

CAPÍTULO 1

Contextualizando o Serviço Social no Processo Histórico Brasileiro

1. Notas sobre a institucionalização e consolidação do Serviço Social

Uma análise do processo histórico de desenvolvimento do Serviço Social, em relação à dinâmica da conjuntura brasileira, revela uma clara articulação da prática profissional com os pólos constitutivos da estrutura social, ou seja, uma articulação com a dinâmica das classes sociais nas diferentes conjunturas.

A busca de desvendar o significado social do Serviço Social situa essa profissão, como participante da reprodução das classes sociais, diretamente permeada pelo relacionamento contraditório e antagônico entre elas. Isso confere à profissão, além da dimensão vivida e representada pela consciência de seus agentes profissionais, expressa pelo discurso teórico-metodológico sobre a prática profissional, uma dimensão que atribui à atuação profissional determinação histórica. Essa dimensão condiciona e ultrapassa a própria vontade e consciência de seus agentes individuais, situando a profissão no processo das relações sociais.

Percebida no âmbito do processo contraditório em que se inserem as relações sociais, identificamos uma contradição funda-

mental na base constitutiva da proposta profissional do Serviço Social, na medida em que os profissionais recebem um mandato das classes dominantes para atuarem junto à classe trabalhadora, isto é, as primeiras contratam e remuneram e a segunda recebe os serviços, reforçando a separação entre o pólo contratante e o pólo demandante dos serviços.

A compreensão dessa contradição pode ser buscada no próprio processo de institucionalização e legitimação da profissão do Serviço Social, que, no Brasil, vincula-se à criação e ao desenvolvimento das grandes instituições assistenciais, estatais, paraestatais e autárquicas, a partir da década de 40⁶. A criação dessas instituições ocorre no bojo do aprofundamento do modelo corporativista do Estado e do desenvolvimento de uma política econômica favorecedora da industrialização, adotada a partir de 1930. Dá-se, nesse contexto, a supremacia da burguesia industrial, no poder do Estado, aliada aos grandes proprietários rurais, ocorrendo, também, o crescimento do proletariado urbano, em face do desenvolvimento do modelo urbano-industrial e da capitalização da agricultura, com a consequente liberação de fluxos populacionais.

O Estado Novo, então instituído, defronta-se com duas demandas: absorver e controlar os setores urbanos emergentes e buscar, nesses mesmos setores, legitimação política. Para isso, adota uma política de massa, incorporando parte das reivindicações populares, mas controlando a autonomia dos movimentos reivindicatórios do proletariado emergente, através de canais institucionais, absorvendo-os na estrutura corporativista do Estado.

Ao mesmo tempo que desenvolve o controle das demandas populares, institui ações normativas e assistenciais como mecanismos de esvaziamento e de controle do potencial de mobilização dos trabalhadores urbanos, servindo, igualmente, para rebaixamento dos níveis salariais. Surgem, para isso, as grandes instituições assistenciais e previdenciárias que, articuladas com os setores dominantes, procuram responder às pressões dos setores urbanos em desenvolvimento, passando as iniciativas assistenciais, incorporadas pelo Estado, a constituir mecanismos de apoio à aceleração do processo de desenvolvimento capitalista no país.

Nesse momento da conjuntura nacional, o Serviço Social ainda é um projeto embrionário de intervenção profissional. Apresenta-se como estratégia de qualificação do laicato da Igreja católica que, no contexto do desenvolvimento urbano, vinha ampliando sua ação caritativa aos mais necessitados, para o desenvolvimento de uma prática ideológica junto aos trabalhadores urbanos e suas famílias. Procura-se, com isso, atender ao imperativo da justiça e da caridade, em cumprimento da missão política do apostolado social, em face do projeto de cristianização da sociedade, cuja fonte de justificação e fundamento é encontrada na Doutrina Social da Igreja.

Verifica-se que, nas suas origens, a base confessional, largamente presente na prática profissional, confere ao Serviço Social as bases para sua legitimação perante a sociedade. Com o surgimento das grandes instituições⁷, amplia-se o mercado de trabalho para a profissão, permitindo ao Serviço Social romper com suas origens confessionais e transformar-se numa atividade institucionalizada. Suas bases de legitimação são deslocadas para o Estado e para os setores empresariais da sociedade, ao mesmo tempo em que o assistente social se transforma numa típica categoria profissional assalariada, que passa a absorver, além de representantes das elites que constituem a predominância da composição dos profissionais, setores médios e da pequena burguesia, que passam a se interessar por essa profissão remunerada. Por outro lado, amplia-se e diversifica-se a clientela atendida pelos profissionais: à parcela da população empobrecida, é acrescida a população alvo das políticas sociais do Estado, representada, principalmente, por setores dos trabalhadores urbanos. Dessa forma, o Serviço Social passa a integrar os mecanismos de execução das políticas sociais do Estado e dos setores empresariais, enquanto forma de enfrentamento da questão social emergente no contexto do desenvolvimento urbano-industrial.

Inequivocamente, a história mostra que a profissão se institucionaliza e se consolida, no Brasil, respondendo fundamentalmente aos interesses burgueses dessa sociedade. Todavia, refletindo-se as

6. Entre outras, surgem, em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social; em 1940, o Legião Brasileira de Assistência; em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; em 1946, o Serviço Social da Indústria, o Serviço Social do Comércio e a Fundação Leão XIII.

6. Esse aspecto tem sido colocado por vários autores, entre os quais: Yamamoto & Carvalho (1982).

contradições da sociedade sobre a profissão, as respostas profissionais não têm sido unívocas e, nas últimas três décadas, vem ganhando expressão o esforço organizado de profissionais na busca de nova identidade e de novas bases de legitimação para o Serviço Social junto às classes subalternas.

Esse esforço vem sendo identificado no discurso e na prática de significativos setores da categoria profissional dos assistentes sociais brasileiros, sendo que sua emergência e algumas tentativas mais explícitas de sua configuração inicial podem ser identificadas na conjuntura do final da década de 50 e início da década de 60, quando se explicita a crise dos padrões de acumulação capitalista, sustentados pelo modelo desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek, marcado pela internacionalização da economia, com o fortalecimento do setor privado e do capital internacional.

O peso que a política econômica assume, nesse período, faz com que a política social no Brasil seja colocada em segundo plano, podendo ser apontada, como medida significativa, apenas a instituição e a regulamentação da Lei Orgânica da Previdência Social. Entretanto, o Serviço Social passa a ter uma presença significativa no projeto de desenvolvimento nacional quando, durante a década de 50, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outros organismos internacionais se empenham em sistematizar e divulgar os esforços da Comunidade (DC) como estratégia de integrar os esforços da população aos planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Pauta-se por uma visão acrítica e aclassista que se sustenta em pressupostos de uma sociedade harmônica e equilibrada, percebendo a comunidade como unidade consensual, cujo objetivo seria a união dos esforços do povo aos do governo, enquanto estratégia para chegar ao desenvolvimento, assumido como a modernização das estruturas, mediante uma mudança cultural controlada.

Nesse mesmo contexto, coloca-se a necessidade de combater o avanço do comunismo na América Latina, em face da efervescência dos movimentos revolucionários nesse continente, principalmente considerando-se a vitória da Revolução Cubana, em 1959, criando-se, para isso, programas de assistência internacional, dos quais merece destaque a Aliança para o Progresso, instituída em 1960.

2. Emergência de uma nova prática profissional no contexto de efervescência do populismo (1961-1964)

É nesse período que se inicia o desenvolvimento, no Brasil, de uma perspectiva crítica ao Serviço Social: "tradicional", quando setores da categoria profissional dos assistentes sociais esboçam algumas tentativas de novas experiências de vinculação da ação profissional aos processos e lutas por mudanças.

Esses profissionais são impulsionados por uma profunda agitação política que ganha força no Brasil e em toda a América Latina, ante a crise do modelo desenvolvimentista, gerando frustrações em amplos setores sociais.

No Brasil, o governo de João Goulart, que assume a presidência após a renúncia de Jânio Quadros, tenta promover, mediante uma política populista de maior radicalização, o nacionalismo desenvolvimentista, contrapondo-se ao processo de internacionalização da economia brasileira e abrindo espaço para os processos de mobilização e lutas a favor das mudanças de base, no contexto de um processo de ampla luta política.

Goulart impõe uma série de restrições aos investimentos multinacionais, com severa política de controle de remessas de lucro, de pagamentos de royalties e de transferência de tecnologia; elaboração de legislação antitruste; negociação para nacionalização de grandes corporações estrangeiras; e adoção de uma política nacionalista de apoio e concessão de subsídios diretos ao capital privado nacional.

Verifica-se, nessa conjuntura, um período de gestação da consciência nacional-popular, com o engajamento de amplos setores sociais na luta pelas reformas estruturais e reformas de base, com especial atenção para uma política externa independente. Os processos de conscientização e politização atingem operários e camponeses, estudantes e intelectuais, com a presença das ligas camponesas, sindicatos rurais, Movimento de Educação de Base (MEB), Centros Populares de Cultura, Movimento de Cultura Popular, Ação Popular e outros.

A questão social, nesse período, é enfrentada por medidas de extensão da educação, ampliação da Previdência, extensão da legislação trabalhista ao trabalhador do campo com o Estatuto do Tra-

balhador Rural, barateamento de alimentos básicos, combate a doenças endêmicas e programas de habitação popular.

O processo político é marcado por posições de diferentes forças atuantes na sociedade, destacando-se a manifestação de segmentos importantes dos militares que se opõem desde a posse de Goulart.

A repercussão desse processo sobre o Serviço Social pode ser pensada a partir de duas vertentes mais gerais em luta nesse período: a conservadora e a mudancista.

De um lado, o Serviço Social é cada vez mais absorvido pelo Estado, a partir do seguinte quadro de referência: o objeto de intervenção profissional se configura pelas disfunções individuais e sociais; os objetivos se voltam para a integração social, não se verificando divergência entre os objetivos institucionais e os profissionais; no terreno do conhecimento, a Doutrina Social da Igreja cede lugar a correntes psicológicas, principalmente a psicanálise, e a correntes sociológicas, destacando-se o positivismo e o funcionalismo; os métodos tradicionais de Serviço Social de Casos e Serviço Social de Grupo sistematizam-se. A prática profissional começa a deslocar seu eixo de preocupação do indivíduo para a comunidade, dando margem à adoção de novas técnicas como reunião e nucleação de grupos. Os valores norteadores da profissão são ainda de caráter humanista e a formação profissional passa a se pautar pela busca do avanço técnico na perspectiva do ajustamento do indivíduo numa sociedade harmônica (Silva e Silva, 1984: 12-13).

Por outro lado, um reduzido setor da categoria profissional é influenciado pelo novo posicionamento dos cristãos de esquerda, que colocam a conscientização e a politização em função das mudanças estruturais. Essa nova postura permite que se registre, no período 1960-1964, uma prática desse reduzido grupo de assistentes sociais que parte de uma análise crítica da sociedade, percebendo as contradições e a necessidade de mudanças radicais (Aguilar, 1985: 104). Ao DC é conferido um caráter político, crítico e classista, inserindo-se no contexto do desenvolvimento nacional, numa dimensão macro-societária e em função de mudanças estruturais, fazendo com que as comunidades passem a ser vistas como uma realidade constituída de forças antagonicas regidas por relações sociais de dominação; a participação passa a ser percebida como luta pela hegemonia das

classes subordinadas (Ammann, 1987a: 98-99). Nesse período, os assistentes sociais comprometidos com essa nova perspectiva, muitos assumindo o posicionamento dos cristãos de esquerda, engajam-se no MEB, organizado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, voltando-se, inicialmente, para um trabalho de alfabetização, passando depois para a animação popular e para um trabalho de sindicalização. Dá-se também a participação de alguns assistentes sociais nos trabalhos de cultura popular de Paulo Freire, despontando o emergir de uma prática profissional questionadora do *status quo*.

3. O Serviço Social no contexto da ditadura militar (1964-1985)

Qualquer análise da realidade brasileira no contexto da ditadura militar deve considerar que este período não foi homogêneo e deve ser pensado, portanto, como um processo com momentos bastante demarcados:

- a) de 1964 a 1968, com a definição das bases do Estado de Segurança Nacional, a formulação de novos mecanismos de controle e a reforma constitucional; a institucionalização do novo Estado e sua grande crise em 1967-1968, quando o governo militar instituiu o Ato Institucional nº 5 (AI-5);
- b) de 1969 a 1974, o mais rígido da ditadura militar;
- c) de 1974 a 1985, da distensão à retirada dos militares da cena política, como atores de frente.

O Serviço Social brasileiro é bastante marcado por essa conjuntura. Contraditoriamente, enquanto tem freada, no início do novo regime, a sua vertente crítica emergente, é bastante reforçada, do ponto de vista profissional, na medida em que tem um grande impulso quantitativo, tendo em vista a expansão do mercado de trabalho, e qualitativo, considerando-se o amplo debate empreendido, no meio profissional, sobre questões de teoria e de método do Serviço Social, ainda que numa visão modernizadora, cientificista e tecnicista.

No primeiro momento da ditadura militar, o Serviço Social é bastante marcado em suas perspectivas e possibilidades de avanços

críticos. Sobre tudo é importante considerar que, nesse momento, se articula e se gesta, na América Latina, a partir do Cone Sul, o Movimento de Reconceituação do Serviço Social latino-americano, que permite canalizar as insatisfações acumuladas pelos profissionais que se conscientizam, progressivamente, de suas limitações, tanto teórico-instrumentais como político-ideológicas. Verifica-se uma marcante polarização em torno da perspectiva de mudança social, que se expressa por uma consciência clara sobre a situação de subdesenvolvimento, dependência, dominação e conseqüente opressão e exploração das maiorias nacionais no continente latino-americano.

Os fundamentos do novo regime político em implantação no país são buscados na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, vinculada a teorias geopolíticas, ao antimarxismo e ao pensamento católico de tendência conservadora. A cisão do bloco histórico, que se verifica em nível superestrutural, afeta profundamente a vida do país, resultando na desmobilização, com mudanças de rumo dos movimentos políticos emergentes durante o período populista, dentre eles o MEB, o sindicalismo rural e experiências de DC, junto às quais atuam segmentos da categoria dos assistentes sociais, numa perspectiva norteadada pela busca de construção de um compromisso explícito do Serviço Social com os interesses dos setores populares.

Esse trabalho é desativado com o golpe militar de 1964, restando, como espaço de atuação profissional dos assistentes sociais, a execução das políticas sociais em expansão e dos programas de DC, tendo como principal função eliminar a resistência cultural às inovações, enquanto obstáculos ao crescimento econômico, bem como integrar as populações aos programas de desenvolvimento.

É fundamental destacar que o padrão intervencionista do Estado brasileiro, gestado no pós-30, se intensifica durante o modelo de desenvolvimento assumido na ditadura militar. Além da intervenção na área social, com ampliação de programas e do aparato institucional, o Estado passa a controlar, profundamente, a relação capital-trabalho. Controla os sindicatos e institui políticas salariais, transformando-se, inclusive, num grande empregador, que passa a assumir e a dinamizar os setores estratégicos da economia que não propiciavam retornos lucrativos imediatos, não interessando, portanto, à iniciativa privada,

mas sendo indispensáveis para que o país atinja um novo patamar de industrialização.

A ideologia da integração e do desenvolvimento, pautada pela repressão aberta da sociedade brasileira, com a instituição do AI-5, inaugura uma nova conjuntura, iniciando-se também um novo momento para o Serviço Social.

O período 1968-1974 é marcado profundamente pela repressão aos setores populares organizados e àqueles considerados inimigos do novo regime, com abertura de espaço para os conservadores, só sendo possível a sobrevivência das organizações de oposição na clandestinidade.

Nessa conjuntura, constitui-se um quadro legal para permitir profundas transformações estruturais e um amplo expurgo dos "inimigos internos" ao novo regime. Dá-se, então, a institucionalização da tortura como método de interrogatório e controle político, criando-se a "cultura do medo" com a imposição do silêncio⁸.

O modelo econômico e político adotado, pressupondo controle da sociedade, nesse período, faz com que o país viva uma fase de crescimento acelerado do Produto Interno Bruto (PIB), marcando um período de intermitência do crescimento, como uma das marcas características do capitalismo.

Através da manipulação política, é apresentado à sociedade brasileira o fenômeno conhecido como "milagre econômico" que, segundo Singer (1980: 61), decorre de uma decisão política do governo ao liberar o crédito a partir de 1968, após vários anos de recessão, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego, custo reduzido de mão-de-obra de pouca qualificação, acrescidos de uma grande propensão ao consumo mesmo por parte das camadas mais elevadas. O autor ainda explica que a ocorrência do "milagre econômico" só é possível mediante a repressão das tensões sociais que permite o estabelecimento de medidas importantes na transformação das relações de trabalho. Nesse âmbito, destaca-se a nova política de arrocho salarial e a substituição do sistema de estabilidade no emprego pelo Fundo de Garantia por

⁸ Sobre os fundamentos e agruras do Regime Militar, veja-se Alves (1984).

Tempo de Serviço — FGTS (id.: 78), sendo abolido, na prática, o direito de greve. Em consequência, a política social se coloca como estratégia para atenuar seqüelas do desenvolvimento do capitalismo monopolista no país, marcado pela superexploração da força de trabalho e pela forte concentração de renda.

Isso significa que a política social passa a se vincular, cada vez mais, ao sistema produtivo, objetivando corrigir as distorções entre produção e consumo, e torna-se medida de impacto para legitimação do novo regime (Silva e Silva, 1984:13). Até o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), isto é, até 1974, era atribuída à política social a função de eliminação dos pontos de estrangulamento do crescimento econômico e de criação de condições para que esse atingisse maiores índices, sendo percebido o desenvolvimento social como consequência automática do crescimento econômico. Os obstáculos ao desenvolvimento econômico se expressam pela resistência cultural às inovações, e a prestação de serviços sociais (educação, saúde, habitação, assistência etc.) passa a contribuir para a reprodução e maior produtividade da força de trabalho. É atribuída ao sistema educacional a tarefa de preparar recursos humanos para atendimento dos projetos de investimento no campo econômico, destacando-se a política de profissionalização e privatização da educação. Nesse contexto, dá-se a instituição do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), em 1969.

No I PND (1972-1974), a política social é definida em termos de integração social, significando articulação harmônica entre governo e setor privado; entre União e Estados; entre regiões desenvolvidas e regiões subdesenvolvidas, o que se procura efetivar através de programas como: Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), objetivando assegurar a participação do trabalhador na expansão da renda nacional, com o incentivo ao aumento de poupança; BNH e MOBRAL, com vistas a expandir os programas de desenvolvimento social; Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRRURAL), para apoiar as categorias de renda mínima; Programa de Colonização na Região Transamazônica (PROTERRA), programas nas áreas de educação, saúde, alimentação, habitação, além dos programas econômicos com vistas a recuperar as populações marginalizadas na zona rural e

urbana; Programa de Integração Nacional (PIN), que prevê a construção da Transamazônica e da Rodovia Cuiabá—Santarém.

Essa política de integração social objetiva criar bases para o mercado de massa; associar a assistência aos estímulos para o trabalho e ao aumento da eficiência do trabalhador; e induzir a que o aumento de renda implique aumento de poupança, propondo uma harmonização entre a política de integração social e os índices de crescimento da época (SEPLAN — IPND: 40).

Ainda na perspectiva de integração social, são criados o Projeto Rondon e, em 1975, o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSUs), privilegiando as áreas de lazer e cultura e fazendo face ao que oficialmente é conhecido como desagregação dos centros urbanos, mas que, numa outra ótica, pode ser visto como mecanismo para se contrapor à rearticulação organizada da sociedade civil.

Nessa conjuntura, os Programas de DC são assumidos como propulsores e aceleradores do desenvolvimento, isto é, como elo integrador entre as populações e os programas governamentais. Tendo em vista legitimar e implementar os programas oficiais, constituem-se em mecanismos capazes de ensejar rendimento aos recursos do governo, através da utilização gratuita da força de trabalho local, sob a justificativa da necessidade de participação popular. Situa-se, aí, os Centros Rurais Universitários de Treinamento em Ação Comunitária (CRUTACs), assumidos pelas universidades brasileiras.

Além dos programas de impacto já mencionados, na perspectiva de integração social, a política social do regime militar, a partir do período aqui considerado, também é relevante na área da assistência social, assumida pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e pela Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em nível nacional e, no nível dos Estados, pelas Secretarias de Bem-Estar Social que se proliferaram em todo o país; e, na área da Previdência Social, ficando a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social.

A política social, assumida por esse conjunto de entidades e implementada nesses programas, passa a contar com o assistente social como uma categoria profissional diretamente responsável pela sua operacionalização, o que, inevitavelmente, faz com que a profissão seja influenciada pelas características marcantes da política social,

nesse período, quais sejam: extrema centralização política e financeira em nível federal; acentuada fragmentação institucional para sua operacionalização; exclusão da participação social nos processos políticos de decisão; forte conteúdo corporativo das demandas, decisões e implementação das políticas e programas; uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios; autofinanciamento do investimento social e privatização de setores rentáveis (educação, saúde, habitação). A partir dessa lógica, verifica-se, também, a institucionalização da assistência social, com subordinação da remanescente rede privada de assistência e de serviços sociais, passando o Estado a manter verdadeiro controle, através de convênios que disciplinam as ajudas financeiras e a prestação de assistência técnica, tudo condicionado à apresentação de planos e a fiscalizações periódicas (Silva e Silva, 1984: 14).

Além da ampliação do aparato público, as empresas privadas passam a assumir, também, medidas de política social para complementar a ação do governo e como estratégia de salário indireto, como mais uma forma de contenção dos salários, além da base ideológica que faz com que, através dos programas assistenciais instituídos no âmbito das empresas, se efetive uma dependência e uma subordinação maior do trabalhador. Esse vem se constituindo, principalmente nas sociedades mais industrializadas, como um vasto campo de inserção do Serviço Social.

O quadro conjuntural da sociedade brasileira, no regime militar, e a tendência assumida pela política social, no bojo dessa conjuntura, colocam para a prática do Serviço Social, no Brasil, num primeiro momento, uma tendência modernizadora que busca o avanço técnico da profissão com vistas a assumir, com eficiência, uma ação profissional moderna. Essa tendência é apontada por vários autores como o momento inicial do Movimento de Reconceituação do Serviço Social no Brasil; conforme sustenta Lima, M. H. (1982: 131).

Nessa perspectiva, a formação profissional do assistente social passa a ser pautada pela busca da eficiência e da modernização da profissão, sendo que o planejamento, a coordenação e a administração passam a desempenhar papel fundamental, aliado ao esforço de capacitação profissional para uma atuação em nível macro e para participação em equipes interprofissionais.

Nesse primeiro momento do Movimento de Reconceituação do Serviço Social no Brasil, o Encontro de Araxá, realizado em 1967, seguido posteriormente, em 1972, pelo Encontro de Teresópolis, marcam o esforço da categoria profissional em torno da sistematização teórico-prática do Serviço Social.

Os documentos produzidos, em ambos os encontros, explicitam e reafirmam a diretriz tradicional do Serviço Social em busca da integração social, assumindo a perspectiva de modernização colocada no contexto da sociedade brasileira como um todo.

É, também, a partir de 1970 que começa a ser colocada a perspectiva marxista no contexto do Serviço Social brasileiro, inicialmente representada pela vertente do estruturalismo, com influência principalmente de Althusser, manifestada através da concepção das instituições vistas como aparelhos ideológicos do Estado, seguindo a tendência do Movimento de Reconceituação, em nível continental, naquele momento, que negava a prática institucional e enfatizava a militância política. É conveniente destacar que essa concepção não se restringe ao âmbito do Serviço Social, mas influencia todas as profissões circunscritas ao social, bem como as práticas políticas em geral, encontrando campo fértil na realidade política do autoritarismo da ditadura militar em seu período mais rígido. Aqui merecem destaque os esforços de um grupo de profissionais que, em Minas Gerais, formula o método BH⁹, que se constitui na mais significativa proposta crítica do Serviço Social elaborada nessa época no Brasil, influenciando o setor mais crítico da profissão, sobretudo aqueles que se encontravam nas universidades.

Fica posto que, mesmo no período de maior repressão do regime militar, setores profissionais, embora minoritários, começam a atuar na contra-resposta ao encaminhamento hegemônico que transforma a profissão num mero instrumento da aceleração do desenvolvimento, percebido como um crescimento econômico concentrador e excludente. Isso significa que, mesmo cometendo o "equivoco" de se propor a abandonar o espaço institucional, por percebê-lo como instrumento mecânico de dominação, alguns setores

9. Sobre o método BH e sua crítica (que é, na verdade, uma autocritica), ver Lima e Rodriguez (1980). Uma proposta para a formação profissional com base no BH foi apresentada na Convenção da ABESS, realizada em São Luís, em 1971, por Leila Lima.

da categoria profissional colocam a perspectiva de o Serviço Social aprofundar uma prática que se pauta pela busca de apoio aos interesses dos segmentos explorados que constituem a base de sua clientela, recolocando, necessariamente, a perspectiva de transformação social. Esse enfoque é retomado e aprofundado no período de “distensão-abertura” da ditadura militar (1974-1985).

Esse período cobre os governos dos presidentes Ernesto Geisel (1974-1979) e João Batista Figueiredo (1979-1985), sendo marcado pelo reaparecimento da classe trabalhadora no cenário político nacional e pela desmistificação do “milagre econômico” brasileiro; pelo aprofundamento da crise econômica, principalmente a partir de 1977, no contexto da crise internacional do petróleo; pelo retorno de elevados índices inflacionários e pela elevação da dívida externa brasileira. Começa a se explicitar uma crise do Estado que se aprofunda e se estende mesmo com o fim da ditadura.

No âmbito da rearticulação da sociedade civil, o movimento popular pela moradia e o movimento sindical saem da clandestinidade para lutar por questões reivindicativas básicas em face da deterioração das condições de vida e para contestar a política econômica e o regime político instituído pelos militares, destacando-se o movimento por anistia política. Essa rearticulação das organizações populares e sindicais conta com importante apoio de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa e os setores progressistas da Igreja católica.

A ação econômica e social do governo Geisel é orientada pelo II PND (1975-1979) que, na sua estratégia de desenvolvimento social, diz não aceitar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema de distribuição de renda, levantando a necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce” (SEPLAN — II PND: 69). Para isso, as bases da estratégia social são representadas pela conjugação da política de emprego com a política de salários; pela política de valorização de recursos humanos, através de programas nas áreas de educação, treinamento profissional, saúde e assistência médica, saneamento e nutrição; pela política de integração social, através do PIS-PASEP, enquanto mecanismos destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador; pela política de habitação; pela ampliação da Previdência Social para atendimento de novas categorias da população, principalmente os mais pobres; pela pro-

gressiva universalização da legislação do trabalho e pela política de defesa ao consumidor para assegurar preços mais baixos aos produtos de consumo básico.

O II PND (1975-1979) preconiza uma política social que se volte para *beneficiar* especialmente as populações que se situam no nível da “pobreza absoluta”, preconizando a redistribuição de renda.

Inaugura-se, no governo Geisel, uma política denominada de “distensão”, cuja meta global é concluir a institucionalização do Estado de Segurança Nacional e criar uma representação política mais flexível (Alves, 1984: 186), que permita manter sob controle o avanço organizativo que já se vislumbra no âmbito geral da sociedade civil, ao mesmo tempo em que busca novas bases de legitimidade para o governo dos militares.

No governo de João Batista Figueiredo (1979-1985) é preconizada uma ampliação da política de liberação, agora denominada “abertura”, permanecendo, porém, obediente aos parâmetros da “democracia forte”, estabelecidos pelo governo anterior, o que significa uma liberação planejada e controlada que praticamente distingue a oposição aceitável da intolerável.

Nessa conjuntura, o movimento por anistia é vitorioso, ainda em 1979, conquistando uma anistia política parcial, o que representa um passo significativo em direção ao alívio da pressão social acumulada, permitindo o retorno de todos os exilados políticos ao país e a recuperação dos direitos de todas as lideranças cassadas.

Para administração do aprofundamento da crise econômica a partir de 1979, acompanhada da elevação dos índices inflacionários, do crescimento da dívida externa e do agravamento das condições de vida da população, é instituído o III PND (1980-1985), que define, como objetivos nacionais prioritários, o acelerado crescimento da renda e do emprego; a melhoria da distribuição de renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; a redução das disparidades regionais; a contenção da inflação; o equilíbrio do balanço de pagamento; o controle do endividamento do setor energético; e o aperfeiçoamento das instituições políticas.

No que tange aos setores sociais, o III PND preconiza ações que beneficiem diretamente a expansão e a melhoria da educação e cultura, saúde e saneamento, Previdência Social, habitação popular

e desenvolvimento comunitário, que se devem conjugar com o objetivo básico de progressiva redefinição do perfil da distribuição de renda em benefício da população mais pobre (SEPLAN — III PND: 65). Como mecanismo para superação das tendências ditas assistencialistas, residuais e seletivas das políticas sociais, é sugerida a participação econômica e política da população (SEPLAN — III PND: 66), o que passa a significar a socialização dos custos dos programas sociais e o apoio das populações aos programas governamentais.

No regime militar, a questão social foi enfrentada pelo binômio repressão-assistência, ficando a assistência subordinada aos preceitos da Doutrina de Segurança Nacional, funcionando como mecanismo de legitimação política do regime. Os serviços sociais são, ainda, assumidos como campo de investimento, com subordinação da assistência pública à reprodução do capital, fazendo com que as questões sociais sejam transformadas em problemas de administração, com burocratização e esvaziamento do seu conteúdo político. Todavia, contraditoriamente, a assistência torna-se, no âmbito das lutas políticas dos setores populares, uma forte demanda da própria classe na luta pela conquista da cidadania, em face do agravamento da pauperização dos trabalhadores.

No contexto das contradições geradas no interior da sociedade, devido a uma insatisfação crescente com o regime militar, a rearticulação da sociedade civil continua avançando, propiciando a emergência de um amplo movimento popular, configurado na aliança entre as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas à Igreja católica e inspiradas na Teologia da Libertação, os grupos associativos seculares e o novo movimento sindical emergente, consubstanciando-se essa aliança tanto no campo como nas áreas urbanas. Destacam-se, ainda, o Movimento contra a Carestia, que mobiliza principalmente os maiores centros urbanos, e as greves operárias de 1978, 1979, 1980 e 1982, culminando com a grande movimentação pelas diretas-já, permitindo unificar os diferentes movimentos sociais populares, as entidades democráticas e os partidos políticos de oposição contra o inimigo comum, representado pela ditadura militar.

A organização dos trabalhadores avança, permitindo a construção do Partido dos Trabalhadores (PT) e o surgimento de centrais sindicais nacionais, constituindo-se em alternativas para enfrentamento da progressiva deterioração das condições de vida da classe traba-

lhadora, que se estende também aos setores médios, os quais passam a compartilhar do processo de pauperização crescente, apesar da proliferação dos programas sociais voltados para complementação dos baixos salários, com a adoção crescente de programas de salários indiretos.

Diante do quadro que situa, de um lado, a ampliação das políticas sociais enquanto mecanismos destinados a atenuar a política econômica de concentração de renda e de arrocho dos salários dos trabalhadores e, de outro lado, a deterioração das condições de vida da população e o movimento crescente de rearticulação organizada da sociedade civil, coloca as pressões sobre o Serviço Social pelo Estado, que tem exigido a modernização técnica da profissão para assumir, eficazmente, a função de mediadora entre o amplo aparato assistencial e seus beneficiários e a função de conquistar o apoio das populações aos programas governamentais de desenvolvimento. A pressão dos movimentos sociais populares, nessa conjuntura, coloca, de forma cada vez mais explícita, novas demandas para a prática do Serviço Social na busca de apoio ao seu esforço de organização e no sentido de repassar os serviços e programas, considerando suas reais necessidades, inclusive de sobrevivência material, numa perspectiva crítica que possa contribuir para o avanço da luta organizativa desses movimentos.

É no âmbito dessas demandas (no período 1979-1985) que setores profissionais dos assistentes sociais aprofundam a proposta esboçada no período 1960-1964 e retomada no início da década de 70, desenvolvendo amplo debate sobre o caráter político da prática profissional e conseqüente desmistificação de sua pretensa neutralidade, ao mesmo tempo que sugerem, contundentemente, a possibilidade de o Serviço Social pôr-se a serviço da clientela.

Se, num primeiro momento, esse esforço confunde a ação profissional com uma ação político-partidária, levantando, inclusive, a necessidade de abandonar os espaços institucionais, a partir de 1978, por influência de Gramsci, cuja obra começa a ser divulgada no Brasil, o Movimento de Reconstrução procura se orientar por uma perspectiva dialética, com base na concepção de Estado ampliado, que permite perceber a instituição como espaço contraditório e de luta de classes. A partir daí, começa a se desenvolver um esforço no sentido de fortalecer a prática institucional, vista na sua articulação com os movimentos sociais populares organizados, passando a se

configurar a possibilidade de uma dissociação entre os objetivos institucionais e os da prática profissional. Nessa perspectiva, o Serviço Social questiona a vinculação histórica da profissão com os interesses dos setores dominantes e aponta a necessidade de desvendar a dimensão política da prática profissional e a busca de novas bases de legitimação.

As transformações no interior do Serviço Social são identificadas exatamente quando a sociedade civil brasileira intensifica seu processo de rearticulação política, referenciado pelo movimento grevista sindical a partir de 1978, principalmente pelas greves do ABC paulista, que têm influência marcante em relação aos posicionamentos da categoria dos assistentes sociais.

Já se percebe visível tentativa de avanço na reorganização política dos assistentes sociais a partir de 1979, o que repercutiu no processo de preparação e realização do III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, nesse mesmo ano, quando a direção conservadora é questionada e os convidados especiais, representados pelas autoridades do regime militar, são substituídos por dirigentes de organizações populares.

O "ano da virada", como ficou conhecido 1979, é marcado por um movimento de oposição à direção conservadora do Conselho Regional de Assistentes Sociais de São Paulo, dando-se a rearticulação da Associação Profissional de Assistentes Sociais, também de São Paulo, com vitória da chapa de oposição, na busca do fortalecimento do movimento sindical no interior da categoria. Essa iniciativa repercutiu em nível nacional, registrando-se esforço de articulação do movimento sindical dos assistentes sociais, com reativação de alguns sindicatos, algumas associações e criação de novas associações profissionais, que, posteriormente, se transformam em sindicatos estaduais, permitindo, em 1983, a criação da Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS). Ao ser transformada numa federação sindical, a ANAS, juntamente com os sindicatos estaduais, o então Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS), também pressionado a incorporar as novas demandas que os setores populares colocam para a profissão, e a Associação Nacional de Ensino de Serviço Social (ABESS) representam o quadro organizativo, através do qual a categoria dos assistentes sociais não só força mudanças no quadro da formação profissional e na prática do exercício profissional, como

também se articula com as lutas políticas mais amplas dos trabalhadores e dos movimentos sociais populares.

A formação profissional dos Assistentes Sociais é objeto de forte debate no interior da categoria, no período 1975-1979, sendo que a ABESS institui um novo currículo mínimo na Convenção Nacional de 1979, em Natal, o qual é aprovado pelo Conselho Federal de Educação (CFE), em 1982, quando se torna obrigatório para todos os cursos de Serviço Social no Brasil.

Nesse período, os autores latino-americanos ainda são responsáveis pela maioria da produção escrita que circula em toda a América Latina, com as publicações das Editoras ECRU e Humanistas, adotadas amplamente nos cursos de Serviço Social no Brasil. Todavia, no contexto da ruptura, que se situa a partir de 1979, verifica-se que o CBCISS — que publica a revista *Debates Sociais* e a coleção *Temas Sociais* —, algumas publicações das Editoras Agir, Francisco Alves e Vozes, estão em circulação, ou mesmo a literatura latino-americana, não são suficientes para subsidiar as novas inquietações, que se colocam no âmbito do Serviço Social brasileiro. Coloca-se, então, a necessidade de um espaço para divulgação de um pensamento emergente no Serviço Social, sendo criada, em 1979, a revista *Serviço Social & Sociedade*, por sugestão de um grupo de assistentes sociais de São Paulo, contando com o suporte da então Editora Cortez & Moraes, hoje Cortez Editora, que também inicia sua estruturação, passando a se constituir num espaço para a publicação de livros que surgem, sobretudo, com o avanço da Pós-Graduação em Serviço Social no Brasil, permitindo produções e debates intelectuais mais sistematizados em âmbito nacional.

Em 1981, começa a funcionar a primeira turma do único curso de doutoramento em Serviço Social na América Latina, sob a responsabilidade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, verificando-se, em 1982, o reconhecimento oficial da pesquisa em Serviço Social pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), abrindo uma linha específica para financiamento de pesquisa e constituindo um comitê assessor próprio para avaliação dos projetos apresentados por assistentes sociais pesquisadores.

Com o avanço acadêmico do Serviço Social no Brasil, verifica-se que as publicações brasileiras passam a influenciar, inclusive, a literatura latino-americana, constituindo, na atualidade, o principal suporte para a formação e exercício profissional no país.

O percurso do Serviço Social no Brasil, no período 1974-1985, configura uma intensa movimentação dos assistentes sociais que repercutiu profundamente nas três dimensões constitutivas da profissão, representadas pela dimensão político-organizativa, pela dimensão acadêmica e, talvez, com menor intensidade, pela dimensão da intervenção profissional, no nível dos organismos da política social, das empresas privadas e dos movimentos sociais.

Na dimensão político-organizativa, dá-se uma revitalização profunda nos organismos básicos do Serviço Social brasileiro, provocando contradições, divergências e lutas no interior das entidades nacionais ABESS e CFAS¹⁰; efetiva-se a reativação das entidades sindicais e pré-sindicais em todo país, culminando com a criação da ANAS, em 1983, registrando-se, também, a reativação do movimento dos estudantes de Serviço Social no interior dos movimentos e lutas estudantis universitários em geral. Nesse âmbito, verifica-se o despertar de grupos de assistentes sociais para maior participação na política partidária.

Na dimensão acadêmica, verifica-se a criação e o desenvolvimento da pós-graduação¹¹; a iniciação da pesquisa, destacando-se a

10. No âmbito da ABESS, essas contradições e divergências se expressam tendo como eixo mobilizador o encaminhamento da proposta, ao Conselho Federal de Educação, de um novo currículo mínimo de Serviço Social, a qual foi concluída na Convenção Nacional da entidade, realizada em setembro de 1979. Essa mobilização repercutiu na composição do grupo dirigente que contemplou as diferentes correntes de pensamento expressas no debate sobre o currículo, para, na Convenção seguinte, em 1981, atingir a própria estrutura da entidade, recompondo-se a Assembléia antes formada apenas por diretores de escolas, passando a ser composta por delegação paritária de professores e estudantes, eleitos nas respectivas escolas filiadas à ABESS. No âmbito do CFAS, o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em 1979, em São Paulo, é o *locus* coletivo de um significativo embate entre as forças conservadoras (que inclusive estavam na direção dessa entidade desde sua criação em 1962) e as forças emergentes que propunham uma nova prática para o Serviço Social e estavam ali representadas organicamente pelas entidades sindicais. Este foi, sem dúvida, um fato histórico de grandes repercussões na categoria e na sociedade brasileira.

11. O curso de mestrado da PUC-RJ foi o primeiro, logo seguido pelo curso de mestrado da PUC-SP, sendo que, no primeiro momento da pós-graduação em Serviço Social, o Rio absorveu o maior número de Assistentes Sociais interessados no desenvolvimento acadêmico. Posteriormente, no entanto, São Paulo ganha a preferência e assume a vanguarda da pós-graduação, criando um curso de doutorado em 1981. Registraram-se, também, os mestrados da PUC-RS, da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de Pernambuco. Em 1994, a Universidade Federal do Rio de Janeiro, através de sua Faculdade de Serviço Social, institui o segundo curso de doutorado em Serviço Social no Brasil.

utilização da pesquisa-ação pelo Serviço Social; a abertura da Editora Cortez (inicialmente Cortez & Moraes), constituindo-se num espaço de comunicação das reflexões e debates realizados pelos profissionais que, até então, no Brasil, contavam apenas com o CBCISS, sendo que as possibilidades de acesso a publicações críticas eram bastante limitadas ou quase inexistentes¹².

Na dimensão da intervenção profissional destacam-se apenas algumas experiências significativas, quase sempre reprimidas. É certamente aqui que uma análise da nova proposta profissional, procurando articular a profissão com os interesses dos setores populares, em construção no Brasil, encontrará seus níveis mais complexos, graças às suas particularidades e relações com as dimensões político-organizativa e acadêmica, que constituem a totalidade profissional¹³.

Fica compreendido que o processo de desenvolvimento do Serviço Social no Brasil não é nem linear nem homogêneo, como não o é o próprio movimento social. Trata-se, por conseguinte, de um processo marcado por confrontos com as forças conservadoras e reacionárias existentes no interior do quadro profissional e da sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, pelas divergências e contradições entre as próprias forças que se colocam na perspectiva dos interesses dos setores populares.

O Serviço Social brasileiro se insere, em seguida, numa nova conjuntura que se instaura com a denominada Nova República, contando com uma significativa experiência acumulada nos períodos anteriores.

12. As Editoras ECKRO e Humanistas, da Argentina, eram as únicas vias de publicação existentes até 1975, quando surgiram as publicações do CELATS, através da *Revista Acao Critica* e dos *Cadernos CELATS*. Essa limitação se deu, de um lado, ante os custos de bibliografias importadas, e, de outro lado, pela censura rígida ao pensamento, à escrita e à leitura, instituída no Brasil na ditadura militar. Algumas obras como *Serviço Social e pueblo* de Natalio Kisnerman, publicada pela Humanitas, tiveram a sua entrada proibida no país, como tantas outras em todas as áreas.

13. Nesse período, apesar da chamada "distensão-abertura", os avanços críticos institucionais, como os movimentos de reivindicação e contestação, continuaram sendo fortemente reprimidos. Em Serviço Social, ganhou repercussão a experiência do INOCCOP de São Paulo, cujo relato se encontra em Abramides et al. (1980).

4. O Serviço Social no contexto da Nova República (1986-1990)

Pensar o Serviço Social na Nova República exige ter presente o esforço de setores profissionais nas últimas três décadas, na América Latina, mas, com força particular, no Brasil, a partir da segunda metade da década de 70, em conscientizar a categoria da necessidade de construção de novas alternativas profissionais, tendo como orientação mais geral as exigências de mudanças estruturais da sociedade brasileira. Esse esforço ocorre articulado com um amplo processo organizativo da sociedade, expresso por um movimento que vem se impondo como reação às profundas desigualdades sociais, à opressão e à exploração da grande maioria da população pelas oligarquias, latifundiários e burguesia nacional, aliadas ao capital estrangeiro, e que é produto de uma longa história de dominação no Brasil, tendo-se aprofundado no decorrer dos vinte e um anos de arbítrio do governo militar (1964-1985), com seu modelo de desenvolvimento baseado na Doutrina de Segurança Nacional.

Na segunda metade dos anos 80, vive-se uma conjuntura marcada pela manifestação de sinais da falência do padrão do Estado intervencionista e lançamento das bases de minimização do Estado, assumido como novo padrão nos anos 90. A manifestação mais evidente dessa crise estrutural se expressa pela profunda e prolongada crise econômico-político-social, sendo, nesse contexto, cada vez mais evidentes as contradições da proposta modernizadora do Serviço Social. Amplia-se o número de profissionais que reclamam por novas alternativas de prática, enquanto os setores que, na profissão, lideram a *modernização* do Serviço Social ficam *órfãos* e desprovidos de condições de sustentação de sua prática perante as condições concretas de incapacidade de o Estado investir, principalmente no setor social.

A dita transição democrática herda uma economia estruturada para gerar enorme saldo comercial positivo e fazer face aos encargos financeiros com a dívida externa crescente; uma longa história de arrocho salarial, com a generalização da miséria atingindo grandes contingentes da população brasileira; empobrecimento da classe média; e níveis inflacionários insustentáveis. Tudo isso caracterizando uma séria crise econômica, marcada pela recessão profunda do período 1980-1983, só atenuada pelo nível de emprego crescente nos setores exportadores. A dívida social, além de não ser resgatada, aprofunda-se

em áreas essenciais como saúde e educação, enquanto a questão econômica é tratada seguidamente pelos conhecidos choques econômicos, com propostas de alteração da moeda nacional e congelamento de preços e salários, entre outras medidas. Nesse caso, o perdedor é sempre a classe trabalhadora, devido às burlas nos pretendidos congelamentos e à crescente desvalorização dos salários em face do incremento desordenado da inflação.

No plano político, o país vive os maiores impasses conhecidos nas últimas décadas, com o descrédito da sociedade nos partidos políticos por se encontrarem vazios de propostas, bem como nos políticos, que, na maioria, pautam sua conduta pelo casuismo, pelo fisiologismo e, ainda, com a inexistência de líderes políticos que representem projetos relevantes para a sociedade. Registra-se, também, um profundo descrédito no governo, só interrompido, artificialmente, por um pequeno período, com a instituição do I Plano de Estabilização Econômica, em fevereiro de 1986, agravado com a falta de sustentação parlamentar do governo, provocando paralisia e impasse político-administrativo, com aprofundamento de um clima de instabilidade na economia, prejudicial à população e ao desenvolvimento do país.

Essas condições impõem profundos desafios aos esforços e ao movimento em torno da construção de alternativas profissionais que sejam capazes de garantir uma nova legitimidade para a profissão.

Desses desafios, o primeiro é compreender as contradições desse momento de "transição democrática" da sociedade brasileira, que é forjada por um

trunfo muito especial, com o qual, na verdade, evitou-se que toda a radicalidade contida no largo movimento de resistência e de alternativa se transformasse em força política capaz de, ao invés de uma transição, propor e implementar, na verdade, uma ruptura. (Oliveira, F., 1987: 19)

Isto significa que a Nova República não se constitui para promover mudanças estruturais, ainda que herdando da ditadura militar uma profunda crise em todos os setores da vida nacional. Assim, avalia Fernandes, Florestan (1986a: 22),

a ditadura militar sofreu uma derrota, mas é uma derrota que se caracteriza pela autopreservação. As forças conservadoras descobriram, pelo movimento das diretas, que a inquietação social campeava mais solta e mais forte que em 1964. Avançaram no sentido de uma

composição pelo alto, respeitando o seu braço armado, já que em "tempo de democracia" ninguém sabe qual é a veneta do povo [...] Uma retaguarda guardieira por militares e, em especial, por militares saídos da aventura ditatorial, tisonados por ela e ansiosos por encontrar no "governo eleito", em composição com antigos sócios civis à testa do poder e do comando de partidos importantes, uma sólida garantia de transição prolongada.

No entanto, o próprio Fernandes, Florestan (id.: 32) reconhece que a situação histórica alterou-se e os rumos da evolução política também, pois agora pode ser influenciada por todas as forças sociais contra-ditórias e pelo livre jogo da luta política. Isso desvenda novos horizontes para a transformação da sociedade civil e do Estado.

Por isso mesmo, o processo constituinte, desde a convocação feita em 1986, até a promulgação da nova Constituição em 1988, é palco de uma intensa luta política na qual as classes sociais atuam organizadamente, ainda que em condições bastante desiguais, claramente desfavoráveis aos trabalhadores, proletários e excluídos.

Isto coloca a questão social, no contexto da sociedade herdada pela Nova República necessariamente marcada pelo processo de transição negociado do regime militar para um governo civil de caráter liberal, submerso numa crise econômica mundial profunda, sem precedentes no pós-guerra, com conseqüente repercussão na economia brasileira, em decorrência de sua integração à divisão internacional do trabalho.

Apesar das marcas conservadoras da transição, é todavia possível vislumbrar que a transição política por que passa o país, com a superação do autoritarismo militar e a instauração de um regime democrático, ainda que precário, configura um espaço político-pro-fissional diferenciado também para o Serviço Social.

De um lado, temos uma conjuntura política favorável ao debate democrático; todavia, essa mesma conjuntura é seriamente condicionada pela deterioração econômica das condições de vida do povo brasileiro, agravada pela crise do padrão intervencionista do Estado e sua conseqüente incapacidade de investimento, sendo as políticas sociais duramente atingidas.

Para enfrentar a complexidade da conjuntura, a estratégia do Estado é garantir a transição política sem radicalização. Para isso,

procura atrair para o campo legal e institucional as lutas e reivindicações dos trabalhadores, tentando despojá-las de seu conteúdo de classe, buscando institucionalizar o conflito social (Tamamoto, 1987: 40). Criam-se espaços institucionais, convocando a participação de representantes dos trabalhadores em setores da política estatal; constituem-se interlocutores oficiais para negociar com as organizações dos trabalhadores, reconhecendo a legitimidade das organizações populares, convocando-as para negociar as propostas do governo e propondo, reiteradamente, um pacto social que termina sem ressonância e sem credibilidade no seio da sociedade.

Além da tentativa de esvaziamento e imobilização das lutas sociais, o governo tenta transformar as organizações populares em repassadoras dos programas assistenciais, interferindo diretamente no seu processo de autonomia e contribuindo para o retardamento do avanço político dessas organizações, pela sobrecarga de tarefas burocráticas e pela instauração de um processo divisionista decorrente da concorrência interna originada da disputa individual para se transformar em beneficiário de programas que põem a universalidade do atendimento apenas no discurso.

A assistência social passa a ser utilizada como forma de administrar a miséria na busca de evitar o aprofundamento da questão social e ampliar as bases de legitimidade social do governo, na medida em que procura incorporar reivindicações e necessidades imediatas de sobrevivência, direcionando-se para os setores populares, mais marginalizados, individualizando-os, e buscando, com isso, esvaziar e imobilizar a organização e a resistência desses grupos enquanto classe.

O exposto sugere que estamos vivenciando uma conjuntura complexa, orientada por uma agenda pública ampla. Destaca-se, nesse cenário, uma profunda crise econômica, notadamente expressa pela ascensão crescente da inflação, pela volumosa dívida externa, ao mesmo tempo em que se dá todo um esforço de democratização da sociedade, com forte pressão pelo resgate da dívida social e pela participação popular no processo constituinte.

É nesse contexto que Draibe (1988 e 1990) vislumbra a possibilidade de se falar na constituição de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, marcado pela indicação de medidas emergenciais, com ênfase em programas assistenciais e reformulações estruturais

do padrão brasileiro de Estado de Bem-Estar. Parte-se do reconhecimento do grave quadro social da Nação e atribui-se articulação, com autonomia, do social em relação ao econômico¹⁴. Para efetivar as grandes reformas, criam-se grandes comissões setoriais responsáveis pelas proposições mais gerais de mudanças nos campos da Previdência Social; Assistência Social; Sistema Nacional de Habitação, Saneamento, Saúde e Educação, tudo orientado pelo discurso da cidadania e por princípios como:

- descentralização administrativa, com forte vertente de municipalização;
- integração dos serviços e benefícios sociais, em face de determinadas clientelas;
- participação popular no processo de decisão, implementação e controle dos programas sociais;
- concepção alternativa de produzir, organizar e distribuir bens e serviços sociais.

Todavia, em termos de resultados, o ideário marcado pelo "Tudo pelo Social" é comprometido pelo agravamento da crise econômica e, conseqüentemente, pela incapacidade de investimento do Estado, fazendo com que o discurso permaneça distanciado das metas, verificando-se a ausência de avaliação dos programas e a intensificação do clientelismo. Assim, dos trabalhos das comissões, só resultou a criação, em 1988, do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). Os demais resultados serviram apenas para subsidiar o debate dos constituintes.

A ênfase das ações se concentra nos programas tipicamente assistenciais, destacando-se a criação de programas como o Seguro Desemprego e o Vale Transporte. É criada a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), para fortalecimento da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Não resta dúvida de que podem se vislumbrar indicações de reestruturação da Proteção Social Brasileira a partir da Constituição de 1988, com avanços expressos em determinadas conquistas asseguradas na Carta Constitucional:

- ampliação e extensão dos direitos sociais;

14. Isso é apontado no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

- universalização de acesso aos serviços sociais;
- expansão da cobertura de benefícios sociais;
- certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema;
- segurança social como configuração mais abrangente (Previdência, Saúde e Assistência Social);
- recuperação e redefinição de patamares mínimos de valores dos benefícios sociais;
- maior comprometimento do Estado e sociedade no financiamento de todo sistema (Draibe, 1988 e 1990).

Todavia, todas essas conquistas ficam na dependência de legislação complementar e da disponibilidade de recursos, restando, de concreto, inovações:

- no plano político-institucional (descentralização político-administrativa);
- no plano da sociabilidade básica (participação popular);
- no reordenamento das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo (novas tendências nos modos de produzir e distribuir bens e serviços)¹⁵.

É relevante ser considerado que as inovações apontadas se situam no contexto de uma profunda crise econômica, gerando contradições entre o discurso, as reestruturações formais e o quadro de aprofundamento da miséria, desemprego, baixos salários, concentração de renda no contexto de uma crise do padrão intervencionista do Estado. O que se coloca é a busca de saída via perspectiva liberal-conservadora, travestida do neoliberalismo, com movimento de redução do setor público, via privatização; não regulamentação das conquistas sociais da Constituição de 1988; e estreitamento das intenções e possibilidades de investimento social por parte do Estado¹⁶.

15. Sonia Draibe destaca, nos textos citados, as formas alternativas incentivadas pelas Organizações Não Governamentais — ONGs (mutirão, ajuda mútua, práticas comunitárias e de vizinhança); a introdução de mecanismos novos (*tickets*, cupons, transferência e dinheiro); tendência de ampliação da assistência e de garantia de uma renda mínima, com a instituição do salário social para os idosos e deficientes.

16. No próximo item fica evidenciado o aprofundamento desse quadro durante o governo Collor.

Tudo isso repercutiu profundamente no Serviço Social, destacando-se, de um lado, a entrada dos movimentos sociais na cena política e, de outro, a incapacidade de o Estado absorver suas demandas, verificando-se uma crise das políticas sociais e dos serviços assistenciais e o conseqüente crescimento da massa de excluídos com demanda crescente pela sobrevivência e o crescimento vertiginoso no setor informal da economia.

Para um governo pressionado a pagar volumosas quantias pelos serviços da dívida externa, a saída mais fácil para enfrentar a grave questão social é adotar a institucionalização do sobretaxado, como reação à falta de recursos para programas sociais. Com isso, o governo recorre ao trabalho não pago dos beneficiários desses programas e procura transferir o ônus de sua operacionalização para os setores populares.

Nesse contexto, apesar dos dilemas que o Serviço Social enfrenta, sobretudo no nível da dimensão interventiva, registram-se avanços significativos para a profissão, tais como:

- avanço do debate teórico sobre questões que norteariam o Movimento de Reconceitualização, procurando resgatar o Estado enquanto espaço de trabalho dos assistentes sociais e procurando superar a concepção da assistência social como assistencialismo, situando-a como um direito do cidadão e dever do Estado;

- avanço das questões acadêmicas, sobretudo na área da pesquisa, com o reconhecimento do Serviço Social como área de produção de conhecimento pelo CNPq, em 1982, e a criação do Centro de Documentação e Pesquisa em Política Social e Serviço Social (CE-DEPSS), em 1987;

- avanço da organização interna da categoria profissional e sua relação com a organização mais geral dos trabalhadores;

- ampliação da participação político-partidária dos assistentes sociais;

- desenvolvimento de avaliação do processo de formação profissional, a partir do currículo mínimo em vigor;

- maior articulação do Serviço Social brasileiro com a realidade latino-americana e do Serviço Social no continente.

Nesse mesmo contexto, questões significativas precisam ser consideradas:

- a crise do ensino universitário brasileiro com sérias repercussões sobre a formação profissional e o desenvolvimento da pesquisa;

- a perspectiva de estreitamento do mercado de trabalho para o assistente social, em face da tendência de privatização das políticas sociais e redução do espaço público;

- a transferência de programas assistenciais diretamente para entidades populares e ampliação de medidas assistenciais no interior de empresas privadas, desvinculadas da ação profissional do assistente social.

O desafio maior é, todavia, encontrar meios para atender às demandas contraditórias que partem das classes dominantes, principalmente via Estado; demandas dos setores populares não organizados que colocam suas necessidades em termos individuais de assistência imediata, assumindo uma posição de subordinação e dependência; e as demandas provenientes dos setores populares organizados, que buscam apoio para suas lutas e reivindicações, o que coloca a assistência numa perspectiva coletiva e política e a cidadania no âmbito da classe social.

O quadro profissional identificado, nesse período, continua seu desenvolvimento em articulação com os desafios e perspectivas postos no limiar do século XXI, com as grandes transformações que a década de 90 começa a sugerir.

5. O Serviço Social adentrando a década de 90

Desde meados da década de 70, cujo marco é a segunda crise internacional do petróleo, vêm se registrando profundas mudanças na ordem internacional, com inversão e maior expressão na década de 90. Os fenômenos mais marcantes dessa sucessão de mudanças são representados pela globalização e regionalização dos mercados, com flexibilização da economia.

Essa nova ordem vem impondo um processo de ajustamento estrutural às democracias industrializadas da Europa, dos países do Terceiro Mundo e, mais recentemente, das sociedades pós-socialistas.

Nesse contexto, dois processos interagem para gerar um círculo virtuoso, enquanto molas propulsoras do aperfeiçoamento da ordem social: liberalização econômica e liberalização política, inspirados

nas doutrinas liberais, econômica e política (Sola, 1993: 10). Esse fenômeno passa a ser observado em escala transcontinental.

Esse novo quadro vem demandando, conseqüentemente, reestruturação das funções do Estado e de sua relação com a sociedade.

Começam a se estruturar novos padrões tecnológicos, fazendo com que o conhecimento e a informação assumam a posição de principal matéria-prima. Verifica-se o avanço da estratégia de organização do mercado no cenário internacional, destacando-se como articulações relevantes, na lógica da regionalização, a organização do mercado internacional, com a constituição de grandes blocos, como a Comunidade Econômica Européia (CEE), o Bloco Norte, constituído pelos Estados Unidos, Canadá e México, denominado Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA); o Bloco Asiático, liderado pelo Japão, e o MERCOSUL, reunindo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

Todo esse processo vem sendo orientado pelo que se convencionou denominar neoliberalismo, o qual deve ser pensado à luz das relações entre Estado e sociedade de mercado.

A economia de mercado tem por base uma ordem social, cujas instituições e sistemas de valores afetam seu funcionamento e cuja reprodução depende, em última instância, do Estado e de sua autoridade, enquanto poder público (id.: 235).

A partir do pressuposto acima, verifica-se que os processos de ajustamento estrutural por liberalização econômica na América Latina se distinguem daqueles ocorridos nos países centrais, posto que resultam da quebra de um estado de coisas, anterior, que funcionava bem ou mal (id.: 236). No caso brasileiro, significa o colapso do Estado regulador, empresário e patrono, instituído no pós-30, com aprofundamento no pós-64.

Coloca-se, então, a construção de um Estado em novas bases, o que vem fazendo com que, no Brasil, o ajustamento estrutural, além de tardio, seja, ainda, indeterminado quanto aos resultados, principalmente em decorrência de sérios desequilíbrios macroeconômicos (instabilidade da economia), lentidão ou postergação de reformas estruturais e instabilidade política (id.: 420). Isso significa a não resolução do paradoxo neoliberal que pressupõe um Estado forte e maduro, dotado de burocracias relativamente autônomas (que permitia

definir estratégias de longo prazo), poder para redistribuir penalidades e privilégios (id.: 244) e, ao mesmo tempo, não intervir.

O que se verifica, então, é que o Estado brasileiro tem vivenciado uma profunda crise fiscal, pelo esgotamento da sua atuação intervencionista e por pressão dos encargos assumidos em face da volumosa dívida externa e interna, com conseqüente paralisia decisória.

Apesar de, recentemente, vir-se falando na adoção de um modelo econômico neoliberal para o Brasil, as formas liberais não foram relevantes no passado. O Estado brasileiro gerou as estruturas econômicas que temos hoje, financiando, produzindo, exportando e subsidiando a economia privada e constituindo-se no agente do desenvolvimento econômico por excelência, ao mesmo tempo em que tem secundarizado e subordinado o bem-estar social aos ditames da economia.

Esse mesmo Estado vem assumindo o processo de endividamento, inicialmente, do setor privado, com a passagem de dívida privada para o setor público, de modo que, a partir da década de 80, cerca de 80% do orçamento da União se destina ao pagamento das dívidas, com taxas de juro internacional flutuantes de 8 a 18% ao ano. Assim, a bola de neve continua na mão do Estado.

Nesse contexto, o Estado brasileiro assume uma política econômica submetida ao modelo de ajuste estrutural, definido pelo FMI e o Banco Mundial, qual seja, comprimir a demanda interna para exportar o excedente e produzir divisas para pagar uma dívida que representa cerca de 110 bilhões de dólares.

Essa demanda gera para o Estado outras dívidas: a interna, impondo a necessidade de aumentar a receita, via tributo; novos empréstimos; emissão de moeda ou de título, gerando aumento da dívida imobiliária e altas taxas de juro, além de provocar a inflação e reduzir a capacidade de investimento do Estado.

Não temos poupança externa, e a interna vem do setor privado, tirando por elevadas taxas de juro. Dessa forma, a poupança, em vez de ir para a produção, vai para a especulação, bloqueando o processo de desenvolvimento econômico.

As políticas econômicas recentes não lograram inverter a forte pressão da hegemonia da associação do capital financeiro e industrial, representando um grande desafio na atualidade.

Nesse quadro, a Constituição de 1988, a partir de um enfoque neoliberal, é considerada um fator crucial de instabilidade por reeditar um modelo intervencionista de Estado que já se encontra em colapso, gerando aquilo a que os políticos costumam se referir como "clima de ingovernabilidade", além de gerar momentos de incerteza, com o alto grau de iniciativa jurídica propiciado aos cidadãos comuns, que podem, sempre que o desejarem, contestar as medidas do Executivo.

Considerando esses limites, não restam dúvidas de que há o reconhecimento de que o padrão intervencionista do Estado brasileiro entrou em falência, dando margem a que se procure adotar o modelo neoliberal que preconiza um Estado mínimo, alterando profundamente, portanto, a relação Estado-sociedade, com imposição da primazia do mercado. O novo Estado demanda um ajuste estrutural preconizado pela fórmula do FMI e do Banco Mundial, cuja orientação central é a estabilização econômica, a realização de reformas estruturais e o incremento do desenvolvimento, via investimento estrangeiro.

Norteados por esse ideário, o presidente Collor assume os destinos do país, em 1989, por eleição direta, após vinte anos de ditadura militar e de cinco anos de transição democrática, conduzida pelo governo da Nova República. Toma por bandeira o combate à corrupção e a modernização, rumo ao Primeiro Mundo. Assume, explicitamente, o neoliberalismo como alternativa de desenvolvimento numa era onde predomina o discurso de crise da social-democracia, que se propunha a um socialismo reformista, e da crise do socialismo real. Ressuscita o reino do mercado, atribuindo à intervenção estatal apenas a responsabilidade de corrigir as distorções e crises na vida econômica e social. Adota uma agenda pública que prioriza as questões econômicas (dívida e inflação) e se empenha para proceder às reformas econômicas demandadas pelo ajuste estrutural, com relativo êxito quanto à desregulamentação da economia, liberação de importações e privatizações, fazendo tudo para retardar a regulação demandada pela Constituição de 1988. Ao mesmo tempo, assume medidas que levam à depreciação e ao sucateamento do aparato de produção de conhecimento do setor público, desprestigiando a Ciência, a Tecnologia, a Cultura e a Educação. Isso sem que, no setor privado, estejam se desenvolvendo, em substituição, outras estruturas de produção do conhecimento.

A investida modernizante do governo Collor é orientada por um estilo autoritário, em que o povo e as organizações populares são secundarizadas, instituindo-se uma barreira cada vez maior entre Estado e sociedade, com desqualificação da sociedade civil enquanto instância da ação política e conseqüente estreitamento do espaço político no interior do Estado.

Esse esforço aponta para um Estado mínimo que reconhece e incentiva o trabalho como única possibilidade legítima de renda para os indivíduos. Esse novo padrão de Estado passa a se gestar num clima de autoritarismo que entra em tensão com o processo de democratização, favorecendo a autocracia burguesa e usurpando o espaço da participação popular com a tentativa de impedir a construção de uma identidade das classes populares, que são transformadas em meros produtores e consumidores.

Nesse contexto, as relações do Estado com a sociedade civil organizada se pautam por um esforço de despolíticação, com apelo aos *descamisados* e às maiorias silenciosas, ignorando as entidades representativas e suas demandas.

A supremacia do indivíduo e dos interesses privados se dá sob a orientação do conservadorismo, apesar do discurso da modernidade, não passando de um esforço de despolíticação da economia e de diminuição dos gastos sociais, de modo que a política social é banida da agenda pública e passa a assumir uma posição marginal, sendo desativados, inclusive, os programas assistenciais em andamento. Tal posição representa uma incoerência em face do crescimento e generalização da miséria num quadro conjuntural de elevada inflação, profunda recessão e arrocho salarial sem precedentes.

A Constituição de 1988 é assumida como entrave à governabilidade, passando a ser considerada "inconstitucional" e inviabilizadora do Estado, principalmente no que se refere aos direitos sociais conquistados. A perspectiva de universalização dos direitos sociais mínimos, apontada na Constituição, torna-se letra morta, num verdadeiro desprezo às conquistas constitucionais, ampliando-se, em decorrência, um clima favorável para o clientelismo e favorecimento da corrupção.

Essa conjuntura se repercute no Serviço Social, estreitando o mercado de trabalho dos assistentes sociais, desvalorizando esses profissionais, no contexto do sucateamento do serviço público, ao

mesmo tempo que demanda uma prática profissional, cada vez mais burocratizada pelas exigências impostas com a ampliação da seletividade dos usuários do serviço público no âmbito de restrição dos programas sociais. Nessa conjuntura, ampliam-se a demanda e a pressão pelo atendimento das necessidades sociais não satisfeitas, em face do quadro conjuntural de desemprego e arrocho salarial e à incapacidade de investimento de um Estado falido e imerso na corrupção.

Com menos de três anos de gestão, o governo Collor apresenta crescente incapacidade para o exercício do poder e uma legitimação política declinante, vendo-se constrangido pelos escândalos de corrupção que tomam conta do seu governo, apesar da bandeira de moralização que pretende ostentar. O próprio presidente e os grupos de assessores terminam por se envolver, pessoalmente, nos graves processos de corrupção e escândalo, cujo desfecho culmina com seu impedimento, fruto da pressão por parte de todos os setores da sociedade.

Com o impedimento de Collor de Mello, Iamar Franco, seu vice-presidente, assume definitivamente a presidência da República, em dezembro de 1992, inaugurando um discurso que preconiza a revisão do ideário neoliberal, até então em voga.

A concepção de modernização é revisionada, segundo o discurso do presidente, na perspectiva de inclusão da maioria da população, aviltada pelo desemprego e pelo arrocho salarial. Volta-se a falar em desenvolvimento sem recessão, e as questões sociais passam a ser priorizadas na agenda pública, sem que, concretamente, nenhuma medida relevante seja adotada.

Em termos de realidade sócio-econômica, vive-se, no Brasil, uma prolongada crise marcada pelos mais baixos salários já registrados na história, elevados índices de desemprego, brutal crescimento da economia informal e uma inflação que supera 40% durante vários meses. Registra-se, ainda, ampliação da distância entre indicadores econômicos e sociais, enquanto os programas assistenciais, direcionados para os pobres, são paralisados. Dos programas de alimentação e nutrição só resta o da merenda escolar, em caráter descontínuo e sem garantia de financiamento. Tem-se *garantido* apenas o ensino de primeiro grau e o atendimento básico à saúde, com as grandes deficiências que todos conhecemos. Enquanto isso, em termos da

dimensão do fenômeno da pobreza, verifica-se que o Brasil adentra a década de 90 com um total de 14,4 milhões de famílias em condições de pobreza, ou seja, com 64,5 milhões de pessoas com rendimento *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo, portanto insuficientes para atender às suas necessidades básicas. Desse contingente, 6,9 milhões de pessoas encontram-se em situação de indigência, com um rendimento *per capita* igual ou inferior a um quarto de salário mínimo, incapaz de atender sequer a suas necessidades alimentares. Isto significa que, de cada dez brasileiros, 4,4 são pobres e, destes, 2,3 são indigentes (IPEA, 1992).

Combate à inflação, mas sem recessão, e prioridade a programas sociais passam a ser os grandes eixos que orientam o discurso do governo Iamar Franco que, todavia, demora para apresentar um programa claro para a Nação e se vê bastante limitado em face da crise vivenciada pelo Estado, cujo quadro só será alterado com uma profunda reforma fiscal que, de saída, conta com barreiras constitucionais e aquelas levantadas por grupos econômicos que de longe vêm sendo favorecidos com as políticas econômicas até então adotadas.

O desafio está posto: necessidade de debelar a elevada inflação; de rever as prioridades com privilégio de uma política de emprego e de renda, a médio prazo, e de uma política compensatória das desigualdades sociais, a curto prazo. O combate à pobreza é o maior desafio. Do ponto de vista do ajuste estrutural, coloca-se a estabilização da economia e a superação da defasagem do atraso tecnológico do país, de modo a permitir seu efetivo engajamento nas tendências atuais da economia internacional, cujo único ensaio, hoje, é a participação do Brasil no débil bloco denominado MERCOSUL, que congrega os países latino-americanos do Cone Sul.

Em face desse quadro conjuntural e dos desafios postos, o governo de Iamar Franco, tendo como ministro da Economia Fernando Henrique Cardoso, institui o Plano Real em fevereiro de 1994, cuja pretensão básica é a estabilização da economia e o retorno ao crescimento.

Tem-se, então, uma assistência social federal centralizada, principalmente no Ministério de Bem-Estar Social, através de duas grandes agências: Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), apesar de se verificar a tendência à descentralização e municipalização de programas, desde meados da década de 80.

Embora tendo sido concebida como direito do cidadão e dever do Estado, a Assistência Social, integrada à Seguridade Social, em nada avança desde a Constituição de 1988. Apenas é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993, cujas proposições vêm sendo lentamente operacionalizadas.

O esforço de política pública mais relevante, direcionado para os segmentos pobres da sociedade brasileira, no governo Itamar Franco, foi o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), instituído no segundo semestre de 1993. Esse Plano se estrutura por pressão de forte movimento de atores importantes da sociedade civil, sob a liderança de Herbert de Souza, o Bêinbo, sendo concebido a partir de duas vertentes: a governamental e a não-governamental, na perspectiva de parceria. Trata-se de um esforço de mobilização nacional em torno da fome, enquanto problema urgente e crescente, com desdobramentos para o combate à miséria, sendo a população-alvo os 32 milhões de indigentes diagnosticados por estudo do IPEA, divulgado através do Mapa da Fome.

A inovação desse programa consiste em mobilizar recursos institucionais, humanos e organizacionais existentes em prol do universo de indigentes da população brasileira, sob orientação dos princípios de parceria, descentralização e solidariedade, orientado pela estratégia de mobilização do governo e dos movimentos sociais.

No cenário da década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), empossado em 1º de janeiro de 1995, reside toda uma perspectiva de fazer avançar o ajuste estrutural, posto como condição para integração do país no contexto internacional de globalização. Todavia, não se trata de uma tarefa fácil nem consensual.

Se considerarmos o contexto de correlação das forças sociais na sociedade brasileira, nos anos recentes, o que se verifica é uma luta intraburguesa entre tradicional e moderno, verificando-se uma forte resistência de grupos empresariais tradicionais à redução do Estado na economia, principalmente via estrutura sindical patronal, enquanto força organizada da sociedade civil. Do lado do trabalho, o que se verifica é um esforço de readaptação das forças sociais ao novo contexto de profunda mutação no mundo do trabalho. O movimento sindical, mesmo o mais combativo, tem circunscrito, cada vez mais, sua atuação no campo econômico-corporativo, tentando deter os índices elevados de desemprego e arrocho salarial, sem

maior participação na redefinição do Estado. O que se verifica são fortes marcas do corporativismo e da inclinação à ideologia do consenso por parte de centrais sindicais e de grandes sindicatos. O movimento popular, passada a efervescência do final dos anos 70 e anos 80, busca novas formas de luta, valorizando, sobretudo, a esfera do cotidiano, com efetivas dificuldades de articulação com as lutas políticas mais amplas (Carvalho, 1993: 11-12).

Apesar dos limites apontados, não resta dúvida de que o Plano Real, devido à estabilização da economia, constitui um momento favorável para o Brasil buscar uma participação mais ativa no contexto internacional, fazendo com que essa integração seja a grande meta do governo FHC, cujos discursos vêm contribuindo para que outros países passem a se interessar em investir no Brasil.

No contexto da nova ordem mundial, com o reino do mercado interdependente, centrado na globalização e na regionalização, com orientação da lógica dos blocos econômicos, as relações entre países, blocos e hemisférios são marcadas por profunda assimetria e desigualdade, posto que o redimensionamento de fronteiras tem como critério básico a pobreza e riqueza das nações.

Essa lógica impõe ao Brasil, enquanto economia periférica da América Latina, campeão da miséria e do atraso tecnológico, sérias dificuldades para modernização de sua economia, rumo ao atendimento das exigências de seu ajuste à nova ordem mundial.

Esse desafio faz com que o eixo central do programa do governo FHC seja o ajuste estrutural, cuja lógica adotada é a mesma do ajuste para o Terceiro Mundo, ditada pelo FMI e pelo Banco Mundial, enquanto centros econômicos e políticos do capitalismo internacional, expresso pelo "Consenso de Washington".

O "Consenso de Washington" tem como fundamentação a ideologia neoliberal, que destaca o primado do mercado livre e aberto, em convivência com um Estado mínimo e preconiza:

- estabilização econômica (combate à inflação);
- realização das reformas estruturais (privatização, desregulamentação de mercados, liberação financeira e comercial);
- retomada dos investimentos estrangeiros para incrementar o desenvolvimento.

O Plano Real expressa, claramente, a proposta de construção de uma economia aberta e competitiva, compatível com o padrão de produtividade mundial. Porém, em face dos limites estruturais e do atraso das medidas de ajuste não implementadas, parece que o país está caminhando rumo a uma inserção subordinada devido à incapacidade de competitividade com o padrão de tecnologia avançado e às necessidades de grandes investimentos, postos pelos centros hegemônicos.

Interessa ainda nessas reflexões verificar como se daria a articulação do ajuste estrutural com o enfrentamento da questão social de um país, como o Brasil, que abriga 32 milhões de indigentes e ostenta os maiores índices internacionais de concentração de renda e desigualdade social e regional.

O combate à pobreza vem sendo colocado, recentemente, como um desafio e uma exigência no próprio contexto de ajuste estrutural dos países desenvolvidos, como ficou explicitado na reunião da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento, realizada no mês de março de 1995, em Copenhague, com a participação de 180 países, tendo sido o Brasil representado pelo seu ministro da Educação.

Nessa reunião, uma constatação se evidencia: a pobreza atinge Norte e Sul. Os números da ONU mostram que, se os pobres do mundo são 20% da população total, no mundo desenvolvido, 15% vivem abaixo da linha da pobreza.

Em face desse quadro, a ONU, o Banco Mundial e até o FMI reconhecem que falta um pilar social no reordenamento internacional e, entre os compromissos e metas da reunião da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, a erradicação da pobreza é apontada como inadiável, embora não defina quando e como esse esforço se dará. Apenas foi apontado o ano de 1996 como "Ano Internacional para Erradicação da Pobreza".

Mais recentemente, José Roberto Campos, enviado especial à reunião do BID, anuncia, na *Folha de S. Paulo* do dia 5 de abril de 1995, que o presidente do BID, Enrique Iglesias, apresentou uma lista do que denominou "tarefas inconclusas" que precisam ser executadas para reduzir a vulnerabilidade das economias dos países latino-americanos, após a turbulência nos fluxos de capitais em consequência da crise do México. Os itens sugeridos foram: elevação

das taxas de poupança interna; incremento das exportações e necessidade de atacar o problema social.

Em face das exigências do ajuste estrutural e do grave quadro social da nação brasileira, Carvalho (1995) se refere ao que denomina tensão entre a intenção social democrata e a orientação neoliberal do programa de governo de FHC.

De um lado, um ajuste estrutural que prioriza, na agenda pública, a abertura da economia, a reforma do Estado, a ampliação das privatizações, a flexibilização dos monopólios, a reforma da Previdência, a reforma fiscal etc. De outro lado, uma questão social, já qualificada como grave e profunda, cuja resposta concreta do presidente é a instituição da Medida Provisória 813, no dia de sua posse, que extingue dois Ministérios: Integração Social e Bem-Estar Social, sendo que o primeiro é transformado em Secretaria Especial de Políticas Regionais, vinculado ao Ministério do Planejamento, e as atribuições do segundo são pulverizadas, sobretudo, com a extinção da LBA e CBIA. Com isso, a assistência social, que já vinha assumindo o *status* de um direito do cidadão e dever do Estado, em face da Constituição de 1988, que a situa no âmbito da Seguridade Social, passa a ter o *status* de ação emergencial e pontual.

Os programas de assistência, assumidos pela LBA, passam a integrar a estrutura do Ministério da Previdência, agora Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A assistência à infância e à adolescência, assumida anteriormente pela CBIA, ficou situada no âmbito do Ministério da Justiça, que passa a incorporar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. A assistência ao portador de deficiência, por sua vez, passa a ser atribuição da Secretaria dos Direitos de Cidadania.

De novo, o que vem sendo estruturado é o Programa Comunidade Solidária que, embora não explicitie, substitui o PCFM, do governo Itamar, e se direciona ao combate à miséria no país, elegendo cinco áreas prioritárias:

- Alimentação e Nutrição (grupo materno-infantil e trabalhadores);
- Desenvolvimento Urbano (saneamento e habitação);
- Desenvolvimento Rural (criação de emprego e treinamento de jovens e desempregados);

• Geração de Empregos e Renda (criação de emprego e treinamento de jovens e desempregados);

• Defesa de Direito e Promoção Social (crianças, adolescentes, mulheres, idosos e portadores de deficiências).

A estratégia desse programa é de *ação coletiva*, com apelo à solidariedade e parceria da sociedade civil e do Estado, de modo que toda ação social do governo fica sob a responsabilidade de estados e municípios, em parceria com Organizações Não-Governamentais e representantes da comunidade, a quem competirá definir prioridades locais e executar programas, cabendo à união o planejamento, a assistência técnica e financeira, o controle e a fiscalização dos recursos aplicados.

Convém ressaltar que o Programa Comunidade Solidária é qualificado, pelo próprio governo, como esforço emergencial, posto que há o reconhecimento de que a fome e a pobreza só serão erradicados mediante a retomada e sustentação do crescimento econômico, que é a proposta do Plano Real.

Nos atuais encaminhamentos do governo FHC, para o enfrentamento da questão social, fica evidente a subordinação do trato das questões sociais às exigências postas pelo ajuste estrutural. Fica inviabilizado o Comando Único da Assistência Social, proposto pela LOAS, sob alegação de desmonte de uma máquina de corrupção no interior da ação social. Posto que a corrupção não se restringe apenas a esse âmbito da máquina estatal, assiste-se a uma tentativa de redução do Estado, a partir do social.

As críticas às posturas assumidas para o trato da questão social por parte do governo FHC já começam a circular entre os assistentes sociais¹⁷ e outros profissionais da área que apontam questões relacionadas com a descaracterização da LOAS, como:

• negação da Assistência Social, enquanto uma política pública situada no campo da Seguridade Social, que é transformada numa ação emergencial, pontual e paliativa de socorro ante a miséria, em contraposição à Assistência Social integrada às outras políticas setoriais, para enfrentamento da pobreza;

17. Entre os assistentes sociais, destacam-se nomes como: Aldalza Spasati, Carmelita Yazbek, Polyara Pereira, Vicente Faleiros e Alba Maria Pinho de Carvalho.

• fragmentação institucional em contraposição a um comando único, com desconsideração aos Conselhos de Assistência Social, nos diversos níveis da administração pública, ferindo, inclusive, a Constituição de 1988, que situa a Assistência Social no tripé da Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência, fragilizando-a enquanto um direito do cidadão e dever do Estado (Carvalho, 1995).

Nessa crítica, merece destaque, ainda, a ênfase que vem sendo atribuída às estratégias da descentralização e da parceria com a sociedade, que podem vir a se constituir numa mera transferência de responsabilidade de uma esfera para outra, além da possibilidade de comprometimento da conotação global e da articulação exigida para o êxito de políticas de combate à pobreza.

O que se pode destacar, com essas indicações, é a secundarização que se vem registrando no enfrentamento prático da miséria em contraponto ao discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O quadro econômico, político e social configurado na década de 90 traz importantes repercussões para a atuação do assistente social na sociedade e para o Serviço Social enquanto profissão. Uma consequência já foi apontada: a possibilidade de estreitamento do mercado de trabalho em face da redução dos programas sociais.

No contexto de construção de um Estado mínimo, o que vem sendo minimizado, na prática, são os programas e os recursos para a área social e, mais recentemente, o fechamento de grandes instituições, como LBA e CBIA.

Se, historicamente, o Serviço Social se institucionalizou e se ampliou, no Brasil, para atuar junto a grandes instituições sociais, o que significa para essa profissão o fechamento dessas instituições? Além do que, vale a indagação: como ficaria o trabalho do assistente social com a priorização da estratégia de parceria entre Estado e sociedade, para implementação de programas sociais? Sabe-se que o campo mais amplo de atuação do assistente social têm sido, historicamente, as instituições estatais, e que parceria tem significado, no Brasil, transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade.

Registra-se, também, que os movimentos sociais populares — entre os quais o movimento sindical —, grandes estimuladores para o repensar permanente do Serviço Social, parecem vivenciar momentos de refluxo no contexto da década de 90, de crise econômica, de

crise do *Welfare State* e de crise de utopias, em face da crise do socialismo real. Inevitavelmente, isso tem repercussões no dinamismo da profissão, impondo a necessidade de atualização teórico-metodológica para compreensão e intervenção na realidade, o que requer ações descentralizadas e em parceria.

6. Demandas e construção de projetos profissionais no processo histórico do Serviço Social no Brasil

A partir dos conteúdos abordados nos itens anteriores, torna-se possível uma configuração geral das demandas que têm sido colocadas para o Serviço Social e das respostas que a categoria dos assistentes sociais tem sido capaz de formular. E, a partir daí, podem-se, então, vislumbrar os desafios e as perspectivas que se apresentam para a profissão na década de 90.

Ao se institucionalizar e se desenvolver enquanto profissão, o Serviço Social assumiu como campo privilegiado da ação as políticas sociais, mormente os programas assistenciais. No processo das políticas sociais, os mandatários e as demandas históricas que se têm apresentado para o Serviço Social não-são únicas nem homogêneas. O Estado, os setores empresariais, os setores populares organizados e a massa desorganizada representam os mandatários do Serviço Social, os quais expressam o conjunto de forças sociais antagonicas presentes na sociedade.

O Estado, enquanto expressão de relações sociais, impõe ao Serviço Social um conjunto de demandas que expressam a dinâmica das correlações de forças configurativas das diferentes conjunturas. Nessas demandas, ao mesmo tempo que tem subordinado as políticas sociais aos interesses do desenvolvimento econômico, tem também representado, junto ao Serviço Social, principalmente os interesses dos setores dominantes da sociedade, propiciando:

- repasse de programas assistenciais ao público como forma compensatória das desigualdades sociais, produzidas pelo processo de desenvolvimento concentrador implantado no país e como forma de atendimento de necessidades sociais básicas, de modo a permitir um clima de relativa paz social;

- desenvolvimento de ações educativas de socialização das massas e de preparação de mão-de-obra para atendimento das necessidades do mercado de trabalho;

- ação profissional eficiente e competente, capaz de atuar na burocracia estatal e junto às comunidades, com vistas a integrar as populações aos programas de desenvolvimento;

- operacionalização indireta de programas sociais através de administração de convênios junto a entidades populares e a grupos; através de processos marcados pela seletividade e elegibilidade;

- cadastramento e estudo sócio-econômico para caracterização descritiva das populações e indivíduos a serem atendidos pelos programas oficiais e para controle político de ações coletivas, embora esse último aspecto não seja explicitado.

Não se desconhece que, nas conjunturas mais recentes, onde se têm instalado as denominadas administrações populares, sobretudo em nível municipal, tem sido demandada a participação de assistentes sociais, juntamente com outros profissionais, no esforço de organização e participação popular na administração pública.

Por outro lado, à medida que se expande o processo de industrialização do país, sobretudo a partir da implantação das grandes empresas, os setores empresariais têm, também, apresentado demandas diretas com o Serviço Social, incorporando contingentes significativos de assistentes sociais nos seus quadros. Passam a demandar para esses profissionais ações para implantação e implementação de medidas e programas que configuram o amplo leque que serve como salário indireto e como mecanismos de estreitamento dos vínculos entre empregados e empresas, funcionando, em última análise, para criar laços de pertencimento e fidelidade dos trabalhadores com a empresa, redundando no incremento da produtividade.

Em termos dos setores que constituem o conjunto da clientela do Serviço Social, as demandas que se têm apresentado diretamente à profissão se expressam na ampliação de políticas de assistência individualizada para atendimento de necessidades imediatas de sobrevivência, o que reforça as demandas que o Estado apresenta para o Serviço Social. Esse tipo de demanda parte, sobretudo, dos setores marginalizados do sistema produtivo e dos desempregados, principalmente nos períodos de maior crise.

Como já foi visto nas reflexões anteriores, a partir de 1979, quando a categoria dos assistentes sociais passa a ampliar uma vinculação orgânica com os trabalhadores e os marginalizados da sociedade, via grupos organizados, sindicatos e movimentos sociais, no contexto de rearticulação da sociedade civil brasileira, esses setores passam a demandar para o Serviço Social apoio às suas reivindicações para ampliação das políticas sociais na perspectiva de um direito social de classe, no contexto das grandes lutas que marcam a década de 80, em prol da ampliação da cidadania. Ao mesmo tempo, passam também a demandar para o Serviço Social apoio e assessoramento ao esforço de organização popular, por vezes até contratando diretamente os serviços de assistentes sociais.

Em termos gerais, o que se verifica é que, historicamente, ao se inserir no processo das políticas sociais e ao se engajar em movimentos sociais, os assistentes sociais têm assumido essencialmente a função de prestador de serviços e de educador-organizador.

Em termos de demanda por prestação de serviços, os assistentes sociais têm-se vinculado, sobretudo, às questões da pobreza para atendimento de necessidades concretas imediatas e para intermediar a prestação de serviços básicos. Em termos da ação educativa e organizativa, os assistentes sociais têm desenvolvido ações socializadoras ou têm atuado como estimuladores da interferência popular na ação de democratização da sociedade e de politização das demandas sociais.

Para fazer face às demandas acima, a categoria profissional dos assistentes sociais tem desenvolvido esforços de construção de respostas que não são homogêneas, muito menos únicas, e, nem sempre, têm alcançado nível de explicitação, fundamentação e sistematização satisfatório.

Parte-se do pressuposto de que as respostas profissionais, expressas por projetos profissionais, orientam-se pelo entendimento da profissão situada no contexto das relações sociais e na divisão socioeconômica do trabalho. São impulsionadas por demandas contraditórias que partem da classe dominante, dos setores populares desorganizados e dos setores populares organizados, chegando à profissão via Estado, através do conjunto do aparato institucional, diretamente ou via movimentos sociais. Assim, as respostas profissionais são produto de determinações históricas e da capacidade de formulação

de resposta da categoria profissional às demandas postas na sociedade, nas diferentes conjunturas.

Numa análise do desenvolvimento histórico da profissão, podem ser identificados três grupos de respostas que configuram os projetos profissionais que os assistentes sociais têm procurado construir. Embora não se trate de esforços lineares, nem sequenciais, cada um deles tem alcançado certa hegemonia em determinados contextos históricos, conforme ficou demonstrado nas reflexões anteriores.

No processo de institucionalização do Serviço Social, o esforço dos assistentes sociais se dá no sentido de profissionalização da assistência, procurando atribuir às ações caritativas *status* profissional; os fundamentos da profissão, embora mantenham suas bases na Doutrina Social da Igreja, buscam elementos científicos, principalmente no campo da sociologia e da psicologia e as bases da legitimação se deslocam da Igreja, via ação caritativa, para os setores empresariais e o Estado, via implementação de políticas sociais.

O outro grupo de resposta historicamente relevante para o Serviço Social é identificado, em termos hegemônicos, na sociedade brasileira, no primeiro momento de expressão do Movimento de Reconceitualização do Serviço Social no Brasil, representado pelo esforço de construção da vertente modernizadora da prática profissional, que vai de 1967, cujo marco é o Encontro de Araxá, até meados da década de 70, quando começa a se esboçar um novo esforço de construção de resposta profissional. Essa vertente modernizadora do Serviço Social busca seus fundamentos, principalmente, na sociologia, via positivismo e funcionalismo, com superação dos vínculos da profissão com a Doutrina Social da Igreja. As bases de legitimação permanecem ligadas aos setores dominantes da sociedade e ao Estado, via implementação de políticas sociais e participação em programas de desenvolvimento de comunidade, configurando ações em nível micro e macrosocial.

A vertente modernizadora expressa relevante esforço de técnica e ampliação das funções da profissão, com vistas a atender às demandas postas na sociedade brasileira, no sentido de criar as condições para a consolidação do capitalismo monopolista no país.

Com o esforço de vinculação de setores da categoria dos assistentes sociais aos setores populares organizados da sociedade brasileira, no contexto de rearticulação da sociedade civil, ainda nos

marcos da ditadura militar, no final da década de 70 e durante toda a década de 80, passa a se desenvolver um novo momento de construção de um projeto profissional que representa uma transformação relevante nos conteúdos e nos objetivos da profissão.

Trata-se do projeto profissional que se pretende desenvolver em apoio às demandas dos setores populares organizados, cujos fundamentos se deslocam da sociologia positivista e funcionalista para a matriz marxista. As bases de legitimação da profissão são buscadas junto aos segmentos que constituem a própria clientela do Serviço Social, via implementação de políticas sociais, entendidas enquanto um direito, e o desenvolvimento de assessorias diretas aos movimentos populares¹⁸.

Nesta metade da década de 90, o esforço de construção desse projeto profissional, além de inconcluso, parece, ainda, afetado por um certo recuo, em face das perplexidades geradas pela preconizada crise contemporânea da vertente marxista e da utopia socialista, aliada à falência do socialismo real, decretado definitivamente neste início de década. No nível da sociedade brasileira, verifica-se a crise das universidades, em cujo contexto se situa a produção acadêmica mais relevante do Serviço Social, o sucateamento do serviço público, que ainda representa o maior espaço da prática dos assistentes sociais, a redução dos programas sociais, com estreitamento do mercado de trabalho e a conjuntura de forte recessão e arrocho salarial que também tem limitado a ação organizada e reivindicativa dos trabalhadores, com quem os assistentes sociais vêm procurando estabelecer alianças.

É nesse quadro que se situam os desafios e as perspectivas que se apresentam para o Serviço Social brasileiro no limiar do século XXI. Apreendê-los implica necessariamente a compreensão dos avanços vivenciados pela profissão na última década, entre os quais se podem destacar:

- dá-se todo esforço de construção de alternativas de prática profissional a partir de demandas dos setores organizados, no contexto de rearticulação da sociedade civil e na perspectiva de ampliação dos direitos sociais e construção da cidadania, na busca do estabe-

lecimento de alianças da categoria dos assistentes sociais com as classes populares organizadas, tendo como horizonte a transformação social;

- verifica-se, a partir daí, um salto de qualidade na área da formação profissional, com o desenvolvimento de um projeto de formação profissional a partir das alternativas de ação em construção; da inserção do Serviço Social no contexto universitário, além da repercussão da pós-graduação iniciada, no Serviço Social, ainda na década de 70;

- em consequência, registra-se relevante avanço em termos da inserção da pesquisa como atribuição própria e indispensável ao avanço profissional, com consequente crescimento da produção intelectual, servindo para fomentar o debate acadêmico, superando a pseudoconsensualidade, rumo a uma visão crítica do Serviço Social em relação à profissão e à sociedade, o que permite explicitar as divergências e fomentar o debate em torno de temas de interesse do Serviço Social;

- estabelece-se rica discussão em torno do resgate da assistência social, inscrita no âmbito dos direitos sociais e enquanto espaço privilegiado da prática profissional;

- ampliam-se as bases de legitimidade do Serviço Social a partir da inserção de segmentos dos profissionais, em articulação com os movimentos sociais, na luta pela democratização da sociedade brasileira.

Para Yamamoto, os avanços vivenciados pelo Serviço Social possibilitam a travessia da cidadania acadêmica para a profissão¹⁹. Todavia verificamos que questões relevantes ainda se colocam na década de 90.

As reflexões aqui desenvolvidas reafirmam, como talvez o maior desafio, a necessidade de avanço na construção teórico-metodológica do projeto de prática profissional que se vem desenvolvendo a partir do final da década de 70 e durante a década de 80, com

18. A esse esforço denominamos Projeto Profissional de Ruptura, o qual será objeto de discussão nos capítulos que se seguem.

19. Marilda Yamamoto fez essa referência ao proferir conferência sobre a produção científica e a formação profissional do Assistente Social nos últimos dez anos no Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, promovido pela ABESS/CIEDERSS, realizado em dezembro de 1992. Recife, Pernambuco.

conseqüências para o projeto de formação profissional e para a prática profissional cotidiana do assistente social.

A construção teórico-metodológica desse projeto profissional coloca, na ordem do dia, outras prioridades:

- correção dos problemas identificados na relação do Serviço Social com o marxismo e diálogo com outras matrizes teóricas, tendo em vista o desenvolvimento de uma compreensão dialética entre objetividade e subjetividade, que permita superar os esquemas generalizantes para compreensão das estruturas e conjunturas configurativas das realidades sociais e ofereça possibilidades, não só para as análises do coletivo e das classes sociais, mas também para a compreensão dos sujeitos sociais singulares;

- ampliação da ênfase que se vem dando à ação do Serviço Social centrado nas políticas sociais, com centralização das análises nas relações de poder e destaque para o papel do Estado, e no caráter distributivo das políticas sociais, com a inclusão dos interesses presentes na sociedade civil expressos pela população-sujeito dos serviços;

- atualização do conteúdo teórico-metodológico da profissão na conjuntura contemporânea, que coloca um contexto problemático para as alternativas de transformação social direcionadas para o socialismo;
- aprofundamento da reflexão teórico-metodológica ante a chamada crise de paradigmas nas Ciências Sociais.

Entendemos que a atualização que se impõe ao Serviço Social deve considerar a inserção da profissão no momento histórico atual, sem perder de vista as possibilidades de desenvolvimento de uma prática profissional que vem tentando se firmar e se legitimar, a partir de uma perspectiva de crítica às sociedades marcadas pela exclusão social e econômica da maioria das populações.

CAPÍTULO 2

O Processo de Reconceituação do Serviço Social no Brasil: Emergência do Movimento de Ruptura

1. Caracterização geral

Um notável movimento de renovação do Serviço Social surge nas sociedades latino-americanas, a partir da década de 60, como manifestação de denúncia e contestação do "Serviço Social Tradicional". Configura-se, então, o que se passa a denominar de Movimento de Reconceituação do Serviço Social, determinado por uma conjuntura de crise e de dependência político-econômica em relação ao imperialismo norte-americano. Vale ressaltar que esse Movimento de Reconceituação se apresenta sob formas diversas, trazendo em si as peculiaridades da realidade social de cada país. Como explicita Faleiros (1987: 51),

esse Movimento reflete as contradições e confrontos das lutas sociais onde embatem tendências de conciliação e de reforma com outras de transformação da ordem vigente no bojo do processo revolucionário e ainda com outras que visam apenas modernizar e minimizar a dominação.