Assistência Social, após a CF/88, de fato as assumisse por meio da regulamentação e implementação dos seus serviços e benefícios. Em outros termos, importa destacar que essas provisões não sofreriam cortes, o que na prática não ocorreu.

No início de 1996, houve a regulamentação do BPC pela União, a partir do Decreto nº 1.744, de 1995, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1996, o qual assumiu a demanda outrora atendida pela Renda Mensal Vitalícia (RMV); as demais ofertas de benefícios (auxílios natalidade e funeral) também foram extintas no âmbito da política previdenciária, mas não implementadas, de fato. Portanto, ocorreu a extinção destes auxílios antes mesmo de sua regulamentação na Loas.

Contra todas as prescrições éticas e preceituações legais relacionadas à matéria, a distribuição desses benefícios foi sustada sem nenhuma explicação, comoção social ou aplicação de penalidades. Simplesmente, a política de Previdência deixou de provê-los, em 1996, tão logo o BPC foi regulamentado, e a política de Assistência – cuja atenção majoritária centrou-se neste Benefício – postergou de forma injustificada a sua regulamentação para a devida operacionalização. Enquanto isso, vários cidadãos antes contemplados com os auxílios natalidade e funeral da Previdência Social foram excluídos do seu acesso; e, outros tantos, que deveriam ser contemplados com estes e outros auxílios eventuais, no contexto da Assistência Social, estão sendo, por mais de uma década, lesados em seus direitos e desassistidos em suas legítimas necessidades. (PEREIRA, 2010, p. 18).

Os auxílios natalidade e funeral deixaram, portanto, de ser ofertados junto ao sistema previdenciário, de forma que sua atenção se daria pela política de Assistência Social. PAS. Esse trânsito penalizou, com certeza, os trabalhadores segurados e seus dependentes, embora não se tenha dados sobre tais elementos.

Reconhecer essas ofertas, no âmbito da Assistência Social, significaria ampliar o alcance, inclusive contemplando pessoas isentas do

seguro social, e acolher os cidadãos vinculados ao sistema previdenciário sem gerar perdas nessa transição. Aliás, ao reconstruir esse histórico, identifica-se que os cidadãos que não pertenciam ao sistema previdenciário ficavam a mercê de atenções caritativas e/ou recebiam apoios dispersos perante suas necessidades. Em Bovolenta (2017), é possível observar quais eram as estratégias que os cidadãos, em geral os pobres, faziam uso perante o nascimento de um bebê e em virtude do óbito de um membro da família; do mesmo modo diante da vivência de situações de desproteção social, calamidade pública e vulnerabilidades temporárias. É possível afirmar que havia formas de atenção e oferta, até mesmo executadas pelo poder público, como as ações da Legião Brasileira de Assistência; pelas Santas Casas de Misericórdia; entidades e organizações sociais, essas em grande medida com recursos público-estatais etc., que prestavam auxílios diversos, dentre os quais para as situações que hoje compõem o benefício eventual da Loas.

No entanto, essas provisões no âmbito da Assistência Social, reconhecidas como benefício eventual, foram, de início, reduzidas ao considerar seu acesso a partir do corte de renda de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que seguramente focalizaria a demanda atendida.⁴

Como direito de proteção social, esses benefícios deveriam ser acionados a partir da necessidade do cidadão e não pela renda, o que, segundo Potyara Pereira:

Induziu, automaticamente, a focalização desses benefícios na pobreza extrema – ao contrário do que acontecia quando integravam a Previdência – ratificando, assim, a ideia equivocada de que a assistência social tem estreita relação com a indigência. Por isso, não é de estranhar o progressivo rebaixamento do valor dos benefícios por natalidade e morte e de sua focalização na pobreza extrema, tão logo foi anunciado que eles sairiam da esfera da

4 A Loas de 1993 trazia a referência, em seu art. 22, de que os auxílios natalidade e funeral seriam destinados aos cidadãos cuja renda per capita fosse inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. A alteração dessa referência só ocorreu em 2011, já no advento do Suas, que, com a implementação da Lei nº 12.435 (Lei do Suas), deixa de haver corte de renda para o acesso dessas ofertas além de reconhecer que vulnerabilidades temporárias e calamidades públicas também fazem parte das modalidades de atenção como benefício eventual.

Previdência para integrar a da Assistência Social. E mais: que deixariam de ser contributivos para ser distributivos. (PEREIRA, 2010, p. 18).

A presença dessas ofertas no âmbito da universalidade do acesso e do reconhecimento de novas demandas caracterizou, de início, um trato redutor no campo da Assistência Social, que, de ação isolada, passou a ser política estatal seletiva, focalizada e restritiva.

Essas orientações iam à contramão das normativas legais reconhecidas na década de 1980 ao referenciar a ação pública no campo da Assistência Social como um dever estatal e um direito do cidadão, assegurada junto ao sistema de seguridade social com a Constituição Federal de 1988.

É de se ter presente que a cultura dominante na Assistência Social de ascendência liberal e restritiva apresenta dificuldades de entendimento da proteção social como direito extensivo a todos, permanecendo sua subordinação à condição de consumidor selecionado pela renda antes da análise da necessidade da atenção. A pobreza não é aplicada com a concepção de um fenômeno multifacetado. Por consequência, como afirma Potyara Pereira, o âmbito da política tende a ficar restrito ao campo da indigência e miserabilidade, retirando da mesma sua direção distributiva.

Atribuir a esses benefícios a condição de um direito socioassistencial, para que fossem qualificados, formatados e implementados ao longo do país nessa condição, não foi suficiente em seu imediato reconhecimento. Em grande parte, são tratados à margem da regulamentação da política de Assistência Social, de 1993 e da Loas-Suas, de 2011 (Lei nº 12.435), além das legislações subsequentes.

Após a Loas, outras legislações foram implementadas, e com o advento do Suas, instituído em 2005, passaram a referenciar e contar com o BE como parte do campo de proteção social. Em especial, duas legislações se destacam: a Resolução do CNAS nº 212, de 2006, que propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefício eventual no âmbito da política pública de Assistência Social; e o Decreto Presidencial nº 6.307, de 2007, que dispõe sobre o BE de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 1993.

Junto aos Regimes Próprios de Previdência Social – que agregam os trabalhadores do funcionalismo público, das autarquias e os militares, os quais, em grande parte, ainda contam com um campo de proteção social mais amplo – é possível identificar a presença dos auxílios natalidade e funeral. A título de exemplo, a Lei nº 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, garante, dentre as provisões asseguradas, a atenção aos auxílios natalidade e funeral a esse grupo seletivo de trabalhadores.

Apesar de muitos avanços e importantes conquistas, ao que parece, o Estado permanece reproduzindo uma predileção a grupos específicos, os quais usufruem uma atenção diferenciada e contam com um campo de proteção social mais sólido do que os demais trabalhadores (ou mesmo cidadãos) do país, conforme observado nessa breve história apresentada.⁵

Finalidade e papel do benefício eventual no âmbito da política de Assistência Social: apontamentos sobre sua natureza e identidade

O BE decodifica-se em benefícios financeiros e materiais que se concretizam em auxílio-natalidade, auxílio-funeral, provisão ante uma vulnerabilidade temporária e calamidade pública. De modo específico, o papel transitivo dessas provisões é que caracteriza sua condição de provisão eventual.

Como atuação pública de proteção social, o benefício pode ser definido como um acesso desmercadorizado a um bem, em virtude de contribuição prévia ou em razão da vivência de uma desproteção social, cuja proteção acessível esteja na agenda público-estatal de responsabilidades.

No âmbito da Assistência Social, a resposta estatal pode ocorrer de vários modos; no caso do BE, seria um campo de atenção, de uma política distributiva, voltado a apoiar o indivíduo ante a vivência de um momento esporádico, ocasional, o qual poderia abalar sua vida e

5 Em Bovolenta (2017), é possível ampliar esse histórico apresentado.

suas relações sociais e familiares. Esse apoio estatal é demarcado em duas frentes de ocorrências: eventualidades oriundas dos ciclos da vida, como nascimento e morte; vivências de calamidades, desastres e emergências. Ambos são geradores de uma situação de vulnerabilidade temporária e desproteção social que pode, ou não, ser superada ou agravada conforme as condições e o suporte disponíveis ao indivíduo. Essa compreensão faz do BE um apoio importante e delega ao Estado um papel ímpar em afiançá-lo, cuja presença não pode ser ocasional, imprecisa e negligente, transferindo para o próprio cidadão o dever de enfrentar a situação vivenciada.

Compreender as especificidades do BE na política de Assistência Social exige definir seu campo de atenção e a responsabilidade pública estatal nessa provisão. É necessário demarcar sua identidade e natureza, no sentido de que seja reconhecido sempre que for referenciado, ao contrário, em grande parte, do que ocorre hoje quando se observa certo imbróglio a respeito do que é e das ofertas que deva prover.

No corpo da Loas, este campo de proteção social não está conceituado, mas sim nominado, isto é, a Lei não diz o que é o BE, mas como se chama. Esta reflexão já fora identificada por Pereira, Nasser e Campos em suas análises realizadas em 2002, ou seja, existe a necessidade de um desdobramento e aprofundamento conceitual no âmbito da política de Assistência Social e, por conseguinte, do Suas, a fim de dar mais consistência e formato a essas ofertas atribuindo-lhes identidade e ressaltando sua natureza.

Ao que parece, a condição de eventualidade se deu muito mais pelo número de vezes que o benefício podia ser acessado do que por uma discussão acerca das circunstâncias que ele deveria de fato cobrir e quais as suas responsabilidades. A condição de eventual seria uma contrapartida ao benefício continuado.

No caso do BE, trata-se de um benefício compreendido como um apoio ou suporte no campo da proteção social perante uma eventualidade. Proteção essa que é compreendida nos moldes de uma atenção “preservacionista”, proativa e vigilante, nos termos de Sposati (2009), que, junto à vigilância social e à defesa de direitos,

tem o reconhecimento público e republicano do Estado de cuidar, apoiar e proteger as situações de risco, vulnerabilidade e desproteção no âmbito da Assistência Social.

Nesta linha de análise, compete ao BE apoiar as situações de agravo e de desproteção social no cotidiano das relações de provisão *versus* dependência, que não se limitam à concessão de benefícios, embora se reconheça o papel e a importância que esses ocupam no apoio ao cidadão. Outras formas de atenção, como oriundas de programas, projetos e serviços, também compõem o rol de provisões a serem afeiçoadas pelo poder público, com vistas a garantir proteção integral. A atenção do Estado não deve, portanto, se limitar à provisão de benefícios, mas ser construída e planejada dentro de um escopo maior, que conte com os benefícios e serviços.

O alcance e os limites desses benefícios, no âmbito da Assistência Social, pautam-se de início no papel atribuído ao dever de Estado de se fazer presente na proteção à vida do cidadão quando sujeito a episódios atípicos, eventuais, ocasionais e excepcionais ocorridos em seu cotidiano; este foi o caráter dado a esta categoria de benefícios: acolher e apoiar o cidadão nas situações que lhe são inusuais, atípicas, esporádicas, eventuais. O eventual responderia, então, ao apoio do que é inesperado, a algo que não é contínuo, não é usual, diferente do que ocorre cotidianamente, assumindo que um episódio externo gera, por vezes, uma vulnerabilidade temporária na vida do indivíduo e de sua família, podendo contribuir para alterar ou comprometer sua dinâmica familiar.

Todavia, a imprecisão conceitual acerca desta categoria de benefício ainda é um grande empecilho aos entes responsáveis por sua provisão em assumi-los e reconhecê-los, de fato. Embora seja possível identificar que existe uma relevância tácita em tratá-los como um direito social, ainda persiste uma precária ou inexistente atenção quanto à sua concessão.

Se tomarmos por base o termo eventual, sua compreensão, segundo Houaiss (2001, p. 188), remete a algo que pode ocorrer ou não; ocasionalidade que compõe o cotidiano do cidadão. Remete à

ideia de contingência, porém pode ser sinônimo de acidental, aleatório, inesperado, imprevisto, ocasional, fortuito, casual.

O eventual, compreendido como contingência, supõe algo passageiro e temporário. Ou seja, são ocorrências que eventualmente incidem sobre a vida das pessoas e que possuem um tempo definido de apoio.

A contingência vivenciada pelo cidadão requer respostas de proteção social rápidas, imediatas e precisas em face das vicissitudes vivenciadas; não é uma atenção continuada e nem permanente. Trata-se de benefício destinado a atender ao conjunto de eventualidades possíveis de ocorrer com qualquer cidadão e que precisam contar com o pronto-atendimento do poder público. Compreende-se que não é possível, nesse campo de atenção, o registro de “não tem cota”, “acabou o recurso”, “atenção só no próximo mês”, entre tantas outras situações que incidem sobre esse campo de oferta. A atenção público-estatal precisa ser certa e garantida perante a eventualidade ocorrida. Eventual deve ser a ocorrência do fato e não a atenção oriunda do Estado.

No processo de implementação desse benefício foi reconhecido seu projeto de auxiliar e garantir atenção em face da ocorrência de um fato inesperado na vida do cidadão, sobretudo daqueles que vivem em condições “limitantes” ou que vivem mais expostos às situações de vulnerabilidade social e risco, o que poderia levar a alterações significativas de sua dinâmica familiar. Apoiar esses cidadãos é parte do reconhecimento dos direitos sociais e materializa o dever estatal.

Delimitar a extensão de uma atenção à condição de eventual supõe a capacidade de identificar uma ocorrência atípica no interior de um cotidiano. Em outros termos, significa reconhecer que se faz necessário distinguir episódios corriqueiros dos eventuais. E mesmo dentre os eventuais, quais são da alçada da política de Assistência Social.

O caráter de eventual, se mal compreendido ou utilizado de modo contrário a sua finalidade, pode contribuir para camuflar violações de direitos que são permanentes na vida do cidadão, apoiando-os na

condição de ocasional algo que é, por vezes, constante e duradouro. Neste sentido, o exemplo da cesta básica é emblemático e representa bem esta realidade, na medida em que os agentes públicos operadores da política social a utilizam como resposta às várias demandas existentes.

No entanto, a incompreensão do que é peculiar na provisão de benefício na Assistência Social é um elemento que limita o processo de reconhecimento e regulamentação ao BE, o que aponta a necessidade de elucidar os limites e competências que demarcam o escopo de atenção desta política pública. Apesar de generalistas, as seguranças sociais garantidas na Política Nacional de Assistência Social de 2004, trazem referências importantes no sentido de apontar as especificidades desta política pública.

Ao considerar as seguranças de sobrevivência ou rendimento e de autonomia, de acolhida e de convívio, e de vivência familiar, a Assistência Social buscou erigir referências na execução de seus serviços e benefícios, a fim de dar identidade a seu campo de atenção, materializando o direito dos cidadãos que acessam esta política pública. Estas seguranças devem atender às necessidades sociais, criar condições de fortalecer os laços familiares e comunitários, por meio de seus programas, projetos, serviços e benefícios, e desenvolver as potencialidades que garantam o protagonismo social dos usuários. Remetem, também, à competência de proteção de famílias e indivíduos, em virtude das vulnerabilidades, desproteções, riscos e violações expressos em seu cotidiano.

Na prática, o reconhecimento destas seguranças requer aprofundamento, sobretudo em relação ao seu campo conceitual, confrontando com as imprecisões e práticas historicamente dispensadas pela Assistência Social. Em relação à execução de benefícios, é possível esta identificação ao considerar as várias ofertas em curso nesta área pública, as quais não se limitam às seguranças sociais reconhecidas, mas se estendem a outras áreas e políticas sociais, deslocando a especificidade da Assistência Social. Em outros termos, parece que esta política aprimora seus conceitos a partir dos princípios de cidadania e de direito. No entanto, sua prática permanece reproduzindo antigas condutas, seja por parte dos gestores públicos, dos trabalhadores do

Suas, seja da sociedade em geral, que a tratam distante do escopo do direito, criando um movimento pendular entre “novas” e “velhas” práticas, ainda que se reconheça que não é instantânea a incorporação de novas orientações a guiar as ações realizadas.

Compreender o papel e a materialização destas seguranças sociais se faz necessário no sentido de defendê-las como parte da política de Assistência Social em vigência. São garantias que buscam romper com o assistencialismo, a ajuda e a casualidade que insistem em compor o cotidiano dessa área.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (Pnas), as seguranças sociais compõem o campo de proteção social assegurado pelo Estado que se materializa por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios da política; e tais seguranças são executadas pelos serviços públicos estatais, como os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), e pela rede socioassistencial, com vistas a garantir a autonomia e o protagonismo do cidadão, preservando ou reestabelecendo seus vínculos sociais, que requerem proteção e reconhecimento social, conforme descreveu Serge Paugam, no trabalho apresentado por Torres sobre segurança de convívio e de convivência, em 2013.

As reflexões trazidas por Torres (2013) permitem o reconhecimento da convivência social, como campo de proteção social, a fim de comprometer o Estado na sua produção e reprodução como complementar a redes afetivas e no fortalecimento das relações de convívio social. Ao reconhecer que as relações de convivência podem ser ou não protetivas, atribui-se um papel ímpar ao Estado em garantir proteção pública a fim de minimizar o impacto de relações primárias que subalternizam ao invés de proteger ou ainda ações que fortaleçam relações fragilizadas. É necessário compreender que relações verticais de dominação, subalternização, desrespeito, entre outras, provocam danos nas relações vividas na família e na comunidade, as quais geram formas de violência, muitas vezes sutis e reiteradas no próprio cotidiano das pessoas e na intervenção de agentes institucionais, realidade esta que não se limita à dimensão da pobreza. Assim:

[...] tratar de segurança de convívio numa política pública como uma dimensão de segurança e proteção requer compreender essas relações cotidianas, desmistificar como elas se manifestam, reconhecer que elas estão presentes na atenção dos serviços, nas relações sociais e no âmbito familiar. Entendo que essa é uma condição essencial para que outras experiências e novas formas de relação se estabeleçam para que a desproteção não seja reiterada, mas substituída por relações de proteção. Incluir o tema na política supõe pautar na agenda do Estado a responsabilidade pública pela reiterada restrição ao convívio. (TORRES, 2013, p. 117-118).

Requer considerar, como destaca Sposati, que a “[...] convivência, ao se expandir para esferas mais amplas, supõe a construção da autonomia, da liberdade, da representação, da cidadania.” (SPOSATI, 2009, p. 25). A expressão de desproteções sociais, no caso, diz respeito àqueles que agridem a vida relacional do cidadão.

A compreensão da segurança de acolhida pode ser entendida de modo mais amplo, não restrita à atenção institucionalizada ou ao apoio de demandas específicas, como população em situação de rua ou crianças abandonadas, por exemplo, ainda que estas demandas requeiram atenção especial por parte da política de Assistência Social. Em outra reflexão apontada por Sposati, a acolhida requer pensar formas de cobertura às várias expressões de vulnerabilidade existentes, de modo que “[...] as pessoas possam ser acolhidas condignamente e ter suas vidas reconstruídas para a autonomia.” (SPOSATI, 2004, p. 46).⁶

Ainda refletindo sobre o papel das seguranças sociais, a segurança de rendimentos requer considerar “[...] que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (BRASIL, 2004, p. 31). Nesse sentido, os programas de transferência de renda e a valorização do salário mínimo contribuiriam para essa garantia,

6 Neste mesmo texto, há uma passagem em que a autora conta que, desde 1995, o Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP (Nepsas) – vem debatendo o papel e o sentido das seguranças sociais, compreendidas pelo grupo como sendo seguranças de acolhida, convívio, autonomia, equidade e travessia.

não sendo, como afirma Sposati “[...] uma compensação do valor do salário mínimo inadequado [...]” (SPOSATI, 2004, p.48), mas a certeza de conseguir os rendimentos suficientes para que o cidadão garanta a sobrevivência de si e de sua família. Uma atenção, portanto, fora das relações ou necessidades do mercado, mas algo compreendido e constituído na ótica dos direitos sociais.

Longe de esgotar o debate acerca do alcance e papel das seguranças sociais, estes registros chamam a atenção a referências que podem contribuir na demarcação e identidade do benefício eventual, sobretudo se considerarmos seu caráter protetivo como parte do dever estatal.

Neste debate há de se considerar ainda o comportamento do Estado em face das vicissitudes vividas pelo cidadão ao devolver para a própria família ou indivíduo a superação da situação existente. A mobilização ou acionamento dos vínculos sociais são, em grande medida, fomentados pelo próprio cidadão, num processo individualizado de resolução das ocorrências vividas. Assim, uns recorrem a familiares, outros a amigos, conhecidos ou, ainda, contam com a solidariedade de terceiros ou da própria comunidade, ficando o mínimo possível sob responsabilidade do Estado, o que evidencia a adesão do Estado brasileiro às orientações neoliberais, deslocando um possível Estado de bem-estar social para um Estado mínimo ao executar políticas sociais restritivas, seletivas, compensatórias e focalizadas. Esta análise permite apontar o inexpressivo compromisso público-estatal com segurança e proteção social, ao considerar e defender estas como certeza de atenção.

Considerações finais

As reflexões apresentadas neste texto buscaram trazer alguns apontamentos sobre a identidade e a natureza do benefício eventual assegurado na Loas. Longe de esgotar o debate, ressalta-se a importância desta análise, considerando as incongruências e dificuldades que cercam este campo de atenção. É possível afirmar que ainda prevalecem ofertas diversificadas que tratam como BE um campo quase infinito de provisões.

Importante considerar que o benefício eventual deve responder por situações que sejam esporádicas, provisórias, inusuais na vida do cidadão, dentro de suas modalidades de atenção no âmbito da política de Assistência Social. Situações corriqueiras, permanentes e continuadas não se enquadrariam como eventuais; se tais ocorrências requerem apoio e atenção por parte dessa política pública, é possível defender que as mesmas sejam atendidas por programas, projetos ou mesmo outras formas de benefícios e serviços, no sentido de compreender que o benefício eventual tem um papel específico: atender episódios atípicos que podem acometer o cotidiano de qualquer cidadão. Episódios estes voltados ao nascimento e morte, à calamidade pública e vulnerabilidade social, restritos ao campo da política de Assistência Social.

Reconhece-se que não é uma tarefa fácil definir, especificar e dar materialidade ao conjunto de ofertas que irá compor o campo do benefício eventual, tanto em razão da compreensão do que significa e representa cada uma das modalidades previstas, quanto em virtude das dificuldades, limites e entraves locais, considerando que a regulamentação, gestão e financiamento deste benefício é um dever do ente municipal em cooperação com o estado federado, por meio dos respectivos Conselhos de Assistência Social, conforme ficou pactuado na Loas.

Neste ponto, vale destacar que o contexto político, histórico e social do Brasil pode contribuir para que se entenda a morosidade na implementação do BE em todo o país. Sérgio Buarque de Holanda, em *O homem cordial*, traz algumas considerações que podem colaborar com essa análise. Afirmar que as relações de compadrio, amizade e simpatia moldam parte significativa das relações sociais num país marcado pelo legado autoritário, clientelista e patrimonialista. Isto é, o campo do favor, em grande medida, predomina sobre o do direito.

Identificam-se ainda os limites e entraves do nosso Pacto Federativo, que permitiu o reconhecimento e a transferência de certos encargos aos estados federados e aos municípios, sem proporcionar aos mesmos as condições para cumpri-los. Além disso, a Carta Magna não equalizou as condições socioeconômicas das 27 unidades

governamentais, permanecendo grandes diferenças entre si, o que acabou acentuando a miséria e a pobreza de uns (basicamente dos estados que se encontram na região Norte e Nordeste) e o poder e a riqueza de outros (representados pelos estados no centro-sul), ainda assim prevalecendo uma assimetria interna. Ou seja, havia (e permaneceu) um desequilíbrio econômico expresso nos territórios que impactou na desigual arrecadação de tributos e/ou na sistemática dependência de recursos, advindos de outras instâncias, criando uma relação pendular no peso político-econômico entre os entes federados e comprometendo o próprio sistema federativo.

Outra crítica em destaque releva ainda que, desde a Constituinte, os estados federados, ao que parece, não tiveram uma função muito definida junto à gestão pública, ao contrário dos municípios, os quais ganharam autonomia e compuseram o rol da descentralização político-administrativa. No caso do BE, isso deixa os municípios, em grande parte, “na mão”, fragilizando a relação de cooperação prevista nesse campo de atenção. (BOVOLENTA, 2017).

Ampliar e publicizar este debate, sobretudo identificando as dificuldades e limites comuns, além de levantar as possibilidades e os avanços que a política de Assistência Social vem construindo – mesmo após o golpe de 2016 que tem trazido tantos retrocessos no âmbito das políticas sociais – pode ser uma das estratégias para dar mais visibilidade a este campo de atenção. Afirma-se que há várias dificuldades sobre esse benefício: no campo conceitual, legal, sobre sua execução, gestão, materialização, entre outras, dificultando o reconhecimento de seu papel e finalidade, perdendo sobremaneira a identidade e natureza de suas ofertas, o que alimenta um histórico de provisões diversificadas, incertas e pontuais, o que este texto buscou mostrar.

Artigo submetido em 12/02/2018
Aceito para publicação em 24/05/2018

Referências

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais e a gestão municipal**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), São Paulo: PUC, 2010.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **O benefício eventual da Loas como garantia de proteção social**. Tese (Doutorado em Serviço Social), São Paulo: PUC, 2016.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Benefício eventual e Assistência Social: uma emergência – uma proteção social?** Jundiaí, SP: Paco, 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, DF: 2004.

BRASIL. **Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Olympio, 1975.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; NASSER, Ieda Rebelo; CAMPOS, Sônia Maria Arcos. Os percalços dos benefícios eventuais regidos pela Loas. **Cadernos do Ceam**. Brasília: UnB, ano 3, n. 11, p. 113-138, out./2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Panorama do Processo de Regulamentação e Operacionalização dos Benefícios Eventuais Regidos pelas Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, ano 25, p. 30-53, mar./2004.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Unesco, 2009. p. 13-55.

TORRES, Abigail Silvestre. **Segurança de convívio e de convivência: direito de proteção na Assistência Social**. Tese (Doutorado em Serviço Social), São Paulo: PUC, 2013.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Família na política brasileira de saúde mental, álcool e outras drogas

Family in the brazilian mental health policy,
alcohol and other drugs

Lucia Cristina dos Santos Rosa¹
Ellayne Karoline Bezerra da Silva²

Resumo: Com o objetivo de repensar a família na política de saúde mental, álcool e outras drogas no Brasil, investe-se na reconfiguração dos lugares destinados aos familiares na perspectiva proibicionista, que é pautada na demonização da substância e pela criminalização dos usuários de substâncias psicoativas (SPAs); em confronto com a construção de

1 Assistente social, docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especialista em Saúde Mental pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: luciacsrosa@gmail.com.

2 Assistente social, mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutora em Políticas Públicas pela UFPI. E-mail: layne.karoline@hotmail.com.

outras possibilidades contornadas pelo paradigma da redução de danos/atenção psicossocial, que é firmada no cuidado humanizado e cidadão dos usuários de álcool e outras drogas. Trata-se de uma pesquisa teórica e descritiva, baseada em revisão bibliográfica, enfatizando as principais tendências dos estudos frente às posições ocupadas pela família no cuidado do consumidor de substâncias psicoativas. Os resultados da presente pesquisa sinalizam para os tensionamentos acerca dos deslocamentos nos lugares da família no contexto de avanço do ideário neoliberal, que reforça a tendência familista, em que estas assumem a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros, sobrecarregando-a.

Palavras-chave: família; substâncias psicoativas; proibicionismo; atenção psicossocial.

Abstract: In order to rethink the family in the politics of mental health, alcohol and other drugs in Brazil, it invests in the reconfiguration of places for family members in the prohibitionist perspective, which is based on the demonization of substance and criminalization of users of psychoactive substances (SPA's); in contrast to the construction of other possibilities that are circumvented by the harm reduction / psychosocial care paradigm, which is established in the humanized care and citizenship of users of alcohol and other drugs. It is a theoretical and descriptive research, based on a bibliographical review, emphasizing the main trends of the studies regarding the positions occupied by the family in the care of the consumer of psychoactive substances. The results of the present study point to tensions about displacements in the places of the family in the context of advancement of the neoliberal ideology, which reinforces the familistic tendency, where they assume the main responsibility for the well-being of its members, overloading it.

Keywords: family; psychoactive substances; prohibitionism; psychosocial care.

Introdução

As substâncias psicoativas (SPAs) sempre estiveram presentes na vida do ser humano, mas tiveram destaque na agenda pública, somente no início do século XX, tendo em vista a crescente preocupação com o narcotráfico, pelo uso aumentado dessas substâncias pela população, e de seus efeitos para os consumidores, famílias e sociedade em geral.

Nesse contexto, a Política de Álcool e Outras Drogas começa a se desenhar em função das demandas crescentes e complexas em torno dessa problemática, sendo que a realidade brasileira acompanhou os modelos dominantes no contexto internacional, influenciada pelo proibicionismo, pautado na militarização, criminalização e exclusão da população que fazia uso nocivo de SPA e, conseqüentemente, de seus familiares a quem o preconceito é estendido.

Com a consolidação da Política de Álcool e Outras Drogas, como questão de saúde pública, associada à expansão da perspectiva de redução de danos, a partir da década de 2000, houve o reconhecimento do consumidor de SPAs como sujeito de direitos, incluindo-o em uma abordagem pragmática, humanista e construída conjuntamente.

Nesse contexto, as famílias dos consumidores de SPAs são convocadas como parceiras, ganhando maior visibilidade e pluralidade de atribuições, sendo, portanto, objetivo deste trabalho pontuar os lugares que foram ocupados e direcionados a estas famílias no contexto da política proibicionista, bem como sob o viés da atenção psicossocial.

Contextualizando a família a partir das políticas proibicionistas

Os registros históricos, desde a Antiguidade, informam que as substâncias psicoativas³ (SPAs) – sempre foram utilizadas pelo ser humano, com variadas finalidades, destacadamente para aliviar a dor, curar enfermidades, divertir, mediar rituais de passagem, relacionar-se com o transcendente e mediar sociabilidades.

Contemporaneamente, as mesmas finalidades persistem, mas ampliadas pelo fascínio produzido e propagado midiaticamente, e pela força do narcotráfico, que movimenta dinheiro e poder, inclu-

3 Termo adotado para referir-se a qualquer substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, produzindo alterações em seu funcionamento. Seu uso pode ser prescrito por médicos ou não, havendo juridicamente a distinção entre SPAs lícitas (aprovadas legal e socialmente como álcool e cigarros) e aquelas proibidas legalmente, denominadas ilícitas (como maconha, crack e cocaína). É importante mencionar que tanto as lícitas quanto as ilícitas podem causar prejuízos, a depender do padrão de consumo. No mundo ocidental, o consumo de SPAs não prescrito e intencional tem se ampliado crescentemente.

sive pela ampliação de possibilidade de trabalho, mesmo que ilegal, havendo um sobreinvestimento sobre o produto e seus efeitos.

As mudanças paradigmáticas impostas pelos fundamentos que erigiram o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Reforma Psiquiátrica postulam que, para compreender o consumo prejudicial, é necessário entender os determinantes sociais do processo saúde-doença.

A partir da intensificação do processo de industrialização, com o aceleração do processo de urbanização, o desenvolvimento da medicina moderna e o avanço do Estado, através de seu aparato jurídico/legislativo e policial, governos e medicina passam a constituir instância de controle da produção, distribuição e consumo de SPA.

Os Estados Unidos, a partir de 1918, inicia um processo interno de proibição de consumo de bebidas, e entre 1919 e 1920 implanta a Lei Seca (TOSCANO JUNIOR, 2001) que acrescenta uma emenda constitucional que proíbe a fabricação, o transporte, a importação e a exportação, a comercialização legal e o consumo de bebida com teor alcoólico, que é responsabilizada pela intensificação das manifestações da questão social, principalmente a pobreza e a violência. A embriaguez e o consumo passam a ser considerados crimes.

A implementação dessa lei produziu uma série de consequências negativas, principalmente o aumento da criminalidade, o contrabando, a organização da máfia e a venda clandestina de bebida alcoólica, inclusive adulterada, afetando a saúde de pessoas e sua vida social, pois, como afirma Hart (2014), tal política foi acompanhada por perspectivas racializadas, em que os negros pobres foram os principais segmentos estigmatizados e criminalizados.

Apesar disso, a lei vigorou até 1933. Persistiu por 13 anos e, apesar dos danos sociais que a acompanharam, alastrou a influência das políticas americanas nas diretrizes impressas nos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1946, que, por intermédio da Comissão de Narcóticos, volta-se ao controle do tráfico e repressão internacional da fabricação, circulação e consumo de SPAs. Por essa instância, estabelece-se uma política proibicionista, orientada para uma “sociedade sem/livre das

drogas”, baseada em uma concepção moralista do consumo, que, posteriormente, foi conjugada à visão médico-jurídica, que postula a abstinência e a segregação do dependente, como pré-condição do tratamento e das respostas estatais.

A legislação e as políticas sobre drogas no Brasil seguiram as tendências impressas nos documentos dos organismos internacionais. Nesse sentido, predominou no Brasil, inicialmente, a visão da Segurança Pública e a criminalização do consumidor, adotando uma política que mescla o modelo preventivo à visão proibicionista, com foco nas substâncias consideradas ilícitas, “na repressão e na abstinência”. (TRAD, 2009, p. 97).

O foco de toda abordagem e intervenção, orientada pelo paradigma moral-médico e jurídico-repressivo, autoritário, recaía sobre o produto, que é demonizado; e o consumidor, o qual é criminalizado ou medicalizado, com um recorte de classe e etnia bem demarcado, pois, os negros pobres e outros segmentos da classe trabalhadora estiveram entre os principais alvos dessa política. Comumente, a família ficava invisível. Era requisitada como informante ou mera visita dos serviços de saúde (ROSA, 2003) ou segurança pública, percebida como disfuncional, não saudável ou “desestruturada”, enfim, culpabilizada por ter um “desviante” da norma social entre seus integrantes.

Tal lugar e imagem se coadunam com o modelo manicomial, segregador, sintetizado no conceito de “instituição total” de Goffman (1992), que fechava a pessoa com transtorno mental (PCTM) em seu interior, administrando sua vida em geral, sem deixar espaço para uma convivência exterior. A criação do hospital psiquiátrico tem por fundamento a ideia de “isolamento terapêutico” (ROSA, 2003), ou seja, retirada de toda influência externa, com a promessa de cura. Nesse contexto, a família era concebida de maneira dual e paradoxal. De um lado, como agente etiológico, que propiciaria enfermidades ou favoreceria “desvios”, por não saber oferecer limites adequados. De outra maneira, seria vítima da enfermidade, pois exposta a comportamentos e “sintomas” que desconhece e sobre os quais não tem controle, ficando em situação de perigo, como toda a sociedade, haja vista a figura do “louco”, e extensivamente

o consumidor de SPAs, ser associado com a insígnia de perigoso e incapaz, sobretudo de discernimento para tomar decisões e para conviver socialmente, o que justifica a sua segregação/exclusão social. Logo, o Estado, por meio de suas políticas, equipamentos e agentes, toma para si o cuidado integral desse segmento, oferecendo como resposta preponderante a internação integral, ou seja, a institucionalização. Há suspensão dos direitos civis deste grupo, ao mesmo tempo em que há uma desoneração parcial das famílias em relação à produção e provisão de cuidados mais intensivos.

A família passa a ganhar outra e maior visibilidade na área da saúde/saúde mental nos anos 1970, quando as terapias de família ganham projeção no país, na prática liberal, por meio do paradigma clínico-terapêutico. Sua maior convocação ocorre paulatinamente nos textos ministeriais, como “coadjuvante do tratamento” (LIMA, 2012), o que é intensificado nos anos 90 com a ascensão da reforma psiquiátrica na política de saúde mental, que a torna parceira do cuidado, condição em processo de construção, mas que pode ser apropriada e refuncionalizada pela perspectiva neoliberal.

Com os estudos de Trad (2009) e Medina, Nery Filho e Von Flach (2014), é possível reconstituir a linha do tempo da política sobre saúde mental, álcool e outras drogas no Brasil, dividida em seis períodos, que sintetizam conjunturas políticas, econômicas e sociais marcantes, que agregam características da configuração predominante do desenho das ações governamentais sobre as SPAs:

1º período – Do período Imperial ao final da República Velha – (1822 a 1929)

O Estado brasileiro tinha uma atuação liberal, sem uma legislação específica que regulamentasse a produção, o transporte e o consumo de SPA.

O alcoolismo, até meados dos anos 50, esteve associado à questão social, relacionada à pobreza, à desordem e remetido a um problema individual e moral, como uma falha de caráter. Uma perspectiva que associava o Estado e a medicina ganha destaque no período, orientada por propostas higienistas, vinculadas a uma ideia de limpeza urbana

e eugenia, ou seja, melhoramento da “raça brasileira”, para embranquecê-la, pois os problemas sociais eram atribuídos à “mestiçagem”.

O Estado, quando atuava sobre a questão, tinha por foco o consumo do álcool e da maconha, e sua ação era de natureza policial, repressiva, em nome da ordem e da paz social. Nesse horizonte, “a embriaguez alcoólica em público era punida com a prisão” (TRAD, 2009, p. 101). Mas, concomitantemente, como esclarecem Medina, Nery Filho e Von Flach (2014), em 1921, é lançado o Decreto nº 14.969, que remete o dependente ao tratamento compulsório em “Sanatório para Toxicômano”. Em suma, o consumidor, sobretudo o dependente, era tratado no binômio repressão-assistência. Ao mesmo tempo, como caso de polícia e de saúde, tendo destaque para a perda de seu direito civil, visto que a privação da sua liberdade era prevista, posto que a internação para tratamento era compulsória, bem como a prisão.

2º período – A Era Vargas: entre o liberalismo e a intervenção no controle das substâncias psicoativas

Esse período caracteriza-se pela consolidação da República, do capitalismo, através da industrialização e ampliação do processo de urbanização no Brasil. Ocasão em que são criadas as bases do “Estado de bem-estar brasileiro, meritocrático, particularista”, que funda o sistema de proteção social no país baseado na cidadania regulada, ou seja, que restringe os direitos apenas para os trabalhadores urbanos, com profissão reconhecida, carteira de trabalho assinada e sindicalização do operário. (SANTOS, 1987).

Nesse contexto, o tratamento punitivo, com prisão do consumidor de SPAs persiste, ganhando foco a maconha, cocaína e ópio, em função do país ser signatário da Convenção Internacional do Ópio, de 1912.

Trad (2009) informa que as leis promulgadas no período mantém uma linha liberalizante em relação às substâncias consideradas lícitas, tais como tabaco e álcool. A dispensação de medicamentos passa a ser condicionada à prescrição de receita médica. Isto significa maior controle no consumo de psicotrópicos.

Medina, Nery Filho e Von Flach (2014) destacam como principais leis estabelecidas no período: o Decreto nº 20.930, de 1932, que torna a posse de substâncias ilícitas uma ação ilegal, criminosa. Por sua vez, o Decreto-lei nº 891, de 1938, criminaliza o consumo, o que repercute no Código Penal de 1940, em reforço a penalizar o consumidor. Nesse sentido, traficante e consumidor passam a ser equiparados, haja vista o porte, o comércio e o consumo de SPA serem criminalizados, tendo o mesmo tratamento.

3º período: Abordagem da ditadura militar acerca da política sobre drogas

Com a ditadura militar instalada no país, em 1964, toda contestação da ordem, tais como o consumo de SPA, o tráfico e a crítica da organização da sociedade, é tratada pelo governo como subversão política. Portanto, persiste o regime de criminalização do tráfico, do traficante e do consumidor, tratados indistintamente.

As principais leis do período são:

Lei nº 5.726, de 1971, que mobiliza a sociedade em torno do combate ao tráfico e ao uso de SPA. Considera o consumidor como um “viciado infrator”, traduzindo, um dependente criminoso. Nesse sentido, seu tratamento é a prisão ou o internamento, conforme avaliação do juiz.

Lei nº 6.368, de 1976, também conhecida como “Lei de Tóxicos”, que estabelece a obrigatoriedade do tratamento. Enfatiza o consumidor como doente e o endereça para o hospital psiquiátrico. Um avanço representado por essa lei diz respeito à alusão, pela primeira vez, segundo Medina, Nery Filho e Von Flach (2014), às ações de prevenção, reduzidas a difusão de informações sobre os “malefícios das substâncias ilícitas”, traduzidas no senso comum como droga, através da mídia televisiva e panfletos, impulsionando no país a “pedagogia do terror”, que tem por foco a superestimação do poder da substância, tratada em si mesma como algo poderoso, que, muitas vezes, traz informações distorcidas ou exageradas.

Dessa maneira, o período reatualiza a dimensão jurídico-legal e médico-institucional, na perspectiva proibicionista e repressora.

4º período: Redemocratização da sociedade brasileira

Este período destaca-se por representar a assunção de outros paradigmas na abordagem da questão, que ensejam tensionamentos com o modelo proibicionista.

Com o processo de consolidação da redemocratização da sociedade brasileira, ao final dos anos 70 e início dos anos 90, os movimentos sociais projetam-se no espaço público, sobretudo o movimento de reforma sanitária e o movimento da reforma psiquiátrica. O primeiro luta pela saúde como direito de todos e dever do Estado, busca assim expandir e consolidar direitos sociais, universalizando-os. O segundo luta, também, pelo cuidar em liberdade, ou seja, destaca os direitos civis da PCTM, defendendo a desconstrução do modelo manicomial (VASCONCELOS, 2010), na perspectiva da construção da cidadania desse segmento e da reinvenção de sua vida.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o SUS é criado, reforçando em seus art. 196 a 200 a política de saúde como direito de todos e dever do Estado. A Lei nº 8.080/1990 amplia o conceito de saúde, para além das enfermidades, remetendo os problemas de saúde para a forma de organização da sociedade. Dessa maneira, os problemas de saúde são vinculados aos determinantes sociais do processo saúde-doença-cuidado.

A política de saúde figura na seguridade social, junto com a Previdência e a Assistência Social, sendo a única política universal destinada a todos, sem distinção de qualquer natureza. Várias experiências, com outras lógicas de abordagem ao consumo e aos consumidores de SPA, têm início. Algumas têm inspiração na tradição francesa construída por Olievenstein (1990), que aborda a dependência como um encontro entre a pessoa e a substância, mediada por um contexto sociocultural. A base da análise e da abordagem assenta-se em um tripé, sustentado pelas características da pessoa, do produto e do contexto.

Um fator importante no período expressa-se na epidemia da Aids, que vai aprofundar as críticas ao modelo proibicionista e requerer outras lógicas de ação. Com o alerta de ampliação do número de pessoas infectadas pelo vírus da Aids, em função do uso coletivo e compartilhado de seringas entre consumidores de SPA injetáveis, alguns profissionais de saúde, em 1989, primeiramente na cidade de Santos-SP, iniciam outras abordagens, baseadas em ações socioeducativas e atenção mais humanizadas aos consumidores, fundamentadas em programas de redução de danos, voltadas para minimizar os agravos associados ao consumo de SPA. Dessa forma, têm início ações de trocas de seringas em Santos-SP, que duraram pouco tempo, pois foram obstaculizadas por ações judiciais.

Com as dificuldades de resolutividade das ações em saúde vigente, o governo, timidamente, pela esfera dos Ministérios da Saúde e da Justiça, diante dos desafios impostos pela Aids, acata a utilização de outras lógicas de compreensão e abordagem do consumo e dos consumidores de SPAs. Assim, é aberto espaço, inclusive oficial, para a recomposição da complexidade do consumo e da vida dos consumidores, na perspectiva de uma lógica orientada pelos direitos humanos, inscrito nos postulados da atenção psicossocial e na redução de danos. A perspectiva de Redução de Danos:

[...] estimula os indivíduos com comportamento excessivo ou de alto risco a dar um passo de cada vez para reduzir as consequências prejudiciais de seu comportamento. A abstinência como meta final reduz muito ou elimina totalmente o risco de danos associados ao uso excessivo de drogas ou a partir de sexo inseguro. Nesse sentido, a abstinência é incluída como um ponto final ao longo de um *continuum*, que varia de consequências excessivamente prejudiciais a consequências menos prejudiciais. (MARLATT, 1999, p. 47).

Assim, desfoca o olhar da substância para identificar as funções do consumo na vida de cada pessoa, bem como as vulnerabilidades as quais estão sujeitas. Dessa forma, outros espaços de atuação são dinamizados, “as cenas de uso”, com os profissionais deslocando-se de seus consultórios para os espaços onde os consumidores

encontram-se, permitindo maior acesso aos serviços de saúde e cuidados em geral. Tal fato, também permite maior escuta sobre as reais necessidades dos consumidores e investimentos nas suas múltiplas vulnerabilidades, ampliando o repertório de intervenções das políticas públicas, partindo das possibilidades negociadas com a própria pessoa consumidora, vista como corresponsável pela produção do cuidado. É uma abordagem que surge ‘de baixo para cima’, baseada na defesa do dependente, em vez de uma política de ‘cima para baixo’, promovida pelos formuladores de políticas de drogas. (MARLOTT, 1999, p. 48).

5ª período: Anos 90. Passos iniciais para uma Política Nacional sobre Drogas

Em 1998, é criada a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) que estava vinculada à Casa Militar da Presidência da República. O país é brindado com os elementos iniciais para uma política nacional sobre a redução da demanda e da oferta de SPAs.

Institucionalmente observam-se alterações significativas, com a metamorfose do antigo Conselho Federal de Entorpecentes (Confen) em Conselho Nacional Antidrogas. Há conseqüentemente, uma atualização de nomenclatura, apesar da manutenção dos fundamentos da política nas ações proibicionistas, cunhado no prefixo anti, anti-drogas, isto é, com foco na substância e na sua eliminação/extinção.

6º período: Anos 2000 a 2016. Novo Milênio. Coexistência de modelos e realinhamento da política pública sobre drogas

Esse é o período de maior produção de leis, tensionamentos e perspectiva de pluralização das orientações das políticas sobre drogas no país. Na arena governamental, assiste-se o reforço das políticas sobre drogas pela Secretaria Nacional Antidrogas, vinculada ao Ministério da Justiça, explicitamente voltada para o modelo proibicionista.

De outra forma, posiciona-se o Ministério da Saúde, que assume a questão do consumo prejudicial como uma questão de saúde pública, alinhada aos princípios da Redução de Danos, polí-

tica identificada com a tradição de alguns países europeus, como a Holanda. (MOTA et al., 2012).

Ao possibilitar disputas por paradigmas e modelos tecnoassistenciais (GIOVANELLA et al., 2012), ou seja, formas diferentes de entender e tratar o consumo e o consumidor, o Estado democrático de direito mostra sua face ampliada, ao contemplar lógicas distintas, que passam a coexistir e conviver, tensionando as lutas em torno de maiores fatias do orçamento público, na condução da direção dos rumos assistenciais ao consumidor com uso nocivo de SPA.

Em 06 de abril de 2001, é promulgada a Lei nº 10.216, que explicita os direitos e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, inclusive para pessoas consumidoras de SPAs, postulando o cuidado em serviços que funcionam de portas abertas e com baixas exigências, para assegurar o acesso universal.

De 11 a 15 de dezembro de 2001, é realizada a III Conferência de Saúde Mental, em Brasília, que tem um capítulo específico sobre a política de álcool e outras drogas, e postula o direcionamento da política pela redução de danos.

A família é incluída em vários eixos do Relatório Final da III Conferência Nacional de Saúde Mental, sobretudo no eixo 3, que trata da política de formação, pesquisa e capacitação de recursos humanos em saúde mental no SUS, em que é destacada a importância da “valorização dos diversos saberes” (BRASIL, 2002, p. 73), inclusive dos usuários e familiares, com a implementação de processos formativos com metodologia participativa.

Entre as medidas de apoio e atenção a grupos específicos é ainda salientada a “melhoria da qualidade de vida e o combate à fome e desnutrição dos portadores de sofrimento mental e seus familiares”. (BRASIL, 2002, p. 124).

Assim, as necessidades dos familiares constituem pauta de deliberação da Conferência Nacional, em dois sentidos. O primeiro, no plano imaterial, simbólico e social, que se traduz na valorização dos saberes dos usuários e familiares, construídos na “lida” diária com a PCTM, e consigna um conhecimento funda-

mental no senso comum, no ensaio e erro (ROSA, 2003), mas que, com a contribuição dos profissionais dos serviços de saúde, podem ser vocalizados, sistematizados e até configurar-se em tecnologias assistivas e inovadoras.

Outro sentido, material, objetivo, é sinalizado para as necessidades de sobrevivência, traduzido na qualidade de vida e no “combate à fome e à desnutrição”, ou seja, necessidades básicas, que asseguram a sobrevivência. A família ganha visibilidade em seus recursos internos de saber, mas também nas suas condições de vulnerabilidade social, em seus carecimentos, sendo compreendida, em ambas as situações, como passível de ser assistida e concebida, como sujeito de direitos.

Em 19 de fevereiro de 2002, o Ministério da Saúde lançou a Portaria 336, na qual estabelece as modalidades de centros de atenção psicossocial, incluindo o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (Capsad) – serviço específico para atendimento às pessoas com transtornos decorrentes do uso e dependência de SPAs. A família é contemplada na organização e gestão cotidiana da assistência do Capsad, ao ser estabelecidas como atividades das equipes dos serviços de saúde mental para os grupos familiares as visitas e atendimentos domiciliares; o atendimento à família na perspectiva da “inserção familiar e social” (BRASIL, 2004a, p. 127), descentrando a ação unicamente da figura do “paciente”, para ampliar o escopo da intervenção do serviço para a sua família.

No documento “Saúde mental no SUS: os centros de atenção psicossocial” (BRASIL, 2004b, p. 29), a família é reconhecida como parceira dos CAPs, figurando sua participação no cotidiano assistencial em duas vertentes: (i) como mediadora entre o equipamento e a PCTM, contribuindo na adesão ao tratamento, por meio do projeto terapêutico singular, o que suscita seu reconhecimento como recurso complementar ao serviço; (ii) como participante das ações do CAPs, como usuária, o que enseja a extensão das ações do serviço e de seus profissionais para as particularidades das necessidades dos familiares cuidadores.

Esta parceria encontra-se em processo de construção, mas, o texto ministerial aponta para duas possibilidades que podem ser complementares ou tensionantes entre si. Na dimensão complementar, a PCTM, como um membro familiar, pode resistir ao cuidado de um CAPs, até pela particularidade do transtorno mental, uma enfermidade que comumente não é reconhecida pela própria pessoa enferma, o que, algumas vezes, requer ações de convencimento de pessoas com maior proximidade. No mesmo diapasão, mas com outra conotação, as repercussões da produção do cuidado no âmbito doméstico podem sobrecarregar subjetiva e objetivamente os familiares cuidadores, o que requer muitas vezes os cuidados do CAPs para este segmento. Mas, os profissionais dos CAPs devem atentar-se para não limitar as convocações da participação dos familiares, como mero recurso instrumental, como acontecia com o modelo manicomial, o que contorna risco e tensão.

Em sintonia com essa compreensão, em 2005, passou a vigorar a Política Nacional sobre Drogas (Pnad), pela Resolução nº 03/GSIPR/Conad, fundamentada nos princípios dos direitos humanos e pautada na prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social, redução de danos sociais, redução da oferta, estudos, pesquisas e avaliações.

Em 2006, é aprovada a Lei nº 11.343, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad). O Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006, regulamenta a Lei nº 11.343.

Um dos principais avanços dessa lei remete à distinção e tratamento diferenciado entre o traficante e o usuário/dependente; o primeiro enquadrado na condição de crime e o segundo, apesar de penalizado, é contemplado com penas alternativas, que não a privação da liberdade.

Em 2010, pelo Decreto nº 7.179 é instituído o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, em resposta a uma suposta epidemia de crack, divulgada pela mídia, o que os estudiosos, pautados em evidências científicas, contestam. Destoando dos avanços em curso, o Plano supracitado foca em uma substância específica, o crack, sem considerar a qualidade de vida em geral, as vulnerabilidades subjacentes a alguns padrões de consumo. Tal fato

sinaliza que os avanços não são lineares, sendo acompanhados de mudanças e permanências, em constante movimento, pendendo ora para um aspecto, ora para outro.

Além de abordagens orientadas pela afirmação de direitos humanos permitir outros olhares para os consumidores de SPA, outras formas de cuidado em saúde são criadas, inclusive nas cenas de uso, tais como o Consultório de/na Rua. Outros avanços materializam-se no maior investimento em pesquisas epidemiológicas, de abrangência nacional, que permitem conhecer o perfil do consumo de SPA no contexto brasileiro, tais como o I e II Levantamento Domiciliar Sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil.

Em 2010, é realizada a IV Conferência Nacional de Saúde Mental Intersectorial (BRASIL, 2011) que destaca ainda a importância de ações de capacitação de usuários e familiares para o exercício do controle social, bem como investimentos em ações de geração de emprego e renda para o segmento. As demandas das famílias ganham maior visibilidade, apesar de timidamente, no que remete aos conflitos que cercam o trabalho doméstico da provisão de cuidado, um trabalho não reconhecido socialmente como tal, ainda naturalizado como “atos de amor”. (ROSA, 2003).

Como mais uma dimensão dos avanços, o Decreto nº 7.508/2011 ao regular a Lei nº 8080/1990 reforça a atuação do SUS em rede. Nesse sentido, na política de saúde mental, álcool e outras drogas, é criada a Rede de Atenção Psicossocial (Raps), pela Portaria nº 3.088, de 23/12/2011, o que dá maior visibilidade das atribuições dos diferentes serviços, fortalecendo a articulação intra e intersectorial, haja vista a recomposição da complexidade das ações da saúde a partir dos determinantes sociais do processo saúde/doença, convocando a atenção integral.

É com as conquistas do movimento da reforma psiquiátrica brasileira, cujo ideário na década de 1990 passa a orientar as políticas de saúde mental, que se identificam intensos deslocamentos nos lugares das famílias, qualificada como “parceira” (BRASIL, 2004a), tendo maior visibilidade de suas dinâmicas internas e o aumento das requisições externas, em termos de protagonismo social.

Mas, a condição de “parceira” da família emerge e ganha espaço em um momento em que o ideário neoliberal passa a orientar as políticas sociais no país, com crescente desinvestimento do Estado nos gastos sociais e crescente reprivatização das funções de proteção social no espaço deste grupo (TEIXEIRA, 2017). A matricialidade das políticas sociais na família é destacada, sobretudo na configuração das ações da política de saúde, pela via da Estratégia/Equipe Saúde da Família e na Política de Assistência Social, em uma conjuntura que representa para os grupos familiares a intensificação e junção de múltiplas expressões das vulnerabilidades sociais, visualizadas nas mudanças sociodemográficas da família brasileira, agravadas pelo desemprego estrutural, com a reestruturação produtiva.

Ademais, os ganhos expressos na Constituição Federal de 1988, consumados na universalização da política de saúde, colidem com a retração imposta pela tendência neoliberal, o que é expresso no termo “confluência perversa” por Dagnino (2004) porque, também, vai encontrar uma sociedade civil ao mesmo tempo celebrando conquistas democráticas e tendo que responder a uma nova configuração de retração econômica e reconfiguração de relações de forças conservadoras no plano político. Nesse cenário, observam-se tendências de regressão dos direitos consignados pelo processo de reforma psiquiátrica, por meio do redirecionamento do orçamento público para financiar: a ampliação dos valores das autorizações de internações hospitalares no modelo manicomial; serviços de organizações não governamentais, sobretudo comunidades terapêuticas, que passam a integrar a Raps, em um contexto de crescente precarização dos CAPs, e lançamento de uma nova Portaria nº 3.588/2017, em 21/12/2017, que reforça ações ambulatoriais em saúde mental.

Contraditoriamente, é nesse contexto que a família aparece nos relatórios finais das III e IV Conferência Nacional de Saúde Mental, com alguma de suas necessidades sendo reconhecidas, sobretudo as de natureza imaterial, e alguns elementos relacionados às suas necessidades básicas, de sobrevivência, como o direito à alimentação. Com o adensamento e consolidação do paradigma da atenção psicossocial na política de saúde mental, entre os anos 2000 e 2010, observa-se uma pluralização das possibilidades em relação à abordagem da

família que remeterão para relações mais complexas entre os CAPs/Capsad, principal equipamento responsabilizado por cumprir a missão de reorientar o modelo assistencial e, inclusive, oferecer outro lugar para a família, impulsionado pela ação em rede e no território.

Contextualizando as famílias a partir das políticas da atenção psicossocial/redução de danos

Em termos paradigmáticos, a nova perspectiva e a prática da reforma psiquiátrica brasileira, cujos fundamentos são incorporados na Política de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, após 1990, circunscrevem o amplo campo denominado de atenção psicossocial, um termo polissêmico, mas, no contexto do presente texto, compreendido como:

[...] um processo que implica a abertura de espaços de negociação para o paciente, para sua família, para a comunidade circundante e para os serviços que se ocupam do paciente: a dinâmica da negociação é contínua e não pode ser codificada de uma vez por todas, já que os atores (e os poderes) em jogo são muitos e reciprocamente multiplicantes. (SARACENO, 1999, p. 112).

Saraceno (1999) equipara o conceito de reabilitação/atenção psicossocial à cidadania, entendendo-os como sinônimos.⁴

Nesta perspectiva, vários elementos assumem papel de destaque na evolução de um transtorno mental, assim como na estratégia da intervenção em saúde mental. Saraceno (1999, p. 21) classifica estes elementos dividindo-os em variáveis fortes e variáveis sombra. As primeiras são delimitadas pelo diagnóstico, idade, agudeza ou cronicidade do quadro e história da enfermidade. As variáveis denominadas como sombra não são menos importantes, pois contornam uma gama de elementos que se relacionam com os recursos individuais (o nível de capacidade intelectual e o grau de informação) da PCTM, seu *status* social, sua condição de solidão ou não, e o sexo.

4 No escopo deste estudo, adotou-se o termo atenção psicossocial, haja vista o conceito de reabilitação manter as dimensões biomédicas bastante acentuadas.

Entre os recursos do contexto são destacados: o nível de comprometimento relacional dos familiares; o nível de solidariedade ou hostilidade da rede de parentesco ou de vizinhança; e o *status* social do grupo familiar e nível de integração ou desintegração social do meio em que estes vivem.

Conforme alerta Saraceno:

Essas variáveis geralmente são deixadas à sombra porque são consideradas “irrelevantes” no que diz respeito à evolução da enfermidade e à estratégia de intervenção. Entretanto, é provável que um paciente **piore muito mais pela falta de todos (ou alguns) desses recursos do que pelo tipo de enfermidade (Diagnóstico)**. [...] O diagnóstico pode **ajudar** a estabelecer a oportunidade de uma terapia farmacológica, porém **não estabelecer estratégias** de intervenção mais complexas e articuladas [...] O que determina resultados tão diferentes é: boa ou má utilização das medidas terapêuticas; a existência e/ou influência das variáveis “sombra”. (SARACENO, 1999, p. 22, grifos do autor).

Logo, a dinâmica e os recursos familiares ganham realce, assim como seu *status*, que está relacionado à sua condição na estrutura social, definida por sua inserção de classe social.

Segundo Rosa e Lima (2014), com a assunção e maior investimento analítico a partir da leitura do paradigma da atenção psicossocial, orientada ainda pela estratégia de redução de danos:

A preocupação com a família deixa de ser o possível suporte aos procedimentos de remissão da sintomatologia clínica do alcoolista – como na desintoxicação – e passa a atuar como um sujeito ativo na *rede*, a qual será orientada pelas múltiplas demandas do exercício dos direitos: a família tanto pode propiciar atenção na *rede* como também ser assistida no território”. (ROSA; LIMA, 2014, p. 04).

Emerge uma pluralidade de representações sobre as famílias apontando para várias dimensões, direções e convocações, complementares entre si, distinguindo-se pelo foco, como um recurso, na implementação das estratégias de intervenção dos serviços. Neste

sentido, as famílias seriam apreendidas a partir de seus recursos internos e externos, para otimizar meios em um contexto de escassez, redução ou contenção de gastos, principalmente a partir da assunção do ideário neoliberal, a comandar o desenho das políticas sociais. Mas, contraditoriamente, pode também ser orientada para perspectivas emancipadoras, em um contexto de construção de novas sociabilidades e modalidades de intervenção, que exige criatividade, negociação permanente, construção de novos saberes e relações inclusivas, solidárias.

Como um *lugar* de possível convivência da PCTM – condicionada à reconstrução de vínculos afetivos, mas não com a obrigatoriedade que muitas vezes é exigida pelo texto jurídico, orientado pelos laços consanguíneos e de parentesco. As famílias ainda persistem como o principal grupo de pertencimento, construção identitária e elo de mediação entre seus integrantes e o meio circundante, mas também é compreendida como tendo limites.

Como *sobrecarregada*, em função dos impactos do transtorno mental no meio familiar, pelas múltiplas demandas e repercussões materiais (sobrecargas objetivas) e emocionais (sobrecargas subjetivas), havendo abertura para ser assistida, cuidada, apesar das limitações e ensaios embrionários, subjacentes às políticas sociais na perspectiva da integralidade.

Como *ator político*, sujeito coletivo e que influencia com sua ação a formatação das políticas sociais e a relação entre o “louco” e a sociedade. Denuncia violação de direitos humanos. Reivindica novos direitos, vocalizando as necessidades das PCTMs. Luta assim para garantir a ampliação da cidadania da PCTM e aciona o sistema de garantia de direitos. Pode ainda publicizar problemas até então restritos à arena do privado, politizando o cotidiano do provimento de cuidado, tensionando a relação público-privada para o asseguramento da divisão de cuidados Estado-família, o que parca e morosamente vem ocorrendo.

Como *avaliadora de serviços* de saúde mental, configurando-se como sujeitos pesquisadores e avaliadores; condição possibilitada por projetos de pesquisa orientados pela quarta geração (CAMPOS

et al., 2008). Usuários e familiares da saúde mental têm se inserido em grupos de pesquisa, facilitado grupos focais, figurando como coautores de textos acadêmicos, apropriando-se de ferramentas acadêmico-científicas para potencializar saberes e outros poderes, tais como narrar suas experiências com a enfermidade (VASCONCELOS, 2005), possibilitando a esta ser direcionada para produzir indicadores de avaliação dos equipamentos.

Como *gestora de serviços de saúde mental*, pela via de ONGs. Algumas associações de familiares assumiram e vêm gerindo inclusive alguns projetos sociais, serviços residenciais terapêuticos, projetos de geração de emprego e renda e de inclusão digital, bem como pontos de cultura.

Como *provedora de cuidados*, o que reconstitui, no plano institucional, as famílias como agentes da proteção e do cuidado; consequentemente, da reprodução social, mas com parcas contrapartidas do Estado em comparação ao modelo hospitalocêntrico, em que os serviços de saúde se constituíam como o lócus principal e, muitas vezes, único do cuidado, figurando as famílias como coadjuvantes, agentes secundários, visitas. Tal encargo, em um contexto de intensa vulnerabilização das famílias, até pelas intensas mudanças sociodemográficas deste grupo, exige a proteção do Estado, políticas protetivas (MIOTO, 2010). Mas, contrariamente, pode reforçar políticas familistas, em que a família figura como central na provisão da proteção social.

A atenção psicossocial e a estratégia de redução de danos alçaram a família a suporte e sujeito do cuidado territorial/comunitário e sujeito de direitos, protagonista.

Com os avanços neoliberais e nova configuração da relação de forças no governo federal, hegemonizado por forças conservadoras, observam-se retrocessos e estagnações significativos no processo em curso. Nesse contexto, que precariza os CAPs e a Raps como um todo, o risco do familismo intensifica-se.

Considerações finais

As políticas de saúde mental, álcool e outras drogas no contexto brasileiro como visto historicamente, estiveram assentadas em uma perspectiva proibicionista, que tendeu à criminalização e institucionalização dos consumidores, com um padrão nocivo/dependente. Conseqüentemente, produziu danos à imagem social dos mesmos, homogeneizando-os, o que, com certeza, afetou o grupo familiar, haja vista o estigma ser extensivo aos mesmos. Nessa orientação, as famílias ficaram invisíveis, convocadas como coadjuvante, informante e visita.

O advento da Aids e sua propagação entre os consumidores de substâncias injetáveis exigiram novas abordagens sobre a questão, o que facilitou maior vinculação dos profissionais de saúde com os consumidores de SPAs, e outros olhares, que ampliaram a avaliação das vulnerabilidades desses segmentos, bem como uma atuação baseada no fomento e defesa dos direitos humanos.

Com a incorporação do ideário da reforma da psiquiatria na Política de Saúde Mental brasileira, a partir de 1990, assiste-se a uma crescente valorização e vocalização da realidade e necessidades das famílias, consideradas parceiras e corresponsáveis pelo cuidado comunitário. A condição de parceira foi imposta unilateralmente pelo Estado, havendo pouco entendimento da extensão e configuração do que tal conceito pode abarcar no processo histórico de sua materialização. Nesse contexto, a despeito dos riscos, a concepção e os lugares dos familiares são ampliados e complexificados, havendo uma multiplicação de possibilidades.

Contudo, de um lado, observa-se a intensificação da condição da família como protagonista dos serviços de saúde mental. De outro lado, há vários estudos que destacam as sobrecargas que pairam sobre os familiares, a partir das exigências da responsabilização pelo novo modo de cuidar, sem que haja suportes adequados nas políticas em curso.

Neste sentido, o lugar da família como parceira do CAPs está em processo de construção, mas, de forma muito morosa, havendo

reduzidas experiências disseminadas de trabalho social com as famílias, nessa direção.

Deste modo, é preciso adensar a análise e as ferramentas técnico-operativas, para expandir o trabalho social com as famílias. Fundamental ainda é não cair em um tecnicismo, e ficar em uma ação restrita à família e ao serviço, para não cair no familismo. A família, como ator político, tem que ser estimulada, mas de forma que não a onere. Outro desafio é produzir indicadores de avaliação dos CAPs e da Raps que mensurem o alívio de sobrecargas familiares, com destaque para marcadores de gênero. Há que se implementar a intersectorialidade a partir da saúde mental, de maneira a se ampliar o suporte aos familiares, para que o cuidado comunitário não se limite a cuidado familiar, em um endosso ao ideário neoliberal.

Artigo submetido em 14/02/2018
Aceito para publicação em 05/07/2018

Referências

- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL, 3**. Relatório final. Brasília, 11 a 15 de dez./2001. Brasília: Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, 2002.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Estratégicas. **Saúde Mental no SUS: os Centros de Atenção Psicossocial**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004a.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde mental no SUS: os Centros de Atenção Psicossocial**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL, 4**. Relatório final. Intersetorial. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.
- CAMPOS, R. et al. **Pesquisa avaliativa em saúde mental: desenho participativo e efeitos da narratividade**. São Paulo: Hucitec, 2008.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, n. 5, out./2004, p. 139-164.
- GIOVANELLA, L. et al. (Org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

HART, C. **Um preço muito alto**: a jornada de um neurocientista que desafia nossa visão sobre as drogas. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

LIMA, Rita de Cássia Cavalcante. Políticas sociais públicas e a centralidade da família: implicações para a assistência na área de álcool e outras drogas. In: ALARCON, S; JORGE, M.A.S. (Org.). **Álcool e outras drogas**: diálogos sobre um mal-estar contemporâneo. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012, p. 171-190.

MARLATT, G. A. **Redução de danos**: estratégias práticas para lidar com comportamentos de alto risco. Porto Alegre: Artmed; 1999.

MEDINA. M. G; NERY FILHO, A.; VON FLACH, P. M. Políticas de prevenção e cuidado ao usuário de substâncias psicoativas (SPAs). In: PAIM, J. S.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Saúde Coletiva**: teoria e prática. Rio de Janeiro: MedBook; 2014, p. 479-500.

MIOTO, Regina Célia Tomaso. A família como referência nas políticas públicas: dilemas e tendências. In: TRAD, L. **Família contemporânea e saúde**: significados, práticas e políticas públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010, p. 51-66.

MOTA, D. B. et al. Construindo a continuidade do cuidado ao usuário de álcool e outras drogas: alguns conceitos e questões para o trabalho em rede no Brasil. In: NERY FILHO, A.; MACRAE, E.; TAVARES, L. A.; RÊGO, M.; NUÑEZ, M. E. (Org.). **As drogas na contemporaneidade**: perspectivas clínicas e culturais. Salvador: EDUFBA, 2012, p. 85-105.

OLIEVENSTEIN, C. **A clínica do toxicômano**: a falta da falta. Porto Alegre-RS: Artes Médicas, 1990.

ROSA, L. C. S. **Transtorno mental e o cuidado na família**. São Paulo: Cortez, 2003.

ROSA, L. C. S.; LIMA, R. C. C. Relação família e usuário de álcool e outras drogas na Rede de Atenção Psicossocial. In: UFSC/Universidade Aberta do SUS (UNASUS). **Álcool e outras drogas** – da coerção à coesão. Módulo: recursos e estratégias do cuidado. Florianópolis: UFSC, 2014.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARACENO, B. **Libertando identidades**: da reabilitação psicossocial à cidadania possível. Rio de Janeiro: Instituto Franco Basaglia/TeCorá, 1999.

TEIXEIRA, S. M. **Trabalho social com família**: fundamentos históricos, teórico-metodológicos e técnico-operativos. Teresina: UFPI, 2017.

TOSCANO JR., A. Um breve histórico sobre o uso de drogas. In: SEIBEL, S; TOSCANO JR. (Eds.). **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001, p. 7-23

TRAD, Sergio. Controle do uso de drogas e prevenção no Brasil: revisitando sua trajetória para entender os desafios atuais. In NERY FILHO, A. et al. **Toxicomanias**: incidências clínicas e socioantropológicas. Salvador: UFBA, 2009, p. 97-112.

VASCONCELOS, E. M. **Reinventando a vida**: narrativas de recuperação e convivência com o transtorno mental. Rio de Janeiro: EncantArte, 2005.

VASCONCELOS, E. M. (Org.). **Saúde mental e Serviço Social**: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

A atenção à saúde às travestilidades e transexualidades em São Paulo (2013-2018)

The attention to trans population and transsexuality's health in São Paulo (2013-2018)

Daniel Borsatto de Lima

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 09/11/2018

Orientadora: Marlene Teixeira Rodrigues

Palavras-chave: identidade de gênero; travestilidades; transexualidades; Atenção Integral à Saúde; São Paulo.

Keywords: gender and gender identity; travestilidades; transsexuality; Integral Health Attention; São Paulo.

Esta dissertação teve como objetivo analisar a Política de Saúde Integral LGBT no município de São Paulo, com recorte na atenção integral à saúde da população de travestis, mulheres transexuais e homens transexuais, no período de 2013 a 2018. O estudo teve como premissa o entendimento das identidades trans como históricas e múltiplas, recusando, pois, o viés da patologização. A metodologia utilizada incluiu análise bibliográfica;

análise de dados secundários, por meio de pesquisa documental; e coleta de dados por meio da Lei de Acesso à Informação. Buscou-se analisar o processo de construção e implementação da política municipal no atendimento integral à população de travestis, mulheres transexuais e homens transexuais, assim como sua efetivação enquanto um direito social. A política municipal analisada teve sua construção iniciada no ano de 2013, a partir das diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População Trans, instituída em 2011 pelo Sistema Único de Saúde – SUS). Essa política representou um marco no reconhecimento da orientação sexual e da identidade de gênero como determinantes sociais da saúde da população LGBT e na necessidade de garantir efetivamente, a essa população, o acesso à saúde enquanto um direito social.

This thesis aimed to analyze the LGBT Integral Health Policy in the city of São Paulo, focused on transsexual women's, transsexual men's and transvestite's integral health, from 2013 to 2018. The study was based on the understanding of trans identities as historical and multiple. Therefore, rejecting the bias of pathologization. The chosen methodology included bibliographic analysis; analysis of secondary data, through documentary research; and data collection through the Brazilian Access to Information Act. The study sought to analyze the process of construction and implementation of municipal policy in the integral care of the population of transvestites, transsexual women and transsexual men, as well as its effectiveness as a social right. The municipal policy analyzed was started in 2013, based on the guidelines from Brazilian National Policy for Integral Attention to Health of Trans Population, instituted in 2011 by the Brazilian Unified Health System (SUS). This policy represented a milestone in the recognition of sexual orientation and gender identity as social determinants of LGBT population health and in the need to effectively guarantee access to health as a social right.

O programa de atendimento ao egresso da medida socioeducativa de internação no contexto da ofensiva neoliberal: descortinando a realidade do Distrito Federal

The program of attendance to the progress of the socio-educational
measure of internment in the context of the neoliberal offensive:
revealing the reality of the Federal District

Danuta Dantas de Oliveira Martins

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 28/06/2018

Orientadora: Maria Lúcia Pinto Leal

Palavras-chave: política social; Sinase; Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade; intersetorialidade; egresso.

Keywords: social policy; Sinase; Socio-educational Measure of Deprivation of Liberty; intersectoriality; egress.

Esta pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social – Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa Política Social, Estado e Sociedade, tem por objeto apreender como se materializa o Programa de Atendimento aos Egressos da Medida Socioeducativa de Internação no Distrito Federal, no contexto da ofensiva neoliberal, com o desmonte do Estado Social de Direito e o surgimento do Estado Penal, a partir da perspectiva marxista de totalidade. No presente estudo, o termo egresso é utilizado para identificar o adolescente e jovem que teve o seu processo de medida socioeducativa de internação extinto, após decisão judicial, tendo como parâmetro as previsões existentes no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, na Resolução Sinase e na Lei Sinase. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que buscou historicizar a Política de Atendimento Socioeducativo, especificamente no que tange ao atendimento ao egresso; identificar quais políticas intersetoriais existentes no DF favorece a continuidade do acesso aos serviços pelos egressos após a extinção da medida socioeducativa de internação; traçar o perfil dos jovens egressos da medida socioeducativa

de internação, tendo como campo empírico a Unidade de Internação de Saída Sistemática (Uniss), por atender adolescentes e jovens, prestes a ter a medida socioeducativa extinta, tornando-se egressos dessa medida; a fim de fornecer, com base nos achados da pesquisa, informações mais precisas a respeito do atendimento ao egresso da medida socioeducativa de internação no Distrito Federal. Partiu-se do levantamento bibliográfico e documental; em seguida, a coleta de dados do campo empírico se deu por meio da entrevista semi-estruturada. A partir desta análise, constataram-se em termos de atendimento ao egresso: a) os avanços formais sinalizados no ECA e no Sinase, ao apontar para a necessidade de atendimento aos adolescentes e jovens não mais privados de liberdade; b) identifica-se a Uniss como uma Unidade com possibilidades de realização da transição entre a internação e o retorno ao convívio familiar e comunitário, no sentido de favorecer o acesso aos direitos em espaço externo; c) a fragilidade no que tange a intersetorialidade e ao Sistema de Garantia de Direitos, no que refere à garantia de direitos no atendimento durante e posteriormente ao cumprimento da medida, quando não consegue estabelecer a ponte interdisciplinar com a rede de proteção; d) a não materialização de um programa de atendimento ao egresso no Distrito Federal, esse se traduz em proposta de ações focalizadas, transferindo para o setor privado as obrigações do Estado quanto às políticas públicas, em detrimento do atendimento às necessidades como direito por meio da intensificação de programas assistencialistas, em um cenário de redefinição do papel do Estado, com a transferência de uma considerável parcela de serviços sociais para a sociedade civil.

This research developed in the Program of Post-Graduation in Social Policy of the Department of Social Work – University of Brasília (UnB), in the line of research Social Policy, State and Society, aims to apprehend how the Program of Attendance to Graduates of the Socio-educational Measure of Internment in the Federal District, in the context of the neoliberal offensive, with the dismantling of the Social State of Law and the emergence of the Criminal State, from the Marxist perspective of totality. In the present study, the term egress is used to identify the adolescent and young person who had their socioeducative process of hospitalization extinguished, after a judicial decision, having as a parameter the existing provisions in the Child and Adolescent Statute – ECA, in Resolution Sinase and in the Sinase Law. It is a qualitative research that sought to historicize the Socio-Educational Policy, specifically regarding attendance to egress; to identify which intersectoral policies exist in the Federal District favors the continuity of access to services by graduates after the extinction of the socio-educational measure of hospitalization; to trace the profile of the young graduates of the socio-educational measure of hospitalization, having as empirical field the

Systematic Exit Hospitalization Unit (Uniss), for attending adolescents and young people, about to have the socio-educational measure extinguished, becoming graduates of this measure; in order to provide, based on the findings of the research, more precise information regarding the attendance to the egress of the socioeducative measure of hospitalization in the Federal District. From the bibliographical and documentary survey; then the data collection of the empirical field was given through the semi-structured interview. From this analysis, we verified in terms of attendance to the egress: a) the formal advances signaled in the ECA and Sinase, when pointing to the need to care for adolescents and young people no longer deprived of their liberty; b) Uniss is identified as a Unit with the possibility of realizing the transition between Deprivation of Liberty and return to family and community life, in order to promote access to rights in outer space; c) fragility regarding intersectorality and the System of Guarantee of Rights, regarding the guarantee of rights in care during and after compliance with the measure, when it can not establish the interdisciplinary bridge with the protection network; d) the non-materialization of an egress program in the Federal District, this translates into a proposal for focused actions, transferring to the private sector the State's obligations regarding public policies, to the detriment of meeting the needs as a right through the intensification of assistance programs, in a scenario of redefinition of the role of the State, with the transfer of a considerable portion of social services to civil society.

A inserção das mulheres nas carreiras da gestão governamental: divisão sexual do trabalho e análise da política social-trabalho

The insertion of women in the careers of governmental management: sexual labor division and analysis of social policy-labor

Elaine de Melo Xavier

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 12/12/2018

Orientadora: Silvia Cristina Yannoulas

Palavras-chave: trabalho; divisão sexual do trabalho; setor público; carreiras; políticas públicas.

Keywords: labor; sexual division of labor; public sector; careers; public policy.

Em um mercado de trabalho marcado atualmente pela precarização e historicamente pela discriminação de sexo/gênero, a administração pública tem sido apontada como uma das melhores oportunidades para que as mulheres possam se desenvolver em termos profissionais. Afirmar a importância da administração pública na ocupação formal das mulheres brasileiras, contudo, não implica em negar as desigualdades existentes entre homens e mulheres, trabalhadores empregados pelo Estado. Nesse sentido, a presente dissertação buscou compreender o porquê da baixa participação das mulheres em carreiras vinculadas às atividades de formulação e controle de políticas públicas, tidas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado como “atividades típicas de Estado” e, portanto, consideradas de natureza “estratégica”. Adicionalmente, investigou de que maneira o sexo/gênero interferiu na trajetória profissional dos servidores e das servidoras dessas carreiras, limitando, por exemplo, as possibilidades de homens e mulheres integrantes dos cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental ocuparem cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior, de nível 4, 5 e 6, na administração pública federal direta. A principal hipótese levantada foi que o enfoque “gerencial” da reforma administrativa ocorrida na década de 1990 institucionalizou a experiência masculina como parâmetro de normalidade para o que deveria ser um bom profissional da gestão e isto que teve consequências importantes para os processos de recrutamento e seleção dessas carreiras e também para as avaliações de desempenho profissional informais que definiam a ocupação de altos cargos em comissão no serviço público federal. Para a realização de tal estudo foi utilizado o materialismo-dialético, combinado com a crítica feminista, como método investigativo. Quanto às técnicas de pesquisa, foram realizadas pesquisas tanto na bibliografia sobre trabalho e gênero quanto em documentos e bases de dados sobre pessoal civil ativo do Poder Executivo Federal. Além disso, foram utilizados os dados levantados em catorze entrevistas semi-estruturadas realizadas com sete homens e sete mulheres, pertencentes aos cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e que ocupavam ou haviam ocupado até recentemente cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior, de nível 4, 5 e 6, na administração pública federal direta.

In a labor market currently characterized by precariousness and historically by gender discrimination, public administration has been singled out as one of the best opportunities for women to develop professionally. To affirm the importance of public administration in the formal occupation of Brazilian women, however, does not imply denying the existing inequalities between men and women, workers employed by the State. In this sense, this dissertation sought to understand why the low participation of women in careers linked to the activities of formulation and control of public policies, taken by the Master Plan of the Reform of the State as “typical activities of State” and therefore considered of a “strategic” nature. Additionally, it investigated how gender interfered in the professional trajectory of the civil servants of these careers, limiting, for example, the possibilities of men and women members of the positions of Analyst of Planning and Budget and Specialist in Public Policy and Government Management to occupy positions of Senior Management and Advisory Committee, level 4, 5 and 6, in the direct federal public administration. The main hypothesis raised was that the “managerial” approach to administrative reform in the 1990s institutionalized male experience as a parameter of normality for what should be a good management professional and this has had important consequences for the recruitment and selection processes of those careers and also for the informal professional performance appraisals that defined the occupation of senior positions in the federal civil service. For the accomplishment of such a study, dialectical materialism, combined with feminist criticism, was used as an investigative method. As for research techniques, research was done both in the literature on labor and gender and in documents and databases on active civilian personnel of the Federal Executive Branch. In addition, the data collected in fourteen semi-structured interviews with seven men and seven women from the Analyst of Planning and Budget positions and Specialist in Public Policy and Government Management who occupied or had until recently held Senior Management and Advisory Committee, level 4, 5 and 6, in the federal public administration.

Possibilidades e limites da desinstitucionalização em um Centro de Convivência e Cultura do Distrito Federal: contribuições para consolidação da Política Nacional de Saúde Mental Brasileira

Possibilities and limits of deinstitutionalization developed in a Conviviality and Cultural Center in the Brazilian Federal District: contributions to the Brazilian Mental Health Policy

Janisse de Oliveira Carvalho

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Doutorado)

Data da Defesa: 29/06/2018

Orientadora: Maria Lucia Pinto Leal

Palavras-chave: Centro de Convivência; desinstitucionalização; Reforma em Saúde Mental.

Keywords: Conviviality and Cultural Center; deinstitutionalization; Mental Health Policy.

O estudo que ora apresentamos teve por objetivo analisar o processo de desinstitucionalização desenvolvido num Centro de Convivência e Cultura – CECONC no Distrito Federal, no sentido de identificar elementos norteadores do trabalho nesse tipo de dispositivo que compõem a Política Nacional de Saúde Mental – PNSM. Através desta pesquisa pudemos discutir sobre o papel dos Centros de Convivência e Cultura na PNSM Brasileira, no sentido de fornecer contornos teórico-metodológicos para este tipo de dispositivo; refletir sobre o processo de desinstitucionalização, como importante eixo da Política Nacional de Saúde Mental, na perspectiva do fortalecimento da cidadania e da produção de espaços orientados para emancipação dos sujeitos em sofrimento; identificar os parâmetros referenciais presentes na prática de cuidado em CECONC no Distrito Federal, tendo como base o eixo da desinstitucionalização; e, analisar as contribuições da ação prática neste tipo de dispositivo para o processo de desinstitucionalização. Adotamos como procedimentos metodológicos a revisão narrativa de literatura, observação participante, associada à entrevista semiestruturada e

grupo focal. Para análise dos dados utilizamos análise de conteúdo. Os dados que encontramos nesta pesquisa nos permitem dizer que, de acordo com os parâmetros da PSNM, o CEECONC estudado cumpre seu papel quando inverte o circuito de controle favorecendo a circulação pela cidade, a livre expressão e a autonomia afetiva; quando promove Abertura Institucional produzindo regras e normas por meio do consenso e operando na perspectiva da transdisciplinaridade; quando outorga o Exercício do Poder por intermédio de uma práxis democrática: quando mantém abertas as contradições que estigma provoca; quando, em sua ação prática está oferecendo acolhimento, afeto e escuta, operando respeito e singularidade, promovendo autonomia, cidadania e emancipação; e, quando se constitui num espaço de formação crítica e militante.

The aim of the present study was to analyze the process of deinstitutionalization developed in a Conviviality and Cultural Center – CEECONC in the Brazilian Federal District, in order to identify guiding elements of the work in this entity which is part of the National Policy of Mental Health – PNSM. Through this survey, we discussed about the role of the Conviviality and Cultural Center – CEECONC in the Brazilian PNSM, in order to provide theoretical and methodological outlines for this type of entity; to reflect upon the deinstitutionalization process as an important axis of the National Mental Health Policy (PNSM), with the prospect of contributing to the strength of the citizen and the production of spaces oriented towards the empowering of suffering individuals; to identify the benchmarks present in the practice of care in the CEECONC based on the deinstitutionalization axis; and then to analyze the contributions of the practical actions in this type of entity for the process of Deinstitutionalization. We adopted as methodological procedures the narrative review of appropriate literature, the participant observation associated with the semi-structured interview and the focus group. We used content analysis to examine the data. The data found in this research allow us to say that, according to the parameters of the PSNM, the analyzed CEECONC fulfills its role when it reverses the control circuit in order to support the movement around the city, the free expression and the affective autonomy; when it promotes institutional openness by producing consensual rules and standards and operating in the perspective of transdisciplinarity; when it grants the exercise of power through a democratic praxis; when it keeps open the contradictions that stigma causes; when in its practical action it offers acceptance, affection and listening, operating respect and singularity, promoting autonomy, citizenship and emancipation; and when it becomes a space of critical and militant formation.

Mulheres e narrativas de reparação: a categoria gênero problematizando a justiça transicional colombiana

Women and narratives about reparation: gender category problematizing Colombian transitional justice

Laura Camila Sarmiento Marulanda

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Doutorado)

Data da Defesa: 18/12/2018

Orientadora: Debora Diniz

Palavras-chaves: gênero; justiça transicional; mulheres; pesquisa narrativa; políticas de reparação

Keyword: gender; transitional justice; women; narrative research; reparation policies

Esta pesquisa tem como objetivo problematizar a justiça transicional colombiana através das histórias de reparação de mulheres vítimas do conflito armado colombiano dos Montes de Maria. Na Colômbia, as mulheres foram vítimas de múltiplos e sistemáticos crimes no contexto do conflito armado, juntamente com o fato de que sofrem e enfrentam os danos causados pela violência em sua condição de sobreviventes. Autoras feministas afirmam que a justiça transicional tem se caracterizado por uma tendência androcêntrica e implicada nas estruturas patriarcais de governo. Em primeiro lugar, tanto na seletividade dos crimes considerados vinculados ao gênero, quanto em relação ao privilégio outorgado à punição e à reparação da violação de direitos civis e políticos que afetam em maior proporção os homens. Em segundo lugar, pela exclusão ou sub-representação das mulheres nas negociações e nos acordos de paz. Neste cenário, foram selecionadas histórias de reparação, porque na área da justiça transicional, as reparações são únicas, uma vez que tentam diretamente remediar a situação das vítimas causada por crimes contra os direitos humanos. Foi desenvolvida uma pesquisa biográfico-narrativa, utilizando entrevistas narrativas e árvores de vida, com o método de análise a Teoria Fundamentada. Os resultados discutem sobre as continuidades do regime de gênero em tempos de guerra e paz; sobre como a governança patriarcal se articula aos processos da justiça transicional, invisibilizando a violação dos direitos das mulheres e

negando a participação política delas e certos caminhos de reparação que podem contribuir para uma justiça de gênero.

This research aims to problematize Colombian transitional justice through the reparation stories of women victims of the Colombian armed conflict in the Montes de Maria region. In Colombia, women have been victims of multiple and systematic crimes in the context of armed conflict, coupled with the fact that they suffer and face the damage caused by violence in their survivor status. Feminist authors claim that transitional justice has been characterized by its androcentric trend and implicated in patriarchal governance structures. Firstly, both in the selectivity of crimes considered to be linked to gender, also related to the privilege granted to punishment and reparation for the violation of civil and political rights that affect men in greater proportion. Secondly, the exclusion or under-representation of women in the negotiations and peace agreements. In this scenario, reparation stories have been selected because in the area of transitional justice, reparations are unique since they directly attempt to remedy the victim's situation caused by crimes against human rights. A biographical-narrative research was developed using narrative interviews and life trees using as analysis method Grounded- Theory. The results discuss the continuities of the gender regime in times of war and peace; about how patriarchal governance articulates with the processes of transitional justice, making invisible the violation of women's rights. And denying their political participation and certain paths of reparation that can contribute to gender justice.

Leviatã ou Behemoth? Verso e reverso da relação orgânica entre Estado e capitalismo na política social

**Leviathe or Behemoth? Verse and reverse of the organic
relationship between state and capitalism in social policy**

Liliam dos Reis Souza Santos

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Doutorado)

Data da Defesa: 17/12/2018.

Orientadora: Potyara Amazoneida Pereira Pereira

Palavras-chave: capitalismo; Estado; democracia; política social; privatização das funções públicas.

Keywords: capitalism; State; democracy; social policy; privatization of public functions.

O objeto desta tese é a privatização das funções sociais do Estado capitalista brasileiro, resultante da necessidade irrefreável do capitalismo de renovar constantemente o seu processo de produção de mercadoria e de acumulação de riqueza, valendo-se não apenas da economia, mas também de condições sociais e políticas criadas pelo Estado. As reflexões sobre esse processo partiram de uma investigação teórica do Estado capitalista fundamentada nos postulados teórico-metodológicos da tradição marxista. Seguindo esta orientação, critica-se a aceção de Estado soberano e neutro, defendida pela teoria política burguesa, propugnando a existência de relação orgânica entre Estado e capitalismo, com base em duas importantes mediações: a presença do Estado nas relações de produção e reprodução do capital e a interação estatal com as classes sociais fundamentais desse sistema. Essas mediações contribuem para a prevalência de dois elementos essenciais ao domínio capitalista: a acumulação e a legitimação. Tendo como referência esse arcabouço teórico, dissertou-se sobre o desenvolvimento histórico do Estado em países capitalistas centrais e na particularidade brasileira, tendo-se como unidade de análise empírica e ilustrativa a política social no Brasil. Para tanto, fez-se pesquisa teórica e documental – elegendo como principais fontes o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que tratam da transferência da gestão de políticas sociais para entidades do terceiro setor – a respeito da privatização das funções sociais do Estado capitalista, depreendendo-se que: este processo corresponde à exploração mercantil de funções e serviços sociais vinculados ao Estado e, portanto, públicos, que se viabilizam por meio da terceirização da sua gestão; tem por base a setorialização das funções do Estado, entre serviços exclusivos e não-exclusivos, formulada pelo PDRE; conjuga as tarefas de acumulação e legitimação no âmbito das relações burguesas, o que confirma a relação orgânica entre Estado e capitalismo. A respeito dessa relação dialeticamente composta por uma unidade contraditória, esta tese certifica a essencialidade do Estado para as relações de produção em todas as etapas de desenvolvimento do modo de produção capitalista, inclusive na conjuntura atual, que se julga exclusivamente centrada no mercado. Em razão dessa certificação, esta tese também tematiza os limites do Estado e da emancipação política burgueses, tendo como horizonte a emancipação humana.

The object of this doctoral dissertation is the privatization of the social functions of the Brazilian capitalist state, resulting from the unstoppable necessity of capitalism to constantly renew its process of production of merchandise and accumulation of wealth, using not only the economy but also social conditions and policies created by the State. The reflections on that process started from a theoretical investigation of the capitalist State based on the theoretical-methodological postulates of the Marxist tradition. Following that orientation, the idea of a sovereign and neutral State, defended by bourgeois political theory, is criticized, advocating the existence of an organic relationship between State and capitalism, based on two important mediations: the presence of the State in the relations of production and reproduction of the capital and State interaction with the fundamental social classes of this. These mediations contribute to the prevalence of two elements essential to capitalist domination: accumulation and legitimation. Based on this theoretical framework, the historical development of the State in central capitalist countries and Brazilian particularity was discussed, with the social policy in Brazil as the unit of empirical and illustrative analysis. For that, theoretical and documentary research was done – choosing as main sources the Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), Master Plan for State Reform, the Law No. 9.637 of 15 March 1998, and the Law No. 9.790 of 23 March 1999, which deal with the transfer of social policy management to third sector entities – regarding the privatization of the social functions of the capitalist State, It is understood that: this process corresponds to the commercial exploitation of social functions and services linked to the State and, therefore, public, that are made possible by the outsourcing of its management; is based on the sectoralization of State functions, between exclusive and non-exclusive services, formulated by the PDRE; combines the tasks of accumulation and legitimation within the scope of bourgeois relations, which confirms the organic relationship between state and capitalism. With respect to this dialectically related relation to a contradictory unity, this doctoral dissertation certifies the essentiality of the State for the relations of production in all stages of development of the capitalist mode of production, including in the current conjuncture, which is judged to be exclusively market-focused. Because of this certification, this doctoral dissertation also thematizes the limits of the bourgeois State and political emancipation, having as a horizon the human emancipation.

Condições de trabalho no SUAS: entre a precarização e o desprestígio da política de Assistência Social

**Work conditions in the Unified SUAS: among the precariousness
and discredit of the Social Assistance policy**

Regiane Cota e Rocha

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado)

Data da Defesa: 19/12/2018

Orientador: Reginaldo Ghiraldelli

Palavras-chave: trabalho; Assistência Social; condições de trabalho; Sistema Único de Assistência Social.

Keywords: work; Social Assistance; work conditions; Unified Social Assistance System.

A dissertação tem natureza qualitativa e objetiva analisar as condições de trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Distrito Federal, considerando o componente recursos humanos e as relações com os elementos que o circundam, sendo eles: vínculo empregatício, número de servidores, remuneração, intensidade do trabalho e educação permanente. Partiu-se do pressuposto de que as alterações no mundo do trabalho, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo provocam consequências para as condições nas quais o trabalho é realizado. O trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro, conceituou-se a assistência social enquanto política de ação para o atendimento de necessidades sociais, sua implantação e implementação no país, evidenciando a precariedade de suas condições, com destaque para as contradições entre capital/trabalho na correlação de forças que, voltadas aos ditames neoliberais, tendem a desprestigiar a política, seus trabalhadores e as condições em que o trabalho é desenvolvido. O segundo capítulo discorreu sobre as consequências das alterações no mundo do trabalho para os profissionais do SUAS e situou a contrarreforma trabalhista e a terceirização como estratégias atuais que atacam os direitos do trabalho. O terceiro capítulo trata da configuração e das contradições do SUAS no DF e desvela a percepção dos trabalhadores e das trabalhadoras por meio da técnica de entrevista não diretiva com oito participantes voluntários. A pesquisa foi realizada nos Centros de Referência de Assistência

Social (CRAS): Brasília e Ceilândia Norte e nos Centros de Referência Especializados (CREAS): Brasília e Ceilândia. A análise das condições de trabalho sob o prisma dos recursos humanos encontrou consenso entre os participantes sobre: a precarização das equipes e de suas condições de trabalho evidenciadas pelo desempenho de atribuições diversas no cotidiano, o que favorece a intensificação do trabalho.

This dissertation has a qualitative nature and aims to analyze the working conditions in the Unified Social Assistance System (SUAS) in the Federal District, considering the human resources component and the relations with the elements that surround it, such as: employment bond, number of servants, salary, work intensity and continuing education. It was assumed that changes in the world of work, the productive restructuring and the neoliberalism, provoked consequences in the conditions under which work is carried out. This work is organized in three chapters. In the first, social assistance was conceptualized as a policy of action to meet social needs, its establishment and implementation in Brazil, highlighting the precariousness of its conditions, with special attention to the contradictions between capital / labor in the correlation of forces that, oriented to the neoliberal prescriptions, tend to depreciate the policy, its workers and the conditions in which the work is developed. The second chapter discussed the consequences of the changes in the world of work for the SUAS professionals and placed the labor counter-reform and outsourcing as current strategies that undermine labor rights. The third chapter is about the configuration and contradictions of the SUAS in the DF and reveals the perception of the workers by a non-directive interview technique with eight volunteer participants. The research was conducted in the Centers of Reference of Social Assistance (CRAS) of Brasília and Ceilândia Norte, and in the Specialized Reference Centers (CREAS) of Brasília and Ceilândia. The analysis of working conditions from the perspective of human resources found a consensus among the participants about the precariousness of the teams and their working conditions evidenced by the performance of different tasks in the daily life, which favors the intensification of work.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Normas editoriais

A Revista Ser Social destina-se à publicação de trabalhos científicos nacionais e internacionais sobre assuntos atuais e relevantes no âmbito da Política Social, do Serviço Social, áreas afins e suas relações interdisciplinares. Cada edição da SER Social focaliza uma unidade temática, previamente definida pelo Colegiado da Pós-Graduação em Política Social do SER/IH/UnB, tendo em vista sua importância dentro do contexto social contemporâneo. Periodicamente são divulgadas chamadas com datas de submissão específicas para artigos, ensaios, entrevistas e resenhas. Além de trabalhos sobre a temática específica do fascículo, a revista publica artigos de temas livres, mas pertinentes ou afins à política social, recebidos mediante fluxo contínuo.

– A **Revista SER Social** publica trabalhos nos idiomas Português, Espanhol, Inglês e Francês (estes dois últimos com versão simultânea em Português).

– Os trabalhos submetidos à publicação deverão ser inéditos, não sendo permitida sua apresentação simultânea a outro periódico, tanto do texto, quanto de figuras e tabelas.

– Excepcionalmente serão aceitos trabalhos já publicados desde que devidamente acompanhados da autorização escrita e assinada pelo autor e pelo Conselho Diretor do veículo no qual o trabalho tenha sido originalmente publicado.

– Todos os direitos editoriais são reservados à **Revista SER Social**. Nenhuma parte das publicações pode ser reproduzida, estocada por qualquer sistema ou transmitida por quaisquer meios ou formas existentes ou que venham a ser criados, sem prévia permissão por escrito da [Comissão Editorial](#), ou sem constar o crédito de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil.

– Número de Autores: para as pesquisas aplicadas, a indicação dos nomes dos autores, logo abaixo do título do artigo, é limitada a 4 (quatro); para as pesquisas teóricas, este número é limitado a 2 (dois), acima destes números, os autores são listados nas notas finais, com a indicação de sua participação na pesquisa (em caráter excepcional, em pesquisas de grande complexidade, poderá ser indicado um maior número de autores, que deverão ter sua participação na pesquisa justificada em folha separada). Para ensaios, resenhas, entrevistas e adaptações de palestras, o número de autores limita-se a 1 (um).

– Quando do encaminhamento do artigo, o(s) autor(es) deverá(ão) preencher o cadastro pessoal, incluindo obrigatoriamente a identificação Orcid (<https://orcid.org/signin>), para autores brasileiros o link direto para consulta do curriculum na plataforma lattes (<http://lattes.cnpq.br/>), indicação da última filiação institucional, indicação da mais alta titulação acadêmica.

– Quando do encaminhamento do artigo, o(s) autor(es) deverá(ão) assinar e enviar a Carta de Encaminhamento, a Declaração de Responsabilidade e a Transferência de Direitos Autorais (ver modelos).

– As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, assim como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo necessariamente a posição da [Comissão Editorial](#).

– O encaminhamento de trabalhos à revista implicará aceitação, por parte do(s) autor(es), das normas aqui expressas.

– Todos os trabalhos resultantes de pesquisa, ou relato de experiência, que envolverem sujeitos humanos terão sua publicação condicionada ao cumprimento dos princípios éticos, que deverá ser claramente descrito no último parágrafo da seção Metodologia do artigo. Deverão indicar se os procedimentos respeitaram o constante na Declaração de Helsinki (1975, revisada em 1983). Os trabalhos de autores brasileiros deverão, ainda, indicar respeito às Resoluções do Conselho Nacional de Saúde n. 510, de 2016, e apresentar o parecer do Comitê de Ética do Sistema CEP/CONEP.

– A **Revista SER Social** não remunera o autor que tenha seu trabalho nela publicado.

– Seções da publicação: editorial; artigos temáticos; debate; ensaio; entrevista; artigos de temas livres; resenhas; resumos de dissertações/teses; consultores ad hoc.

A SER Social tem periodicidade semestral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

- 1) A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
- 2) O autor não submeteu outro trabalho para publicação pela Revista Ser Social nos últimos 2 anos.
- 3) Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB) – ARTIGO e em PDF – DOCUMENTO SUPLEMENTAR.URLs para as referências foram informadas quando necessário.
- 4) O texto está em espaço interlinear de 1,5 cm, usa uma fonte Times New Roman tamanho 12; emprega itálico em

vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos; todas as margens com 2,5 cm.

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em [Diretrizes para Autores](#), na página Sobre a Revista.

Os documentos carta de encaminhamento, declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais estão assinados (por todos os autores, em caso de co-autoria), digitalizados, em formato pdf, e, juntamente com a Ficha de Identificação, em formato Word, como arquivo complementar.

Diretrizes para Autores

Apresentação de manuscritos

O processo editorial só terá início se o encaminhamento do manuscrito obedecer às condições abaixo. Caso contrário, será devolvido para adequação às normas, inclusão de carta ou outros documentos e nova submissão.

Todo e qualquer encaminhamento à Revista deve ser realizado pela plataforma SEER-BCE. Além do manuscrito devem ser encaminhados, como documentos suplementares, a ficha de identificação do artigo, a carta de encaminhamento do/a autor/a principal, onde esteja explicitada a intenção de submissão do trabalho para publicação e declarado que o autor ou autores não submeteram o mesmo texto para outras revistas, e ainda, que não submeteram outros trabalhos para a Revista Ser Social nos últimos dois anos; e a declaração de responsabilidade e o termo de transferência de direitos autorais. Estes documentos deverão ser enviados, como arquivo complementar, devidamente identificados e assinados por todos os autores.

– Os trabalhos poderão ser artigos científicos temáticos ou de temas livres, ensaios, entrevistas e resenhas.

– Figuras, tabelas e fotos bem nítidas, em alta definição, somente em preto e branco, deverão ser escaneadas do original, com cabeçalho (se for o caso), créditos e legendas. Se as ilustrações enviadas já

tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e apresentar a permissão para reprodução.

– Os trabalhos deverão ser entregues rigorosamente revisados, conforme as normas gramaticais vigentes.

– Os trabalhos devem seguir os critérios da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Durante a edição, eles serão adaptados ao projeto e formato editorial da Revista Ser Social.

– Para o envio de trabalhos, é necessário:

Carta de Encaminhamento;

Declaração de Responsabilidade;

Transferência de Direitos Autorais;

Ficha de Identificação do Trabalho;

Cadastro de todos os autores no sistema, incluída a identificação Orcid, link para o curriculum na plataforma lattes (autores brasileiros), indicação da última filiação institucional; indicação da titulação máxima;

Arquivo do texto em formato word, sem identificação alguma de autoria, no texto ou nas propriedades do arquivo;

Cadastro do texto, incluindo título, resumo e palavras-chave em português, inglês e espanhol;

Referências Bibliográficas completas, conforme normas ABNT.

OBSERVAÇÃO: Os arquivos com os trabalhos devem ser submetidos na página eletrônica da Revista, sem qualquer identificação de autoria (verificar o texto e também as propriedades do documento). Os três primeiros itens (carta de encaminhamento, declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais) devem ser assinados (por todos os autores, em caso de co-autoria), digitalizados, e enviados em formato pdf como arquivo suplementar no momento da submissão do trabalho, juntamente com a Ficha de Identificação.

– Deve ser utilizado o **Editor Word for Windows**, OpenOffice ou RTF, seguindo a configuração: fonte **Times New Roman** tamanho **12**, papel tamanho **A4**, **espaço interlinear de 1,5 cm**, todas as **margens com 2,5 cm**.

Ordem de apresentação

– Nome completo do(s) autor(es), formação profissional, títulos acadêmicos, cargos e nome da instituição a qual está(ão) vinculado(s), endereço profissional completo, telefone e e-mail, **em arquivo separado do corpo do artigo – Ficha de Identificação**.

– Título e resumo no idioma do respectivo trabalho.

a) Os títulos deverão ter, no máximo, 12 palavras.

b) O resumo deverá ser informativo, com 140-150 palavras e com três a cinco palavras-chave, descritivas do foco do trabalho.

c) Título, resumo e palavras-chave em inglês.

d) Título, resumo e palavras-chave em espanhol.

Citações e referências (bibliografia)

– **Citações**, conforme a NBR-10520, de agosto de 2002, que, para a Revista Ser Social, foi assim sistematizada:

- 1) As citações devem ser indicadas no texto pelo sistema de chamada autor-data.
- 2) Citação de até três linhas: dentro do corpo do texto, entre aspas, fonte igual a do texto.
- 3) Citação de mais de três linhas: fora do corpo do texto, fonte 11, recuada em 4 cm, ou vinte e oito toques da margem esquerda com um tipo de letra igual a utilizada no texto, sem aspas e com espaçamento simples.

Nome do autor da obra, para os dois casos acima:

- 1) No corpo do texto (grafia normal para nomes próprios). Exemplo: Segundo Mota (1997, p. 87), “O conhecimento acadêmico [...]”;

2) Entre parênteses, em caixa alta. Exemplo: “O conhecimento acadêmico [...]” (MOTA, 1997, p. 87).

– **Referências**, conforme a NBR 6023, de agosto de 2002, no sistema autor-data somente dos documentos efetivamente citados no trabalho.

– Para fins de sistematização da Revista, utilizar somente o **negrito** como recurso tipográfico.

Exemplos de referências

– **Livros (obra completa)**

SANTOS, M.B. dos. **Estatuto da Cidade**: uma arma contra os inimigos. São Paulo: Ed. de Direito, 2001.

– **Capítulo** (volume, fragmento e outras partes de uma obra com autor próprio)

SAWAIA, B. Participação social e subjetividade. *In*: SORRENTINO, M. **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001, p. 115-134.

– **Legislação** (meio eletrônico)

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.estatutodacidade.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2002.

– **Revista**

ROSEMBERG, Fúlvia. “Instrução, rendimento, discriminação racial e de gênero”. *Revista de Estudos Pedagógicos*, v. 68, n. 159, p. 324-355, maio/ago. 1987.

– **Jornais** NAVES, P. Lagos andinos dão banho de beleza. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 jun., 1999. *Folha de Turismo*, Caderno 8, p.13.

– **Pelo título, e em meio eletrônico**

ARRANJO tributário. Diário do Nordeste Online. Fortaleza, 27 nov. 1998. Disponível em: <<http://www.diariodonordeste.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 1998.

– Evento

Trabalhos apresentados em eventos científicos: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO TRABALHO, Prenomes. “Título do trabalho”. In: NOME DO EVENTO, Número da edição do evento, Cidade onde se realizou o evento. Anais... (ou **Proceedings...** ou **Resumos...**) Local de publicação: Editora, Ano de publicação. Páginas inicial e final do trabalho.

Exemplo: PRADO, Danda. “Maternidade: opção ou fatalidade?” In: SEMINÁRIO SOBRE DIREITOS DA REPRODUÇÃO HUMANA, 1., 1985, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ALERJ/ Comissão Especial dos Direitos da Reprodução, 1985. p. 26-29.

Tipos de Textos

Editorial: responsabilidade do(s) editor(es). Este texto deve ter, no máximo, 3.500 caracteres.

Debate: encomendado pelos editores, trata-se de artigo teórico pertinente ao tema central da revista, que receberá críticas/comentários assinados de até seis especialistas, também convidados, e terá uma réplica do autor principal. O artigo deve ter, no máximo, 40.000 caracteres; os textos dos debatedores e a réplica, máximo de 10.000 caracteres cada um.

Ensaios: encomendados pelos editores, apresentam matéria de caráter opinativo e/ou análise que possam contribuir para a reflexão e o aprofundamento de questões relacionadas ao tema desenvolvido na edição, com, no máximo, 30.000 caracteres.

Entrevista: entrevistas com pesquisadores(as) de referência no campo, encomendadas pelos editores com, no máximo, 20.000 caracteres.

Artigos Temáticos: revisão crítica ou resultado de pesquisas de natureza empírica ou conceitual, sobre o assunto em pauta no

número temático. Os textos de pesquisa não deverão ultrapassar os 40.000 caracteres.

Artigos de Temas Livres: não incluídos no conteúdo focal da revista, mas voltados para pesquisas, análises e avaliações de tendências teórico-metodológicas e conceituais da área ou das subáreas, com até 40.000 caracteres. Os números máximos de caracteres são os mesmos dos artigos temáticos.

Os **artigos temáticos e os artigos de temas livres** podem ser resultados de:

- 1) **Pesquisas teóricas:** apresentam temas mais abrangentes, discutem questões, analisam hipóteses e questionam os paradigmas vigentes; podem formular novas hipóteses e novos caminhos de pesquisa. Deverão conter introdução, desenvolvimento e conclusão.
- 2) **Pesquisas aplicadas:** textos originais de Relatos de Pesquisa. São contribuições destinadas a divulgar resultados inéditos de pesquisas de natureza empírica, experimental, constituindo trabalhos completos, contendo informações relevantes que possam ser repetidas ou avaliadas em seus resultados e conclusões. Devem apresentar a seguinte ordem: introdução, método (sujeitos, material, procedimentos) resultados e discussão.

Resenhas: análise crítica de livro relacionado ao campo temático da revista, publicado nos últimos dois anos, com, no máximo, 10.000 caracteres. Os autores devem encaminhar, como documento suplementar, uma reprodução de alta definição da capa do livro resenhado.

Resumos de teses/Dissertações: Defendidas no Programa de Pós Graduação em Política Social da UnB no período contendo até 5.000 caracteres.

A contagem dos caracteres inclui espaços, desenhos, figuras, tabelas, fotos e referências (se forem utilizadas fotos com pessoas, mesmo não identificadas, devem vir acompanhadas da permissão por escrito das pessoas fotografadas e da cessão de direitos autorais do

autor da fotografia; para utilização de fotos de populações em situação de vulnerabilidade deve ser respeitada ainda a legislação vigente).

Processo de avaliação pelos pares

Os trabalhos submetidos serão analisados por pares especialistas no tema, membros do Conselho Editorial ou pareceristas *ad hoc*, os quais arbitrarão sobre a conveniência, ou não, de sua aceitação e poderão sugerir ao(s) autor(es) reformulações ou adaptações às normas editoriais. Em caso de decisão divergente entre os dois pareceres, a decisão final sobre a publicação dos trabalhos recebidos será da Comissão Editorial, com base no programa editorial da revista e dos pareceres emitidos. A Comissão Editorial assegura o anonimato para o(s) autor(es) no processo de avaliação, como também assegura aos avaliadores o sigilo de sua participação, permitindo liberdade para julgamentos e avaliações.

Os autores devem informar a existência de **conflitos de interesses** (financeiros ou de outra ordem) que possam ter influenciado o seu trabalho. Portanto, precisam registrar no manuscrito todo o apoio institucional recebido e outras colaborações (financeiras ou pessoais) relacionadas ao estudo e/ou pesquisa realizados. O parecerista, por sua vez, deve comunicar à Comissão Editorial quaisquer conflitos de interesses que, em sua opinião, possam influir na sua avaliação sobre o manuscrito (caso o identifique) e, quando couber, deve declarar-se impedido de analisá-lo. Se os autores ou os pareceristas tiverem dúvida sobre o que pode constituir um potencial conflito de interesses, devem entrar em contato com a Comissão Editorial.

Durante o período de avaliação o/a(s) autor/a (es/s), não poderá/ão submeter seu texto a outro periódico. O processo de análise se estende em média, por seis meses. Durante a análise serão verificados rigor, clareza e precisão quanto à produção científica, à redação, ao conteúdo e à probidade ético-teórica. As eventuais modificações de estrutura e conteúdo serão acordadas com o(s) autor(es). Não serão admitidos acréscimos ou alterações ao texto, após sua avaliação e aceitação final.

Artigos indicados para publicação, não contemplados dentre os que integram o número em edição, integrarão o banco de trabalhos da revista, por um período de dois anos, desde que haja concordância explícita do/a(s) autor/a(es/s).

Declaração de Direito Autoral

A matéria publicada é de propriedade da Revista, podendo ser reproduzida, total o parcialmente, com indicação da fonte e após obter autorização expressa do Editor Chefe. Veja o [Termo de Transferência dos Direitos Autorais](#).

Copyright: Os autores serão responsáveis por obter o copyright do material incluído no artigo, quando necessário.

Excepcionalmente serão aceitos trabalhos já publicados (seja em versão impressa, seja virtual), desde que devidamente acompanhados da autorização escrita e assinada pelo autor e pelo Editor Chefe do veículo no qual o trabalho tenha sido originalmente publicado.

Política de Privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Consultores Ad Hoc

Adir Valdemar Garcia – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Departamento de Estudos Especializados em Educação

Albamaría Paulino de Campos Abigail – Universidade de Brasília (UnB) – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS)

Alessandra Ximenes da Silva – Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) – Departamento de Serviço Social.

Alexandre Pilati – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Teoria e Literaturas

Aldaiza Sposati – Universidade de La Plata – Argentina (UNLP)

Ana Maria Alves Saraiva – Faculdade de Educação – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Beatriz Augusto de Paiva – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Departamento de Serviço Social

Benny Schvarsberg – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Berenice Rojas Couto – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) – Escola de Humanidades

Carlos Alberto Ferreira Lima – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Educação

Carolina Cássia Batista Santos – Universidade Federal do Amazonas (UFAM) – Departamento de Serviço Social

Maria Celia Orlato Selem – Universidade de Brasília (UnB) – Diretoria da Diversidade

Daniel Bin – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Daniela Neves de Souza – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Departamento de Serviço Social

Danielle Oliveira Valverde – Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN)

Denise Bomtempo Birche de Carvalho – Universidade de Brasília (UnB). Departamento de Serviço Social

Edilane Bertelli – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Departamento de Serviço Social

Edivane de Jesus – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Eduardo Gomor dos Santos – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

Erlando da Silva Reses – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Educação

Evilásio da Silva Salvador – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Gabriela Schneider – Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Departamento de Planejamento e Administração Escolar.

Gisele Carraro – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) – Escola de Humanidades

Hayeska Costa Barroso – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Isabela Ramos Ribeiro – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Janaina Lopes Do Nascimento Duarte – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Jamila Zgiet – Universidade de Brasília (UnB) – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS)

Joseane Rotatori Couri – Ministério das Cidades

João Ferreira de Oliveira – Universidade Federal de Goiás (UFG) – Faculdade de Educação

Jucileide Ferreira do Nascimento – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) – Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL)

Júlio César Lopes de Jesus – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Leonardo Rodrigues de Oliveira Ortegal – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Livia Maria Fraga Vieira – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Faculdade de Educação

Marcelo Sitcovsky Santos Pereira – Universidade Federal da Paraíba – UFPB – Centro de Ciências Humanas Letras e Artes

Maria Abadia da Silva – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Educação

Maria Beatriz Costa Abramides – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) – Curso de Serviço Social

Maria José Antunes da Silva – Universidade Federal do Tocantins (UFT) – Departamento de Serviço Social

Maria Lucia Duriguetto – Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – Faculdade de Serviço Social

Mariléia Goin – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Marlene de Jesus da Silva Santos – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Marlucia Ferreira do Carmo – Universidade de Brasília (UnB) – Núcleo de Estudos da Infância e Juventude – Ceam

Marly de Jesus Sá Dias – Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Departamento de Serviço Social

Mauri Antonio da Silva – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Miriam de Souza Leão Albuquerque – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Nathália Eliza de Freitas – Universidade de Brasília (UnB) – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS)

Norberto Jorge Pinto Filho – Universidade de Brasília UnB – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS)

Patrícia Cristina da Silva Pinheiro – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Potyara Amazoneida Pereira Pereira – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Renato Francisco dos Santos Paula – Universidade Federal de Goiás (UFG) – Departamento de Serviço Social

Reginaldo Guiraldelli – Universidade de Brasília – UnB – Departamento de Serviço Social

Robert Paula Gouveia – Ministério do Trabalho e Emprego (TEM)

Roberto Veras de Oliveira – Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – Departamento de Ciências Sociais

Rosa Helena Stein – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Rosa Maria Marques – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária

Sales Augusto dos Santos – Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Ciências Sociais

Sandra Oliveira Teixeira – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Silvia Cristina de Sousa Carvalho – Universidade Federal Fluminense (UFF) – Escola de Serviço Social

Silvina Julia Fernández – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Faculdade de Educação

Tânia Regina Krüger – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Departamento de Serviço Social

Teresa Kleba Lisboa – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Departamento de Serviço Social

Thaís Soares Caramuru – Ministério da Educação

Terena Peres de Castro – Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB)

Valdenízia Bento Peixoto – Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Serviço Social

Vera Maria Ribeiro Nogueira – Universidade Católica de Pelotas (UCPel) – Centro de Ciências Jurídicas Sociais e da Administração

Vicente de Paula Faleiros – Professor Emérito da Universidade de Brasília (UnB)

Zora Yonara Torres Costa – Instituto Federal de Brasília (IFB)