

GIRLENE MARIA MÁTIS CAVALCANTE

**A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA
SOCIEDADE CAPITALISTA: fundamentos da precarização do trabalho do
assistente social**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, apresentada na Faculdade de Serviço Social, na Universidade Federal de Alagoas.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Rosa Lúcia Prêdes Trindade

Maceió

2009

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

C376p

Cavalcante, Girlene Maria Mátis.

A precarização do trabalho e das políticas sociais na sociedade capitalista : fundamentos da precarização do trabalho do assistente social / Girlene Maria Mátis Cavalcante, 2009.

116 f.

Orientadora: Rosa Lúcia Prêdes Trindade.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Maceió, 2009.

Bibliografia: f. 111-116.

1. Trabalho. 2. Política social. 3. Precarização. 4. Serviço social. I. Título.

CDU: 364.1:331



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS



FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL-MESTRADO

Membros da Comissão Julgadora de Defesa da Dissertação de Mestrado de Girlene Maria Mátis Cavalcante, intitulada "**A Precarização do Trabalho e das Políticas Sociais na Sociedade Capitalista: fundamentos da precarização do trabalho do assistente social**", apresentada ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas em 19 de Agosto de 2009, às 15:00 h, no Mini - Auditório da FSSO.

Comissão Julgadora



Profª Drª. Rosa Lúcia Prêdes Trindade
Orientadora da FSSO - UFAL
CPF: 460.155.664-34



Profª Drª. Maria Valéria Costa Correia
Convidada interna da FSSO - UFAL
CPF: 284.480.734-87

Profª Drª. Moema Amélia Serpa Lopes de Souza
Convidada externa da UEPB
CPF:

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho é fruto de uma ação coletiva. Assim, gostaria de agradecer a todos aqueles que direta ou indiretamente apoiaram, fortaleceram, criticaram e me ajudaram na elaboração deste estudo.

Tive a honra e o prazer de contar com a valorosa contribuição da professora Rosa Prêdes, minha orientadora não só nesse momento, mas de toda trajetória da vida acadêmica e que me possibilitou a aproximação com este estudo e tão bem me guiou ao longo desse caminho.

Aos professores da Banca de Qualificação, Maria Valeria Costa Correia (UFAL) e Fátima Grave (UFRJ), pela relevância das suas contribuições para o aprimoramento no desenvolvimento desse estudo.

Aos meus pais e as minhas irmãs, Gilma e Gilneide, por terem possibilitado uma dedicação exclusiva às atividades desse estudo ao longo dos anos.

A Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL) que possibilitou financeiramente as minhas atividades de pesquisa através da concessão da Bolsa de Mestrado.

As minhas companheiras de pesquisa de toda vida acadêmica, Alcina e Andressa, quem posso chamar de amigas e com as quais sempre pude contar em diversas situações. Obrigada por me tolerar em diferentes momentos dessa jornada.

A todos os professores do Mestrado, que ao longo do curso puderam contribuir com aulas relevantes que subsidiaram a minha compreensão sobre a realidade e o objeto de estudo.

A todas aquelas pessoas que torceram por mim, que aqui não citarei nome por não ser injusto com alguns, pelo apoio e incentivo e pela certeza de que eu conseguiria, mesmo quando às vezes eu duvidava.

Muito obrigada!

A moderna sociedade burguesa, emergente do naufrágio da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos de classes. Ela apenas colocou novas classes, novas condições de opressão, novas estruturas de luta no lugar das antigas.

Karl Marx; Friedrich Engels.

LISTA DE QUADRO

Quadro I – Despesas do Governo Federal com dívidas- 2008.....	88
Quadro II – Resultado do orçamento da Seguridade Social: receitas e despesas do RGPS – 2007 e 2008	89

RESUMO

A dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFAL (Universidade Federal de Alagoas) tem como objeto de estudo a precarização do trabalho e das políticas sociais na sociedade capitalista, como fundamentos históricos e teóricos da precarização do trabalho do assistente social. A pesquisa teve como objetivo investigar os elementos que definem a atual precarização do trabalho do assistente social, buscando-se a relação com a precarização do trabalho e das políticas sociais na atualidade. A metodologia da pesquisa envolveu as modalidades bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica possibilitou o aprofundamento teórico, através da leitura de reportagens, artigos e obras referentes ao assunto, utilizando fichamentos e resumos dos conteúdos relevantes para pesquisa. A pesquisa documental possibilitou analisar a legislação do trabalho e artigos da Constituição que regulam as relações trabalhistas, bem como considerar os dados acumulados sobre o mercado de trabalho do Serviço Social. O trabalho analisou que a política econômica, a política social e o mercado de trabalho profissional mantêm uma constante e íntima relação, havendo trocas recíprocas entre eles. Nesse sentido, a política social está subordinada à política econômica, e isso interfere na qualidade dos serviços públicos que são prestados à população, bem como reflete nas condições de trabalho dos profissionais que atuam na área social. Por sua vez, o trabalho de profissionais que atuam nos serviços sociais também está marcado pelo processo de mudanças no trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho; Política social; Precarização; Serviço social

ABSTRACT

A dissertation submitted to the Graduate Program in Social Service of UFAL (Federal University of Alagoas) is the object of study the instability of employment and social policies in capitalist society, as historical and theoretical foundations of the precariousness of the work of social. The research aimed to investigate the elements that define the current precariousness of the work of social worker, seeking to link with the instability of employment and social policies in the present. The research methodology involved the bibliographic and documentary procedures. The literature search allowed the theoretical development, through the reading of reports, articles and works on the subject, using fichamentos and summaries of relevant content for search. The desk research has examined labor legislation and articles of the Constitution which regulate labor relations, and consider the data accumulated on the labor market of Social Service. The study examined the economic policy, social policy and labor market maintain a constant and professional relationship, with reciprocal trade between them. In this sense, social policy is subordinated to economic policy, and that interferes with the quality of public services that are provided to the population and reflects the working conditions of professionals engaged in the social area. In turn, the work of professionals engaged in social services is also marked by the process of change at work.

KEY WORDS: Work; Social policy; Precariousness; Social service

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 O PROCESSO DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO CAPITALISMO: EXPRESSÕES NO SETOR PRIVADO E NOS SERVIÇOS PÚBLICOS	19
1.1 A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	22
1.2 A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SETOR PÚBLICO	45
1.3 REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E SEU IMPACTO NA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SETOR PÚBLICO	53
2 O PROCESSO DE PRECARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO	69
2.1 O ESTADO MODERNO E A FUNCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO.....	70
2.2 A PRECARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DE CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....	84
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
5 REFERÊNCIAS	111

INTRODUÇÃO

A dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFAL (Universidade Federal de Alagoas) tem como objeto de estudo a precarização do trabalho e das políticas sociais na sociedade capitalista, como fundamentos históricos e teóricos da precarização do trabalho do assistente social. Trata-se de um tema atual, especialmente por estar inserido num contexto intimamente ligado à estrutura e à conjuntura social contemporânea, relacionado com Estado, neoliberalismo, políticas sociais estatais, Serviço Social, trabalho e precarização. A dissertação está vinculada à linha de pesquisa *Questão social, direitos sociais e Serviço Social* do Programa de Pós-Graduação e ao Núcleo de Pesquisa e Extensão em Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais, coordenado pela professora orientadora Dr^a Rosa Prêdes.

A pesquisa teve como objetivo investigar os elementos que definem a atual precarização do trabalho do assistente social, buscando-se a relação com a precarização do trabalho e das políticas sociais na atualidade. Embora a profissão seja regulamentada como profissão liberal, com possibilidades do trabalho sem o vínculo empregatício, majoritariamente o assistente social exerce seu trabalho de forma assalariada, o que o coloca vivenciando os mesmos dilemas e desafios postos aos demais trabalhadores usuários de seus serviços.

O trabalho será desenvolvido tendo como pressuposto que a política econômica, a política social e o mercado de trabalho profissional mantêm uma constante e íntima relação, havendo trocas recíprocas entre eles. Nesse sentido, a política social está subordinada à política econômica, e isso interfere na qualidade dos serviços públicos que são prestados à população, bem como reflete nas condições de trabalho dos profissionais que atuam na área social. Por sua vez, o trabalho de profissionais que atuam nos serviços sociais também está marcado pelo processo de mudanças no trabalho.

No decorrer do estudo, procura-se abordar a precarização do trabalho no setor público e no setor privado, com as devidas distinções da gênese de cada uma, uma vez que embora a precarização do trabalho no setor produtivo tenha diversos elementos comuns com o setor público, há particularidades. A análise sobre as relações precárias de trabalho vai também considerar as legislações trabalhistas que regulamentam as duas esferas de trabalho.

O objeto de estudo surgiu a partir do conhecimento sobre a realidade do mercado de trabalho do Serviço Social em Alagoas, na minha experiência no Núcleo de Pesquisa e Extensão em Serviço Social, trabalho e Políticas Sociais da Faculdade de Serviço Social, UFAL¹ Em várias pesquisas deste Grupo e na literatura recente da área de Serviço Social constata-se a precarização do trabalho nessa profissão.

Para que o objeto de estudo seja mais bem compreendido abordaremos algumas das principais tendências sobre a precarização do trabalho dos assistentes sociais. As análises aqui apresentadas partem dos indicadores que demonstram a realidade mais recente do mercado de trabalho em Alagoas, no período de 2005 e 2006².

É no nível municipal que temos a maior absorção de assistentes sociais nas diferentes áreas de atuação. Os dados da pesquisa revelam a seguinte distribuição

¹ Desde 2004 pude participar como aluna de Iniciação Científica (bolsista da FAPEAL) no projeto de pesquisa: *Mercado de Trabalho do Serviço Social em Alagoas: Tendências do Século XXI*, desenvolvido entre 2005 e 2007, que teve como objetivo elaborar um perfil do mercado de trabalho do Serviço Social e analisar as principais tendências contemporâneas da profissão na realidade de Alagoas, Projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas – FAPEAL. Como mestranda, bolsista da FAPEAL, participei do projeto de pesquisa *O mercado de trabalho do Serviço Social no contexto do Governo Lula (2003-2006 e 2007-2010)*, desenvolvido nos anos de 2007 e 2008. Ambos os projetos foram coordenados pela Prof^a Dr^a Rosa Prêdes e envolveram a parceria entre Conselho Regional de Serviço Social (CRESS 16^a Região) e a Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas.

² Esses dados foram sistematizados a partir de uma amostra de 362 instituições empregadoras de assistentes sociais, visitadas pela fiscalização do CRESS 16^a Região/Alagoas (Conselho Regional de Serviço Social) nos anos de 2005 e 2006. Nestas visitas as agentes fiscais do CRESS entrevistaram os assistentes sociais e registraram em formulários todos os dados sobre o Serviço Social naquela instituição, por isso os resultados apresentados aqui são relativos às instituições. Na execução dos projetos de pesquisa realizados pelo Grupo de Pesquisa esses formulários foram lidos e suas informações foram sistematizadas em indicadores sobre a inserção do Serviço Social nas instituições e sobre as ações profissionais dos assistentes sociais. Os dados foram sistematizados e contabilizados em percentuais de incidência e foram apresentados e registrados em diferentes trabalhos acadêmicos produzidos pelo Grupo (relatórios do projeto de pesquisa, relatórios de iniciação científica, trabalhos de conclusão de curso e trabalhos publicados em anais de eventos). Para esta pesquisa utilizamos Silva (2008) e Bispo (2008) como fontes principais.

das instituições: municipal (43,68%); estadual (40,93%); federal, (6,86%)³. As áreas que mais absorveram assistentes sociais foram: a área da saúde, com 36,50%, seguida da educação, com 17,99% , assistência social, com 10,28% e adolescente com 6,94% (Silva, 2008).

Esses indicadores mostram o deslocamento do mercado de trabalho do Serviço Social para a abrangência municipal e estadual, reduzindo a participação da abrangência federal. Há um processo em curso de responsabilização dos municípios para executar grande parte das políticas e serviços sociais. Entretanto, nem sempre o município possui as condições favoráveis (recursos financeiros e estrutura institucional) para tal responsabilidade, especialmente os de menor porte que é a maioria. Com isso, ficam precarizadas as condições para as respostas institucionais, comprometendo-se a qualidade dos serviços ofertados para os usuários, sem falar, o que interfere nas ações profissionais e nas condições de trabalho a que são submetidos os profissionais que atuam nessas instituições.

A municipalização das políticas públicas vem se convertendo em uma ampliação do mercado profissional de trabalho do assistente social, por meio da implantação dos conselhos de políticas públicas, como saúde, assistência social e previdência, nos níveis nacional, estadual e municipal; os conselhos tutelares e conselhos de defesa de direitos dos segmentos prioritários para a assistência social: criança e adolescente, idoso e deficiente [...] capacitação de conselheiros, elaboração de planos de assistência social; na organização e mobilização popular em experiências de orçamentos participativos; na assessoria e consultorias no campo das políticas públicas e dos movimentos sociais; em pesquisas, estudos e planejamentos sociais, dentre outras (IAMAMOTO, 2006, p. 124-125).

Nesse contexto, o assistente social se confronta a todo o momento com as precárias condições de vida que afetam a maioria da população e que dele exige o atendimento e as respostas a esse quadro de miséria. Na realidade de Alagoas, o aumento de demanda para o trabalho do assistente social, no período de 2005 e 2006, se caracteriza principalmente pelo atendimento da população em geral (16,75%), crianças (11,40%), adolescentes (12,65%), população específica de uma

³ Dados da pesquisa têm nos mostrado que desde 1998, quando esta se iniciou, o mercado de trabalho do Serviço Social tem se expandido pela esfera municipal, e isso ficou mais evidente na conjuntura do governo Lula. Entretanto, a expansão tem se dado pelo viés da precarização.

área (9,44%), famílias (9,26%), portadores de doenças específicas (6,59%), idosos (4,45%), mulheres (4,27%), funcionários (6,59%), estudantes (5,86%), população excluída (2,31%), portadores de deficiência mental (1,60%), portadores de necessidade física (1,42%), aposentados, entre outros (SILVA, 2008). Vê-se que é uma variedade de expressões da questão social que atinge as mais diferentes camadas da população, por diferentes motivos, mas que leva todos a procurar atendimento nos serviços sociais.

Depreende-se que o assistente social, na execução das suas ações no âmbito da instituição em que atua, dado o índice de agravamento das condições de pobreza e aumento da demanda, precisa criar critérios de atendimento que vão além da condição de desemprego e pobreza, eles selecionam as condições mais degradantes de miséria, isso quando ainda têm condições materiais de responder aos usuários. Pois existem os casos em que os profissionais se deparam com a inexistência das condições de trabalho devido à falta de recursos, muitas vezes gerando desestímulo e imobilismo por parte dos profissionais.

Temos visto que as respostas profissionais do assistente social são parte das formas de enfrentamento às refrações da questão social e dependem da intervenção do Estado – já que este profissional não dispõe dos meios necessários para desenvolver a sua prática. Portanto, o redimensionamento das funções do Estado no que concerne às políticas sociais e aos serviços públicos põe desafios demasiados aos que trabalham na execução e legitimação de tais políticas.

Sobre as principais dificuldades encontradas para realizar sua prática, os profissionais alagoanos destacaram⁴ a: falta de recursos materiais e financeiros para atender as demandas trazidas pela população; falta de transporte para visitas e outros encaminhamentos; reduzido número de profissionais; ausência de infraestrutura adequada para os profissionais e para os usuários; ausência de telefone; falta de material de expediente; inexistência ou insuficiência dos benefícios necessários para o atendimento imediato da população, entre outras carências que dificultam o andamento das ações cotidianas.

Esses indicadores demonstram que as dificuldades encontradas pelo profissional para desenvolver a sua prática na instituição repercute nas respostas

⁴ Pesquisa realizada nos 174 formulários de visitas do CRESS 16ª Região - AL em 2007.

das ações que são direcionadas aos usuários, uma vez que esses profissionais estão desprovidos dos recursos necessários para atender a sua demanda. Essa ausência de investimento fica nítida na falta de recursos destinados a atender a população; e o assistente social, em sua maioria, é o profissional que está na ponta da execução desses serviços. Devido à natureza das necessidades, os usuários exigem respostas concretas e, muitas vezes, imediatas do profissional.

Destacamos que nossa análise sobre o Serviço Social considera que,

embora constituída para servir aos interesses do capital, a profissão não reproduz, monoliticamente, necessidades que lhe são exclusivas: participa, também, ao lado de outras instituições sociais, das respostas às necessidades legítimas de sobrevivência da classe trabalhadora, em face das suas condições de vida, dadas historicamente (idem, p. 94).

Cabe ressaltar que essas são possibilidades que se objetivam ou não, pois as condições e os recursos não são definidos pelos profissionais, ainda que estes possam tomar diversas iniciativas para obter melhores condições para a atuação institucional.

Assim sendo, o caráter contraditório do Serviço Social tem uma relação direta com o caráter contraditório das políticas sociais na sociedade capitalista, onde tais políticas são o lócus de ação do assistente social por meio do aparelho estatal, sendo este majoritariamente o maior empregador de assistentes sociais.

A refuncionalização do Estado impõe um reordenamento no mercado de trabalho dos assistentes sociais, uma vez que engendra uma série de mudanças nas formas de contratação, através dos diferentes vínculos empregatícios instáveis e precários que passaram a fazer parte da realidade profissional dessa categoria. Tais mudanças têm acarretado em consequências negativas para esses profissionais, conforme constatado na pesquisa da realidade de Alagoas, que há uma incidência de contratos de trabalho precarizados; de profissionais com a dupla jornada de trabalho; com níveis salariais baixos; ausência de recursos materiais para desenvolver a sua prática; sobrecarga de trabalho, entre outras questões. Esta realidade de Alagoas, não é alheia à realidade macrossocietária, pois reflete um fenômeno que ocorre em toda a sociedade brasileira.

Dados da pesquisa do mercado de trabalho confirmam que no ano de 2005 e 2006, a maior inserção de assistentes sociais no mercado de trabalho ocorreu através do vínculo efetivo (estatutário), presente em 56,76% das instituições. Entretanto, em relação às outras formas de vínculo empregatício, temos: 39,87% de instituições com contratos precários de trabalho nas suas diferentes modalidades, o que reflete os elementos de precarização na realidade profissional. Em relação ao nível salarial, a mesma pesquisa demonstra que a maior parte dos profissionais que estão no mercado recebem entre 3 e 6 salários mínimos (em 57,02% de instituições), e 23,87% os profissionais recebem até 3 salários mínimos, enquanto em 13,26% recebem entre 6 e 9 salários mínimos (SILVA, 2008).

O salário dos assistentes sociais segue a tendência mais geral de desvalorização salarial. A profissão de Serviço Social não dispõe de um piso salarial regulamentado pela lei, que possibilite assegurar um patamar mínimo de salários. Isso reflete nas disparidades encontradas nas instituições, inclusive até nas mesmas esferas de governo, em que constatamos, por exemplo, que os profissionais da esfera municipal que trabalham no interior, mesmo desenvolvendo a mesma carga horária da capital, recebem uma remuneração menor. Disparidade maior é encontrada entre os profissionais que têm vínculo efetivo, comparados com aqueles que são terceirizados ou têm o vínculo precário⁵.

À medida que esses profissionais são contratados precariamente e sem estabilidade, isso reflete na condição de vida do trabalhador, bem como na sua condição de subsistência na sociedade capitalista. Essa insegurança do trabalhador que tem um emprego, mas que convive com a ameaça de término do seu contrato de trabalho, ou que corre o risco de ser demitido a qualquer momento, seja por motivos financeiros ou interesse político, é, sem dúvida, um forte causador de descontentamento profissional, além de não possibilitar os projetos a longo prazo por parte de um mesmo profissional. Os cortes nos direitos sociais, combinados com o alto custo de vida, têm conduzido os profissionais, de um modo geral, a aprofundar o grau de pobreza intensivamente, porque muitos assistentes sociais não estão

⁵ Tal disparidade é constatada no próprio município de Maceió, quando, por exemplo, na área da Assistência, enquanto um profissional efetivo recebe em média R\$ 1.800,00, o profissional terceirizado, desenvolvendo o mesmo trabalho, com a mesma carga horária, recebe um salário de R\$ 900,00.

conseguindo dar conta de suas necessidades básicas, o que dificulta uma capacitação continuada.

Na verdade, embora vivenciem uma ampliação da sua inserção no mercado de trabalho no âmbito do setor público, esses profissionais trazem em seu bojo diversos aspectos de um trabalho precarizado. Principalmente devido às condições precárias em que se encontram os serviços públicos em todas as esferas de governo, implicando a redução de profissionais e a escassez de recursos financeiros, devido aos ajustes neoliberais.

O setor público estatal enquanto campo de estudo é rico em possibilidades e para essa pesquisa assume uma especial relevância, pois além de essa esfera se conformar historicamente como o maior empregador de assistente social, é o espaço onde se materializam as demandas advindas dos conflitos resultantes das necessidades de acumulação do capital e reprodução do trabalho. Nesse sentido, pensar o setor público estatal como espaço de trabalho de vários profissionais é conceber os processos de reordenamento do mundo do trabalho como resultantes de um novo modo de organização da produção, aliado às mudanças nas formas de acumulação capitalista e sua incidência sobre o Estado, que vêm provocando reformas, resultando em perdas dos direitos sociais e trabalhistas de todas as categorias de trabalhadores.

Entendemos que os profissionais que atuam na área social e desenvolvem suas atividades na esfera pública estatal possuem uma dupla inserção neste contexto: primeiro, por se inserir como trabalhadores assalariados que vendem sua força de trabalho para sobreviver; segundo, porque atuam numa realidade contraditória, em meio ao aumento da demanda e redução do financiamento das políticas sociais promovidas pelo processo de contrarreforma do Estado.

Essas considerações sobre a precarização do trabalho do assistente social foram aqui apresentadas para demonstrar a partir de qual realidade foi formulado o problema de pesquisa que norteou esta investigação sobre o objeto de estudo a precarização do trabalho e das políticas sociais na sociedade capitalista. Foram esses os questionamentos: Quais as causas da precarização do trabalho no setor privado e no setor público? Qual a relação dessa precarização com a precarização do trabalho e das políticas sociais na atualidade?

Admitimos, *a priori*, a existência da precarização do trabalho e das políticas sociais e a sua intensificação na atualidade e consideramos que o trabalho do assistente social está precarizado porque as políticas sociais são precárias desde a sua gênese, e como este profissional atua diretamente com essas políticas, sofre os reflexos dessa precarização. Outrossim, sendo uma forma de trabalho assalariado, o trabalho deste profissional também está marcado pela precarização do trabalho, que não se expressa apenas no setor privado, como também no setor público.

Nesta dissertação apresentaremos os resultados da pesquisa desenvolvida, buscando as respostas pertinentes aos problemas levantados. A metodologia da pesquisa envolveu as modalidades bibliográfica e documental⁶. A pesquisa bibliográfica possibilitou o aprofundamento teórico, através da leitura de reportagens, artigos e obras referentes ao assunto, utilizando fichamentos e resumos dos conteúdos relevantes para pesquisa. A pesquisa documental possibilitou analisar a legislação do trabalho e artigos da Constituição que regulam as relações trabalhistas, bem como considerar os dados acumulados sobre o mercado de trabalho do Serviço Social.

O texto final da dissertação é aqui apresentado em duas seções. Na primeira seção nos deteremos inicialmente no mais complexo e contraditório modo de produção vivenciado na história que, ao mesmo tempo que proporciona significativos avanços e desenvolvimentos, desumaniza as relações sociais e precariza o trabalho. Este é o modo de produção capitalista.

Para tanto, iremos refletir sobre as modificações no mundo do trabalho e suas implicações para os trabalhadores no setor privado, discutindo desde os modelos de produção baseados na cooperação, manufatura e grande indústria, até as formas contemporâneas fordista e toyotista. Salientaremos que essas formas precárias de trabalho estão postas nas primeiras formas do capitalismo, mas que ganharam uma maior intensidade nos modelos contemporâneos de produção.

Vale mencionar que no modo de produção capitalista o trabalho utilizado para valor de uso perde espaço para o trabalho voltado para o valor de troca, ou seja, o processo sofre alterações: por um lado, o trabalho permanece como atividade

⁶ Descreveremos a metodologia da pesquisa para esta dissertação, mas destacamos a relevância de estudos exploratórios anteriores, experiência de Iniciação Científica na graduação e as disciplinas durante o Mestrado, além das discussões realizadas no grupo de pesquisa ao qual somos vinculadas.

orientada a produzir valores de uso e a satisfazer às necessidades humanas; e, por outro, reproduz dois fenômenos particulares: primeiro, o trabalhador atua sob o controle do capitalista a quem pertence seu trabalho e, segundo, o produto é propriedade do capitalista e não do trabalhador. Nessas relações, o trabalho se configura numa relação assalariada, alienada e fetichizada, consequência de uma relação social fundada na propriedade privada, em que o trabalhador não tem o controle sobre os processos produtivos, estando o trabalho mais preso ao reino das necessidades do que ao da liberdade. No modo de produção capitalista, portanto, “a anarquia da divisão social do trabalho e o despotismo da divisão manufatureira do trabalho se condicionam reciprocamente” (MARX, 1988a, p.280).

Posteriormente, iremos tratar sobre a precarização do trabalho no setor público estatal, já que temos nesse setor um potencial empregador de força de trabalho, e que também se organiza segundo a lógica flexibilizada e precarizada desenvolvida no setor privado e incrementada pelo ideário neoliberal. Portanto, o setor público estatal brasileiro, também tem composto um espaço de precarização do emprego e de flexibilização das relações de trabalho.

Para fundamentar o estudo sobre a precarização do serviço público, o nosso ponto de partida será o processo de contrarreforma⁷ do Estado na administração pública, que desregulamenta o mercado de trabalho do servidor público e que se encontra respaldado na emenda constitucional 19/1998, afetando a todos de forma nefasta e irreversível.

Na segunda seção, procurou-se abordar os fundamentos do Estado moderno e sua estreita relação com o capital. Inicialmente discorreremos sobre a natureza do Estado moderno e sua relação com o capitalismo, entendendo o papel do Estado na ordem burguesa. Tendo isso como pressuposto, abordaremos como as conquistas dos trabalhadores, fruto das diversas lutas na história, desde a aprovação das leis

⁷ Neste trabalho, concordamos com o termo utilizado por Behring. Tal concepção se deve ao entendimento de que o que se presencia na atualidade é uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista (patrimônio da esquerda), a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata, sempre visando melhores condições de vida e trabalho para as maiorias e sendo utilizada como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica. O que se tem, então, é uma ressemantificação do termo como estratégia político-ideológica para a busca de consensos e legitimidade visando assegurar a hegemonia neoliberal. Sendo assim, seria mais adequada a utilização do termo contrarreforma para designar os processos em curso, já que estes estão voltados à supressão ou redução de direitos e garantias sociais (BEHRING & BOSCHETTI, 2007).

fabris inglesas, incluindo a regulamentação da jornada de trabalho e das cláusulas sanitárias e educacionais, até os dias de hoje, não tem se constituído de fato em vitória efetiva para a classe trabalhadora; ao contrário, tem se tornado mecanismo de controle do capital, o que explica a gênese contraditória das políticas sociais, e a precarização dos serviços públicos ofertados por esse Estado. Nesse contexto, será discutida a funcionalidade dos direitos sociais e das políticas sociais no capitalismo e a relação entre concessão e conquista.

Abordaremos ainda a contrarreforma do Estado, e o financiamento das políticas sociais no Brasil e as prioridades que são dadas aos gastos públicos nas esferas governamentais, em que as decisões sobre a política econômica favorecem os gastos com juros da dívida externa, enquanto as políticas sociais são vistas de forma focalizada. Tal estudo consiste em elucidar questões relativas à precarização do trabalho nos serviços públicos, que vêm sendo engendradas pelos diferentes governos e que tanto têm afetado os profissionais e os usuários das políticas sociais.

Cabe enfatizar, ainda, que esta pesquisa torna-se relevante à medida que contribui para o debate sobre a precarização do trabalho e das políticas sociais, possibilitando uma compreensão dos determinantes que justificam que a precarização não é um fenômeno contemporâneo; ela compõe a essência do modo de produção capitalista, contudo, atualmente apresenta-se de forma muito mais acentuada, explicitando as particularidades que este processo assume hoje. Inclusive a incorporação desse fenômeno pela esfera pública, que atinge a todos, independentemente do seu grau de qualificação. Nesse sentido, o debate irá contribuir também para os assistentes sociais, entendendo-os como trabalhadores assalariados submetidos aos mesmos constrangimentos que sofre o conjunto de trabalhadores brasileiros.

1. O PROCESSO DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO CAPITALISMO: EXPRESSÕES NO SETOR PRIVADO E NO SERVIÇO PÚBLICO

Nesta seção abordaremos as expressões da precarização do trabalho no setor privado e no setor público, considerando-se a necessidade de bases para a compreensão da precarização do trabalho do assistente social. Discorreremos sobre esses dois momentos como complementares, e não vistos de forma estanque. Para tanto, é preciso inicialmente descrever o que entendemos a respeito da precarização do trabalho no setor privado e da precarização do trabalho no serviço público. Tal conceituação se faz pertinente para que possamos situar o leitor acerca da perspectiva de abordagem de cada um dos conceitos aqui desenvolvidos, que embora possuam características de precariedade comuns, sua gênese não é a mesma.

Ao discorrer sobre as relações precárias de trabalho, inicialmente é importante definir que na literatura o significado conceitual para o termo precário diz respeito a uma mudança, para pior, na qualidade das condições de trabalho, evidenciada no capitalismo, com a passagem da forma de produção fordista para a produção flexível. Nesse sentido, o termo precarização se construiu a partir da realidade concreta das transformações contemporâneas no mundo do trabalho vivenciadas pelos trabalhadores, através das más condições de trabalho a que estavam submetidos, refletidas na ausência e/ou redução dos direitos trabalhistas, no desemprego que assola grande parte da população, na fragilidade dos vínculos de trabalho, enfim, de diferentes formas que negligenciam acentuadamente a qualidade de vida do trabalhador. Cabe aqui salientar que há muitas imprecisões e indefinições nessa qualificação do trabalho como precário, pois o que parece explicar a atual situação do trabalho assalariado pode ocultar algumas características próprias ao assalariamento no capitalismo.

No Dicionário Aurélio, consta na definição de precário, “*difícil, escasso, raro, pouco, insuficiente, incerto, pouco durável, insustentável, débil etc.*” O que no nosso estudo significa que há várias possibilidades para descrever os conceitos referentes à precarização das relações de trabalho, tais como: não estabilidade dos vínculos empregatícios, níveis salariais baixos, carga horária excessiva, infraestrutura não disponível para a realização do trabalho, redução dos direitos trabalhistas, aposentadoria, enfim requisitos necessários para a realização de um trabalho digno para o trabalhador. Estas são características que tanto podem ser aplicadas no setor privado como no setor público.

Explicitaremos duas referências ao termo que parecem mais pertinentes e apontam o trabalho precário como:

A totalidade das condições inadequadas de trabalho, acompanhadas da ausência ou redução do gozo dos direitos trabalhistas por parte do trabalhador (BARALDI, 2005, p. 14).

A precarização do trabalho está diretamente relacionada ao aumento do assalariamento sem carteira assinada, do trabalho autônomo e do informal, da redução e/ ou ausência de direitos trabalhistas, bem como de suas respectivas implicações na jornada de trabalho e no tempo de permanência no trabalho, nos rendimentos do trabalhador, na possibilidade de acesso aos mecanismos de proteção social e nas condições de trabalho às quais são submetidos cotidianamente os trabalhadores (PARENZA, 2008, p. 35).

Dessa forma, ao discutirmos a precarização do trabalho, necessariamente ela nos remete à análise das alterações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, sobre a hegemonia do capitalismo, consubstanciadas pelas alterações nos direitos trabalhistas, nas proteções sociais, nas perdas salariais, nos benefícios sociais, na segurança e higiene no trabalho, na proteção sindical, enfim, nas mudanças que acompanham a vida dos trabalhadores.

Cabe assinalar que essa precarização nas relações de trabalho contemporâneas conforma, na verdade, uma intensificação da precarização inerente à essência do modo de produção capitalista.

Partimos do pressuposto de que o trabalho é uma eterna necessidade do homem. Este trabalho, tal como descrito por Marx, é o trabalho concreto, voltado para produzir valor de uso, ou seja, um trabalho que existe em todas as formas de

sociabilidade, porque é direcionado para o atendimento das necessidades humanas. Contudo, especificamente na sociedade capitalista, o trabalho como portador do valor de uso também assume a forma de valor de troca, ou seja, nessa sociedade a prioridade é produzir “um valor de uso que tenha um valor de troca, um artigo destinado a venda, uma mercadoria” (Marx, 1988a, p. 148).

Nesse sentido, o capitalismo possui uma série de contradições, muitas delas relacionadas ao mundo do trabalho. Ao mesmo tempo que o trabalho é a fonte de humanização e é o fundador do ser social, sob a lógica do capital se torna degradado e alienado. O trabalho perde a dimensão original e indispensável ao homem de produzir coisas úteis (que visariam satisfazer às necessidades humanas) para atender às necessidades do capital. Sob o capitalismo, explicou Marx, o trabalhador passa à condição de mercadoria, e a sua miséria está na razão inversa da magnitude de sua produção. Nas suas palavras:

O trabalhador se torna tão mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens. O trabalho não produz só mercadorias; produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, e isto na proporção em que produz mercadorias em geral (Marx, 1988 a).

Assim sendo, desde que o trabalho passou a ser meio de produção de mercadorias e acumulação de riqueza, a força de trabalho foi apropriada como mercadoria, uma vez que foram retirados dos trabalhadores todos os seus meios de trabalho e estes se viram obrigados a vender o único bem de que dispunham: a sua força de trabalho.

De acordo com Lessa (2006, p. 5), “quando a economia força o indivíduo a vender e comprar mercadorias para viver, as relações de concorrência moldam até mesmo a “vontade” dos indivíduos: é assim que vivemos em função do dinheiro, que é a mercadoria das mercadorias, a mercadoria universal”. Para ele, “o poder do dinheiro sobre nós vem de nós próprios e, todavia, parece que ele tem uma força tão descomunal que não poderia ser de modo algum humana”. É esse comando da

criatura sobre o criador que Marx chamou de “fetichismo da mercadoria” e que predomina na sociedade capitalista.

Segundo Marx (1988a), historicamente, o desenvolvimento do processo de trabalho capitalista apresentou três fases: cooperação, manufatura e grande indústria. Nesta última, que principia no século XIX, é possível ainda considerar dois desdobramentos no início do século XX: o taylorismo/fordismo e, mais recentemente, o toyotismo, com suas formas organizacionais que colocam em novas bases o processo de trabalho no capitalismo contemporâneo.

A seguir abordaremos especificamente os modos de organização do trabalho em Marx, da cooperação até a grande indústria. Tal abordagem se torna pertinente porquanto embasará a explicação sobre a gênese das formas de precarização do trabalho que fazem parte da essência da produção capitalista e se encontram hoje de maneira muito mais intensa.

1.1 A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

A seção IV de O Capital de Marx nos oferece não só um minucioso estudo sobre os processos de trabalho que foram sendo implementados pelo capital desde a cooperação simples até à grande indústria, mas também pistas para a compreensão dos elementos constituintes do movimento do capital, de suas lições e, portanto, da configuração dos diversos padrões de acumulação, inclusive o atual, que começa a tomar feição por volta do início dos anos de 1970 do século XX. Um dos temas examinados por Marx, nesta seção, é a relação entre a divisão manufatureira do trabalho e a divisão social do trabalho, tendo em vista que tal relação “constitui a base geral de toda produção de mercadorias” (1988a, p.277). Procuraremos absorver dessa obra os elementos que com suas singularidades caracterizam as condições de trabalho que perpassam os diferentes momentos da produção capitalista.

Marx (1988a, p. 258-259) assinala que a produção capitalista tem início quando o proprietário de capital (comerciante) reúne em um mesmo local um número relativamente elevado de artesãos que, sob suas ordens, produzem a mesma espécie de bens para o mercado. A essa forma de organização da produção, o autor chama de *cooperação*, uma forma de trabalho “em que muitos trabalham juntos, de acordo com um plano, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes mais conexos” (ibidem, p.259). O fato de muitos trabalhadores servirem-se simultânea ou alternadamente das mesmas instalações, instrumentos, aparelhos, depósitos para matérias-primas etc., representa uma economia dos meios de produção pelo seu uso coletivo.

Uma outra vantagem para o capital que surge da reunião de muitos trabalhadores em um mesmo local, além da economia dos meios de produção, é a combinação da força do trabalho coletiva que amplia a quantidade de mercadorias produzidas, diminuindo o tempo de trabalho necessário à produção de um determinado bem. Assim, a cooperação resulta em uma elevação da produtividade do trabalho (MARX, 1988a, p. 259):

Com a cooperação de muitos trabalhadores assalariados, o comando do capital converte-se numa exigência para a execução do próprio processo de trabalho, numa verdadeira condição à produção. As ordens do capitalista no campo da produção tornam-se agora tão indispensáveis quanto as ordens do general no campo de batalha (MARX, 1988a, p. 262-263).

Com isso, entende-se que o processo de exploração do trabalhador já está delineado na cooperação capitalista, já que esta é o ponto de partida da subordinação do trabalho ao capital⁸. Ou seja, na forma de trabalho cooperativa o controle capitalista sobre o trabalho era apenas formal; segundo Marx, esta é a *subsunção formal* do trabalho ao capital. Neste momento o trabalhador ainda detém o domínio da técnica sobre o trabalho que executa, por meio da habilidade artesanal e do controle dos instrumentos de trabalho.

⁸ A subordinação do trabalho ao capital é expressa pela subsunção formal e pela subsunção real. Para Marx, o motivo que impulsiona e o objetivo que determina o processo de produção capitalista são a maior autovalorização possível do capital, isto é, a maior produção possível de mais-valia, portanto, a maior exploração possível da força de trabalho pelo capitalista. E também a exploração de um processo social de trabalho (MARX, 1988 a, V I, p. 263).

Na cooperativa, com o desenvolvimento do capitalismo, a força produtiva social do trabalhador é colocada à disposição do capitalista, dando a impressão de que é força produtiva que o próprio capital possui, como se fosse sua força imanente, quando na verdade ele se apropria da força do trabalhador e a utiliza e a aproveita como se fosse um equipamento da produção.

Já o período manufatureiro é compreendido entre os meados do século XVI e o final do século XVIII, e representou uma revolução na organização do processo de trabalho baseado no artesanato. Assim:

A manufatura se origina e se forma, a partir do artesanato, de duas maneiras. De um lado, surge da combinação de ofícios independentes diversos que perdem sua independência e se tornam tão especializados que passam a constituir apenas operações parciais do processo de produção de uma única mercadoria. De outro, tem sua origem na cooperação de artífices de determinado ofício, decompondo o ofício em duas diferentes operações particulares, isolando-as e individualizando-as para tornar cada uma delas função exclusiva de um trabalhador especial. A manufatura, portanto, ora introduz a divisão do trabalho num processo de produção ou a aperfeiçoa, ora combina ofícios anteriormente distintos. Qualquer que seja, entretanto, seu ponto de partida, seu resultado final é o mesmo: um mecanismo de produção cujos órgãos são seres humanos (MARX, 1988a, p. 268).

A manufatura nesse formato combina ofícios primitivamente dispersos, como no primeiro formato, porém reduz o espaço que separa as diversas fases de produção de um determinado produto. O tempo gasto em passar de um estágio a outro da produção é reduzido, do mesmo modo que o trabalho de efetuar essa transição.

Ganha-se força produtiva em relação ao artesanato, e essa vantagem advém do caráter cooperativo geral da manufatura. Por outro lado, a divisão do trabalho, o princípio característico da manufatura, exige o isolamento das diferentes fases de produção e sua independência recíproca como outros tantos trabalhos parciais de caráter artesanal. Para estabelecer e manter a conexão entre as diferentes funções isoladas, é necessário o transporte ininterrupto do artigo de uma mão para outra e de um processo para outro. Isto representa, confrontando-se com a grande indústria mecanizada, uma limitação peculiar, custosa e imanente ao princípio da manufatura (MARX, 1988a, p.272).

Este período realizou um grande aperfeiçoamento das ferramentas de trabalho, pela sua simplificação e adaptação às atividades especializadas dos trabalhadores parciais⁹. A divisão manufatureira do trabalho como uma forma especificamente capitalista de produção se utiliza de todos os mecanismos para produzir mais-valia relativa e aumentar a autovalorização do capital às custas dos trabalhadores, dessa forma, produzindo novas possibilidades de dominação do capital sobre o trabalho.

Para Marx, é na manufatura que se opera a subsunção real do trabalho ao capital, ou seja, é a partir desse momento que o trabalhador perde o domínio e o conhecimento sobre todo o processo de trabalho.

O que os trabalhadores parciais perdem de força individual concentra-se no capital com que se deparam.

Esse processo de dissociação começa na cooperação simples, em que o capitalista representa em face dos trabalhadores individuais a unidade e a vontade do corpo social de trabalho. O processo desenvolve-se na manufatura, que mutila o trabalhador, convertendo-o em trabalhador parcial. Ele se completa na grande indústria, que separa do trabalho a ciência como potência autônoma de produção e a força a servir ao capital (MARX, 1988a, p.283- 284).

A evolução seguinte à manufatura foi o surgimento da maquinaria e da grande indústria, que é o fundamento da fábrica moderna. Esse sistema de máquinas, que é resultado da incorporação da ciência pelo capitalismo, adapta o processo de trabalho aos ditames e necessidades do capital e tem como efeito a subordinação real do trabalho ao capital. Ou seja, com a maquinaria, o capitalista exerce o controle direto sobre a natureza e o ritmo do trabalho, sobre o trabalhador (MARX, 1988b).

A sociedade capitalista utiliza a máquina como forma social de dominação, exploração e expropriação dos trabalhadores, pois com ela os capitalistas ampliaram o trabalho excedente e, com isso, conseguiram extrair do trabalhador, além da mais-

⁹ A manufatura propriamente dita não só submete ao comando e à disciplina do capital o trabalhador antes autônomo, mas cria também uma graduação hierárquica entre os próprios trabalhadores [...] Ela aleija o trabalhador convertendo-o numa anomalia, ao fomentar artificialmente sua habilidade no pormenor mediante a repressão de um mundo de impulsos e capacidades produtivas. Os trabalhos parciais específicos são não só distribuídos entre os diversos indivíduos, mas o próprio indivíduo é dividido e transformado no motor automático de um trabalho parcial (MARX, 1988a, p.283).

valia absoluta, a mais-valia relativa. Assim, a utilização da máquina vem a corroborar essa intensificação do trabalho.

Para que a maquinaria fosse incorporada definitivamente à indústria e utilizada como forma de extrair maior quantidade de mais-valia relativa, diminuindo o tempo de trabalho necessário e aumentando a capacidade de extrair trabalho excedente, foi necessário que se criasse não só uma massa de trabalhadores aptos a desenvolver o trabalho repetitivo, desgastante e mal remunerado das fábricas, mas também de uma população operária excedente¹⁰ que logo se transformou em parte constitutiva da dinâmica de acumulação capitalista, ou seja, uma população apta a aceitar o domínio do capital.

Na maquinaria, “o capital subordina por inteiro (formal e realmente) o trabalho pelo controle do processo de trabalho: o trabalhador passa a ser um apêndice das máquinas, a sua desqualificação se acentua e igualmente se aprofunda a divisão do trabalho” (NETTO, 2007, p. 112). Dessa forma:

À medida que a maquinaria torna a força muscular dispensável, ela se torna o meio de utilizar trabalhadores sem força muscular ou com desenvolvimento corporal imaturo, mas com membros de maior flexibilidade. Por isso, o trabalho de mulheres e de crianças foi a primeira palavra- de- ordem da aplicação capitalista da maquinaria! Com isso, esse poderoso meio de substituir trabalho e trabalhadores transformou-se rapidamente num meio de aumentar o número de assalariados, colocando todos os membros da família dos trabalhadores, sem distinção de sexo nem idade, sob o comando imediato do capital (MARX, 1988 a, V II, p. 23).

Isso significa que a maquinaria acentua a exploração do homem para um grau muito mais elevado, uma vez que submete o trabalhador e toda a sua família à exploração direta do capital para a valorização dele. Ela se torna o meio mais poderoso de aumentar os resultados produtivos do trabalho, conseguindo aumentar o limite da jornada de trabalho para além dos limites naturais.

As inovações tecnológicas possibilitam para os capitalistas a redução dos seus custos, favorecendo a ampliação cada vez maior dos seus lucros, além, é claro, de se tornar um recurso a serviço da concorrência entre capitalistas. E estes capitalistas que conseguem acumular são os que mais têm condições de enfrentar

¹⁰ A existência de trabalhadores excedentes é simultaneamente condição e resultado do processo de acumulação, que é fundamento da precarização.

seus concorrentes e pôr em movimento seu capital através dos mecanismos de centralização e concentração¹¹. Nesse sentido não basta somente a exploração comum da força de trabalho, os capitalistas ainda precisam concorrer entre seus pares. Acrescenta Marx:

A centralização assim reforça e acelera os efeitos da acumulação, amplia e acelera simultaneamente as revoluções na composição técnica do capital, que aumentam sua parte constante à custa de sua parte variável e, com isso, diminuem a demanda relativa de trabalho (1988, p. 198).

A lógica do capital na sua busca incessante dos lucros coloca em evidência entre os próprios trabalhadores o fenômeno da concorrência, que fica acirrada principalmente nos momentos de crise do capital, como um mecanismo do próprio modo de produção. Segundo Engels (S. D., p.121):

A concorrência entre os desempregados leva ao rebaixamento de salários que é ainda favorecido pela redução do tempo de trabalho e pela falta de vendas lucrativas. Surge então a miséria generalizada no seio da classe trabalhadora: as poucas economias eventualmente realizadas por particulares são devoradas pela crise, as instituições de beneficência ficam superlotadas, o imposto para os pobres duplica, triplica e permanece mesmo assim insuficiente, o número dos mendigos cresce e então toda massa de população excedentária surge sob a forma de estatísticas ameaçadoras. Esta situação mantém-se por um certo lapso de tempo durante o qual o excedente de indivíduos se arranja conforme pode ou, muito simplesmente, morrem. A caridade e a lei dos pobres ajudam muitos deles a suportar uma vida miserável. Outros encontram aqui e ali, nos ramos menos afetados pela concorrência, e com uma mais longínqua relação com a indústria, um meio de subsistência precária – e de resto, de quão pouco um homem precisa para subsistir durante algum tempo!

¹¹Para Mandel (1982, p. 412), a centralização de capital “é a fusão de diversos capitais sob um único controle comum. E a concentração de capital significa aumento de valor do capital em toda empresa capitalista importante em consequência da acumulação e da concorrência”. Netto e Braz (2007, p. 131) ressaltam que operando conjuntamente, concentração e centralização promovem o surgimento dos monopólios. Os dois processos ocorrem tanto no âmbito da produção industrial quanto nos setores bancário e comercial. No setor bancário, de forma mais intensa que no comércio, respondem pela constituição de um número reduzido de poderosíssimos banqueiros – mas semelhante constituição se registra também nas atividades comerciais.

Com o decréscimo do capital variável aparece simultaneamente uma grande quantidade de trabalhadores que são expulsos do mercado de trabalho. Assim, a acumulação produz uma parte de trabalhadores sobrantes ou supérfluos, que formam o exército industrial de reserva. Nesse sentido, “a acumulação capitalista produz constantemente - e isso em proporção à sua energia e às suas dimensões – uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos no concernente às necessidades de aproveitamento por parte do capital” (MARX, 1984, p. 199). Pois “não basta à produção capitalista de modo algum o *quantum* de força de trabalho disponível que o crescimento natural da população fornece. Ela precisa, para ter liberdade de ação, de um exército de reserva independente dessa barreira natural” (p. 202).

Esse contingente de desempregados é uma necessidade própria desse modo de produção, pois propicia aos capitalistas condições de rebaixar os salários, aumento da jornada de trabalho e intensificação do trabalho por meio da exploração do sobretalho dos segmentos ocupados. O fato de haver esse exército industrial de reserva faz com que o trabalho que é feito pelo segmento operário ocupado condene à ociosidade forçada grande quantidade de trabalhadores que estão aptos ao trabalho e não encontram serviço, sendo obrigados a viver de caridade. Assim, se esse exército industrial de reserva inicialmente resulta da acumulação capitalista, torna-se em seguida indispensável ao prosseguimento dela; por isso mesmo, constitui um componente ineliminável da dinâmica capitalista (NETTO; BRAZ, 2007, p. 135).

A grande indústria aumenta o material humano explorável pelo capital mediante apropriação do trabalho de mulheres e crianças; ela confisca todo o tempo de vida do operário mediante a ampliação desmedida da jornada de trabalho e com o seu progresso, que permite fornecer um produto num tempo cada vez mais curto, serve finalmente de meio sistemático de liberar em cada momento mais trabalho ou de explorar a força de trabalho de modo cada vez mais intenso (MARX, 1988 a, V I, p. 39).

Pode-se dizer com isso que numa sociedade subordinada aos imperativos do capital e da alienação, quanto mais os avanços científicos progredem e as inovações técnicas que possibilitam a economia de trabalho necessário avançam, o trabalhador

torna-se proporcionalmente peça cada vez mais subordinada dentro da engrenagem da grande indústria, subsumindo-se ao capital¹².

Cabe lembrar, entretanto, que as demandas econômicas e políticas colocadas pelos trabalhadores também precisam ser levadas em conta pelo capital. Ainda no século XIX, nos países centrais do capitalismo, o Estado aprova e implementa legislações fabris, as inglesas por exemplo, regulamentações da jornada de trabalho, leis sanitárias e educacionais, e hoje, além das políticas sociais, há também várias outras medidas que são colocadas pelo Estado para contar com a participação dos trabalhadores e, com isso, favorecê-los através da sua reprodução, porém muito mais ao capital, por meio da acumulação.

Dessa forma, a sociedade capitalista vai metamorfoseando o mundo do trabalho ao mesmo tempo que mantém sua exploração de diversas formas, desde a cooperativa até a grande indústria. São perceptíveis os aspectos da precarização existentes desde esses primeiros modelos de produção, através das péssimas condições de trabalho e da sobrevivência dos trabalhadores e seus familiares, conforme foi se constatando nesses modelos de produção. Podemos considerar que as próprias lutas operárias refletem as resistências contra a intensa precarização do trabalho assalariado. Assim sendo, as formas de exploração capitalista possuem traços de continuidade ao longo da história e crescem-se a essas novas formas de exploração do trabalho que dão continuidade à legitimação do capital. Posto isso, iremos discutir as formas de exploração contemporâneas, apreendendo a precarização do trabalho produtivo no capitalismo, a partir do fordismo e do toytismo.

Antes de abordarmos a expansão do fordismo, lembremos que a gerência científica do processo produtivo se inicia com as ideias de Taylor, especialmente sobre o controle dos tempos e dos movimentos dos trabalhadores, visando a otimização da produção. Realizava-se uma expropriação intensificada do operário-massa, destituindo-o de qualquer participação na organização do processo de trabalho, que se resumia a uma atividade repetitiva e desprovida de sentido. O

¹² Discorrendo sobre a superpopulação relativa, Marx diz que todos os trabalhadores fazem parte dela por algum tempo. Para o autor existem três formas de superpopulação relativa: a líquida, a latente e a estagnada. A líquida é formada pelos trabalhadores que trabalham na indústria, nas minas, nas manufaturas etc., e que ora são repelidos, ora são atraídos pelo mercado de trabalho; a latente existe quando a produção capitalista se intensifica na zona rural, e este trabalhador encontra a oportunidade de mudar para a zona urbana; a superpopulação relativa estagnada, composta por parte dos trabalhadores ativos que desenvolvem atividades informais, por não conseguir um emprego fixo, fornece ao capital um exército inesgotável de força de trabalho disponível (1988b, p. 206-207).

operário era frequentemente chamado a corrigir as deformações e enganos cometidos pela gerência científica e pelos quadros administrativos. A fragmentação da força de trabalho atingiu os limites nesse período (ANTUNES, 2001). Para Bernardo (2004, p. 77), o taylorismo levou ao limite o desenvolvimento da mais-valia relativa assente na componente muscular da força de trabalho.

O padrão produtivo fordista, iniciado por volta de 1914, foi introduzido por Henry Ford, quando este resolve adotar uma nova organização da produção baseada numa produção em massa, “aplicando os métodos do taylorismo ou organização científica do trabalho” para atender aos interesses dos capitalistas.

Para Gounet (1999, p. 18-19), o fordismo se apoia em cinco transformações principais: responder ao consumo amplo através da produção em massa, racionalizando as operações para combater os desperdícios e reduzir os custos; parcelamento das tarefas por trabalhador, implicando a desqualificação destes; introdução da esteira rolante para regular os trabalhadores e o trabalho, através de uma cadência controlada pela direção da empresa; padronização das peças para obter resultados e produtos exatos, logo se utiliza da integração vertical, ou seja, do controle total do processo de produção; e, por último, a automatização das fábricas.

Para o capital, os resultados dessas transformações são altamente positivos, devido ao impulso que proporcionaram à produção. Contudo, para a classe trabalhadora, houve uma intensificação das formas de exploração, além de fazer com que o trabalhador perdesse as suas habilidades, em decorrência do trabalho parcelado e fragmentado.

Acrescenta-se a esses fatores a separação entre quem elabora e os que executam as tarefas, que reduz o trabalho a uma ação mecânica, por suprimir o componente intelectual do trabalhador. Assim sendo, a principal meta era controlar e intensificar o trabalho por meio do parcelamento das tarefas, e a separação entre planejamento e execução implicava para o trabalhador uma real perda de suas qualificações específicas.

O fordismo se sustentava principalmente pelo pacto fordista/keynesiano com o apoio do Estado, que se torna um ator econômico direto. Ele assume o papel de mobilizar capitais para investimentos de lenta maturação; financiar a fundo perdido os gastos na formação e manutenção de recursos humanos (educação, saúde etc.);

regular e arbitrar os conflitos sociais e econômicos. O Estado era o elemento que faltava à consolidação do pacto social que o padrão produtivo taylorista-fordista exige. Esse pacto teve, entre suas características fundamentais, a busca por incorporar, ao máximo possível, as massas humanas aos padrões capitalistas de produção e consumo. Nenhum acordo se efetiva sem negociações. O grande acordo social alcançado entre as direções das grandes corporações, as direções dos grandes sindicatos de trabalhadores e o comando político dos estados não foi firmado por decreto, nem da noite para o dia. Resultou de duras negociações, não raro marcadas por greves e até por momentos de violência policial.

Para o capital, o período do taylorismo-fordismo parecia impossibilitar a reação da classe trabalhadora, pois lhe permitia o controle absoluto sobre o processo e a força de trabalho. Entretanto, inversamente, as unidades produtivas que reuniam num só lugar os milhares de trabalhadores vivenciando diariamente as experiências massacrantes da exploração, propiciaram a situação capaz de permitir a esta classe a iniciativa de lutas operárias para a retomada do controle sobre o processo de trabalho.

Em meio às dificuldades proporcionadas em consequência do método adotado pelo fordismo, eclodiram, por volta de 1960, as revoltas dos operários que se opunham a esse modelo de produção. Para Antunes (2001, p. 42):

O boicote e a resistência ao trabalho despótico, taylorizado e fordizado assumiam modos diferenciados. Desde as formas individualizadas do absenteísmo, da fuga do trabalho, do *turnover*, da busca da condição de trabalho não-operário, até as formas coletivas de ação visando à conquista do poder sobre o processo de trabalho, por meio de greves parciais, operações de zelo [...], contestações da divisão hierárquica do trabalho e do despotismo fabril emanado pelos quadros da gerência, formação de conselhos, propostas de controle autogestionárias, chegando inclusive à recusa do controle do capital e à defesa do controle social da produção e do poder operário.

A luta empreendida pelos trabalhadores não surtiu o efeito de alterar a lógica do capital, principalmente porque os sindicatos foram “cedendo ao capital, em troca de ganhos reais de salário pela cooperação na disciplinação dos trabalhadores de acordo com o sistema fordista de produção” (HARVEY, 1992, p. 129). Nesse processo, salienta o autor, o papel do Estado, dentre outras funções, era se esforçar

para controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra, além do *Welfare State*, tido como uma forma de regulação econômica e de políticas sociais propícia para aquele momento. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público que eram vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego. Ainda buscavam fornecer complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção.

Nesse ínterim, houve uma série de descontentamentos populares, porque nem todos os trabalhadores eram beneficiados, o que aumentava a insatisfação dos que não tinham acesso aos benefícios, ameaçando a hegemonia deste modelo de produção, que não conseguia conter as contradições próprias do capitalismo. Então, dentre outros fatores, a profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, retirou o mundo capitalista da estagnação da produção de bens e da alta inflação de preços e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista. Isso possibilitou uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política, as quais representaram os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado a um sistema de regulamentação política e social bem distinta (HARVEY, 1992, p. 140). Pode-se destacar que a mobilização da classe trabalhadora foi um dos fatores centrais desencadeadores da crise dos anos de 1970, numa reação às relações fordistas de produção.

Assim, no final dos anos 1960 e início de 1970, o padrão societário fordista/keynesiano apresentou sinais de esgotamento, fruto de uma nova crise do capital, que abala as certezas até então vigentes e altera substancialmente a materialidade e a subjetividade dos trabalhadores. A crise capitalista desencadeou inúmeras transformações, dentre estas, o modelo de produção toyotista, atrelado à reestruturação produtiva do capital, sendo um de seus aspectos a precarização com a desregulamentação do uso da força de trabalho. Esta crise tem desdobramentos em vários ângulos: aprofundando e redimensionando os processos econômicos e

políticos – globalização e financeirização –, reestruturação produtiva e neoliberalismo, mudanças no campo cultural, ideológico, dentre outras.

O novo modelo de organização da produção, o toyotismo, prioriza a flexibilização da produção e dos processos de trabalho que dinamizam o mercado mundial com enorme salto tecnológico, expresso na automação, na robótica e na microeletrônica. Essas transformações imprimiram mudanças significativas no campo das profissões e a todos os trabalhadores, tanto pela instabilidade no exercício da capacidade de colocar-se no mercado de trabalho quanto pelas mudanças dos processos produtivos, precarizando as condições e relações de trabalho. Pois a acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural”, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais e o retrocesso do poder sindical (HARVEY, 1992, p. 141).

Em contraposição ao taylorismo / fordismo, esse novo modelo caracteriza-se, segundo Antunes (2001, p. 54), pela produção vinculada à demanda, variada e bastante heterogênea; fundamenta-se no trabalho em equipe, com multiplicidade de funções; pelos programas de gerenciamento pela qualidade total; tem como princípio o *just in time*¹³ e funciona segundo o sistema *kan ban*¹⁴; a produção é horizontalizada, ou seja, é transferida a terceiros parte do que anteriormente era produzido no interior da fábrica; e implementa novas formas de pagamento capazes de promover a emulação do trabalho.

Bernardo (2004, p. 92) acrescenta que a captura da subjetividade do trabalho é uma das pré-condições do próprio desenvolvimento da nova modalidade do capital, pois “os membros do grupo estipulam todas as operações a que cada um deles se dedica, controlam-se uns aos outros e tentam descobrir formas de melhorar a sua própria atividade”.

Assim, no sistema toyotista de produção as empresas impõem um controle interno, com vistas a racionalizar espaços, custos e a obter a qualidade total. Com isso, reformularam a organização produtiva e redirecionaram o papel e a postura dos

¹³ O *just in time* refere-se a uma técnica de redução dos estoques, tendo como elemento fundamental o controle da qualidade de uma peça ou de um serviço pelos trabalhadores que o produzem (BERNARDO, 2004, p. 55). Aqui a produção é orientada pela demanda.

¹⁴ *Kan ban* compõe-se de um conjunto de placas ou senhas de comandos que indicam o que fazer a quantidade a ser feita e onde deve ser colocada a produção; é a reposição de estoque. Ele alimenta o sistema *just in time* (ANTUNES, 2001, p. 54).

empregados no ambiente de trabalho. Os empregados passaram a manter uma interdependência, com incentivo à atividade em equipe, ao mesmo tempo que competem entre si, fazendo surgir um jogo de individualismo no ambiente de trabalho. Diante do imperativo de que as tarefas em grupo devem ser rigorosamente cumpridas, surgiu um controle bastante rígido dos empregados sobre si próprios e sobre outros colegas. A falta ou falha cometida acarreta a perda do emprego ou a terceirização pelo empregador (BERNARDO, 2004, p. 88-89).

Posto isso, o empregado, imerso num mundo invisível de medo e levado pela necessidade de manter seu emprego, muda sua referência e visão sobre a identidade coletiva, diminuindo sua relação com os sindicatos e ampliando-a com relação às empresas, aumentando assim os seus laços de dependência.

Desse modo, concordamos com Antunes (2001) quando ressalta que enquanto a era fordista se movia centralmente por uma lógica mais despótica, a era toyotista é mais consensual, mais envolvente, mais participativa, em verdade, mais manipulatória.

Com este panorama, a força coletiva emanada dos sindicatos tende a se fragilizar. No processo de crise conjuntural dos anos 1970 essas entidades enfrentam o desafio de priorizar as negociações sobre as garantias de direitos, em vez de reivindicá-los contundentemente. No Brasil, isso se deu nos anos 1990. A terceirização dos vínculos empregatícios, por exemplo, acabou por enfraquecer categorias, gerando queda nas taxas de sindicalização. Isso também fez gerar um processo de declínio da consciência de classe dos trabalhadores, decréscimo do número de sindicalizados e do exercício de greve (ANTUNES, 2001), o que favorece o propósito da flexibilização dos direitos conquistados.

Com o toyotismo houve a necessidade de reformulação dos impactos da subordinação sobre o trabalho, que hoje se opera de maneira diferente, dependendo do ambiente de trabalho. Com o surgimento de parcerias entre empresas, especialmente devido ao incremento das políticas de terceirização, o empregado subordina-se tanto ao empregador direto quanto ao tomador de serviços.

O Direito do Trabalho, por sua vez, passou a trazer em seu bojo dinâmicas e efeitos próprios do neoliberalismo, através da desregulamentação e flexibilização dos direitos. A desregulamentação diminui a proteção do Estado ao trabalhador,

permitindo que a autonomia privada, individual ou coletiva, regulasse as condições de trabalho e os direitos e obrigações advindas da relação de emprego.

As balizas de uma sociedade salarial assentada no binômio trabalho-remuneração vêm sofrendo as consequências de um modelo altamente excludente em relação ao mercado de trabalho, com mudanças nas modalidades de emprego, na estrutura industrial e na organização do trabalho. Somam-se a esse cenário as políticas macroeconômicas que impõem às economias mundiais periféricas taxas de crescimento econômico, agravando o quadro de desemprego, além da convivência de relações duais e ambíguas em que o espaço econômico ocupado pela informalidade e o setor de serviços encontram-se em franca expansão.

O impacto das mudanças relativas aos processos produtivos tem rebatimentos diretos no mercado de trabalho, com uma progressiva e crescente desregulamentação, processo que tem possibilitado a redução do trabalho formal e o aumento do trabalho temporário, terceirizado e em tempo parcial.

O mercado de trabalho, por exemplo, passou por uma radical reestruturação. Diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes e contratos de trabalho mais flexíveis. [...] O propósito dessa flexibilidade é satisfazer as necessidades com frequência muito específicas de cada empresa. Mesmo para os empregados regulares, sistemas como “nove dias corridos” ou jornadas de trabalho que têm em média quarenta horas semanais ao longo do ano, mas obrigam o empregado a trabalhar bem mais em períodos de pico de demanda, compensando com menos horas em períodos de redução da demanda, vêm se tornando muito mais comuns (HARVEY, 1992, p.143-144).

Estes elementos reforçam a análise sobre a precariedade do trabalho, marcada pelas constantes investidas nos direitos conquistados pelos trabalhadores, materializada na desregulamentação das leis trabalhistas e dos contratos de trabalho e na expansão da terceirização. Aliado a isso, ainda tem-se alta taxa de desemprego, diminuição do trabalho assalariado, fragmentação e desqualificação do trabalho e crescente deslocamento de postos de trabalho para a informalidade, baixos salários e expansão do trabalho temporário.

O modo de produção capitalista no toyotismo tem o poder de destruir automaticamente as habilidades à sua volta, originando qualificações e ocupações que correspondem às suas necessidades, o que possibilita a divisão entre os próprios trabalhadores relacionada a seus conhecimentos. Sendo assim, há dois setores de trabalhadores: de um lado, um pequeno e seletivo grupo, altamente qualificado, e, de outro, um expressivo grupo pouco qualificado. Os processos de trabalho sofrem alterações, com ênfase na divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual, tendo como resultados a desqualificação e o controle como marcas da inserção dos trabalhadores nos processos produtivos (HARVEY, 1992, p. 144).

Nesse contexto, há um crescente contingente de trabalhadores que convivem com a super-exploração de sua força de trabalho e a redução em seus salários, em que a mudança mais radical tem seguido a direção do aumento da subcontratação e do trabalho temporário. Soma-se, ainda, o aumento do trabalho feminino, infantil e das minorias, “onde constata-se casos de subcontratação que abrem oportunidades para a formação de pequenos negócios e, em alguns casos, permitem que sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar e paternalista (“padrinhos”, “patronos” e até estruturas semelhantes à máfia) revivam e floresçam, mas agora como peças centrais, e não apêndice do sistema produtivo” (HARVEY, p. 145).

Diante desse cenário, é muito ilustrativa a citação de Mészáros, quando este trata sobre o padrão do desemprego existente na atualidade:

O problema já não é apenas o sofrimento dos trabalhadores sem qualificação, mas também o de um grande número de *trabalhadores qualificados* que, junto com o exército de desempregados, disputam o número desesperadamente pequeno de empregos disponíveis. A tendência da amputação “racionalizadora” já não se limita aos “ramos periféricos de uma indústria envelhecida”, mas inclui alguns dos setores mais desenvolvidos e modernos da produção – da construção naval e aeronáutica à eletrônica, e da engenharia à tecnologia espacial. Assim, já não estamos preocupados com os subprodutos “normais” e bem aceitos do “crescimento e

desenvolvimento”, mas com a sua paralisação; nem com problemas periféricos de “bolsões de subdesenvolvimento”, mas com uma contradição fundamental do modo capitalista de produção em seu conjunto, que transforma até as maiores conquistas do “desenvolvimento”, da “racionalização” e da “modernização” em pesos paralisantes de subdesenvolvimento crônico. E, mais importante de tudo, a ação humana que se encontra no lado dos que sofrem as consequências já não é constituída pela multidão socialmente impotente, apática e fragmentada de pessoas “desprivilegiadas”, mas por todas as categorias de trabalhadores, qualificados ou sem qualificação: ou seja, objetivamente o *total da força de trabalho da sociedade* (2002, p. 322-323).

A nosso ver, as questões sumariadas pelo autor envolvem e refletem a situação vivenciada por uma quantidade de trabalhadores no momento atual; em que pese o seu conhecimento, ninguém mais está livre de viver as consequências dessa crise no mundo do trabalho. Dados de desemprego noticiados no mês de janeiro de 2009 sobre as consequências do balanço da crise que começou em 2008 e continua com os seus efeitos negativos em 2009, nos mostram que no final de 2008 a indústria de equipamentos eletrônicos eliminou algo como 3 mil postos de trabalho, que atingiram todos os segmentos de forma generalizada. Uma outra onda de demissão alegada como para minimizar os efeitos da crise, aconteceu na Magneti Marelli, que demitiu 480 funcionários do seu quadro, o que corresponde a 6% do total, e não há previsão de novas contratações. Em síntese, segundo dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a indústria paulistana demitiu 130 mil funcionários em dezembro de 2008 (UOL, Stelzer, Vanessa, 26 de janeiro de 2009).

Estes são dados bastante significativos de como em momentos de crise os trabalhadores são os mais afetados pelo reflexo da economia, uma vez que em todos os acordos feitos para a superação da crise, resultam em restrições para os trabalhadores.

Mészáros já denunciava esse momento de colapso total e do índice de desemprego:

A atual explosão populacional sob a forma do aumento do desemprego crônico nos países capitalistas mais avançados representa um perigo sério para a totalidade do sistema, pois acreditava-se no passado que o desemprego maciço fosse algo que só afetasse as áreas mais “atrasadas” e “subdesenvolvidas” do planeta. Na verdade, a ideologia associada a este estado de coisas

poderia ser – e, com um toque de cinismo, ainda é – usada para acalmar o operariado dos países “avançados” com relação à sua suposta superioridade concedida por deus. Entretanto, como uma grande ironia da história, a dinâmica interna antagonista do sistema do capital agora se afirma – no seu impulso inexorável para reduzir globalmente o *tempo de trabalho necessário* a um valor mínimo que otimize o lucro – como uma tendência devastadora da humanidade que transforma por toda a parte a população trabalhadora numa *força de trabalho crescentemente supérflua* (Mészáros, 2002, p. 341).

A crise relacionada ao desemprego não tem mostrado sua capacidade de redução; ao contrário, percebe-se que sua tendência tem se agravado, principalmente com o fortalecimento do pensamento e das medidas neoliberais. Reforçado pelo processo da crise recessiva mundial de 1973, o neoliberalismo ganhou fôlego e se fortaleceu nos EUA e na Inglaterra, nos anos de 1980, através de uma ideologia capitalista defensora do ajuste dos Estados nacionais às exigências do capital transnacional, e ganhou força no Brasil a partir da década de 1990.

Com o avanço das medidas neoliberais atreladas à reestruturação produtiva, tem-se um quadro alarmante de desempregados, cujas conseqüências atingiram dimensões negativas para os proletários enquanto indivíduos e como classe, vulnerabilizando-os. A maioria, desprovida de todas as necessidades básicas para continuar sobrevivendo, passou a conviver com a miséria em diversos sentidos.

Estas expressões da questão social, como desemprego e situação de vulnerabilidade, imbricadas em suas determinações cotidianas, estão agravando a situação dos trabalhadores e de seus familiares, causando rupturas profundas em alguns segmentos sociais, ampliando o grau de miserabilidade e destruindo relações humanas, muitos se transformando em demanda para os profissionais que trabalham na área social.

Não obstante, ainda segundo Mészáros (2002, p. 801-802), a crise do capital contemporaneamente tem gerado conflitos de tal ordem que:

Ao mesmo tempo que alguns milhões de pessoas mais velhas são forçadas a se juntar às filas de doações aos necessitados, enquanto muitos milhões a mais estão sob a imensa pressão de uma “aposentadoria precoce”, da qual a seção mais dinâmica do capital contemporâneo – o capital financeiro – pode sugar durante algum tempo ainda um pouco mais de lucro. Assim, o grupo etário da “geração útil” está encolhendo para uma faixa entre 25 e 50 anos,

opondo-se *objetivamente* às “gerações indesejadas,” condenadas pelo capital à inatividade obrigada e à perda da sua humanidade. E, então, já que agora a geração intermediária é comprimida entre “jovens” e “velhos” “inúteis” – até que ela própria se torne supérflua quando assim determinar o capital –, até mesmo os planos temporais destas contradições se tornam absolutamente confusos.

Neste quadro totalmente adverso aos trabalhadores, resume-se um conjunto de tendências extremamente prejudiciais a eles, vivenciadas em uma realidade marcada por altas taxas de desemprego, diminuição do trabalho assalariado, fragmentação e desqualificação do trabalho e crescente deslocamento de postos de trabalho para a informalidade, baixos salários, a expansão das chamadas formas “atípicas” da contratação, como o trabalho temporário e em tempo parcial. Postos de trabalho que garantiam estabilidade se esfacelam drasticamente, ocasionando a insegurança, que passou a fazer parte do cotidiano dos trabalhadores com vinculações formais de emprego.

Nesse cenário, o debate sobre a qualificação dos trabalhadores avança para o conceito de empregabilidade, considerada como a capacidade do trabalhador em se manter empregado ou encontrar novo emprego quando demitido, tornando-se empregável. A responsabilidade de se tornar empregável é individual, o que justifica a exclusão do mercado de trabalho pelo não atendimento das demandas exigidas.

Consideramos esse conceito bastante frágil, pois as responsabilidades são deslocadas para o trabalhador, descontextualizadas do complexo jogo de forças e interesses contraditórios presentes na sociedade. Com essa visão, o desemprego seria uma inadequação do trabalhador em termos da não qualificação às exigências do novo paradigma produtivo e as ofertas de trabalho estariam garantidas a todos, bastando sua adaptação à nova ordem produtiva, o que efetivamente não se realiza.

Esse conceito, da forma como vem sendo discutido, reforça mecanismos ideológicos que retiram do capital e do Estado suas responsabilidades e responsabiliza os trabalhadores quanto à não inserção no mercado de trabalho.

Assim, concordamos com Bernardo, ao salientar que:

Mais do que o desemprego, são a fragmentação da força de trabalho e a precarização do assalariamento que caracterizam atualmente a situação de grande parte da classe trabalhadora. E assim se fecha o círculo [...] ao serem criadas as condições sociais e tecnológicas para aumentar as economias de escala e

simultaneamente dispersar os trabalhadores, todas as formas de fragmentação da força de trabalho tornaram-se possíveis (2004, p. 111; 123).

Inferimos dessa discussão que o capitalismo ao longo da sua trajetória tem se utilizado de mecanismos de exploração e de controle do trabalho, desde a produção na cooperação até as formas contemporâneas, como o fordismo e o toyotismo, contudo, nestas últimas as relações precárias de trabalho aparecem de maneira muito mais acentuada.

Esse conjunto de características que assolam a vida dos trabalhadores faz parte desse padrão de acumulação flexível que impôs aos homens as incertezas do desemprego e da informalidade a partir de modelos flexíveis de gestão e organização do trabalho nas empresas.

Neste contexto histórico, a flexibilização e a precarização do trabalho se metamorfoseiam, assumindo novas dimensões e configurações. O curto prazo impõe processos ágeis de produção e de trabalho e, para tal, é indispensável contar com trabalhadores que se submetam a quaisquer condições para atender ao novo ritmo e às rápidas mudanças. A mesma lógica que incentiva a permanente inovação no campo da tecnologia atinge a força de trabalho de forma impiedosa, transformando rapidamente os homens que trabalham em obsoletos e descartáveis, homens que devem ser “superados” e substituídos por outros “novos” e “modernos”, isto é, flexíveis. É o tempo de novos (des)empregados, de homens empregáveis no curto prazo, através das (novas) e precárias formas de contrato e, dentre elas, a terceirização/subcontratação ocupa lugar de destaque (DRUCK e MONY, 2007, p. 26).

Depreende-se dessa assertiva a pertinência da discussão em torno da flexibilização das relações trabalhistas, que as autoras entendem ser parte de um processo mais geral. Para elas é

um processo que tem condicionantes macroeconômicos e sociais derivados de uma nova fase de mundialização do sistema capitalista, hegemônico pela esfera financeira, cuja fluidez e volatilidade típicas dos mercados financeiros contaminam não só a economia, mas a sociedade em seu conjunto, e, desta forma, generaliza a flexibilização para todos os espaços, especialmente no campo do trabalho. Nesta fase, a liberalização e liberdade do mercado atingem nível inédito de desenvolvimento. Esse processo mais geral

determina e articula a flexibilização dos processos de trabalho, do mercado de trabalho, das leis trabalhistas e dos sindicatos, definindo o caráter da reestruturação produtiva mais recente, especialmente no que se refere à estratégia das empresas na adoção dos novos padrões de gestão do trabalho (toyotismo, produção enxuta etc) (DRUCK e MONY, 2007, p. 29).

Dessa forma, são várias as expressões flexibilizadas da precarização das relações de trabalho, na atualidade, tais como: o desemprego, os contratos temporários, subcontratação de serviços de terceiros, informalização do trabalho, sobrecarga de trabalho, desregulamentação das legislações trabalhistas, salários flexíveis (60% da remuneração são salários variáveis), maiores riscos de acidentes de trabalho, dentre outros. E mais, são impactos que marcam a fragmentação, a segmentação dos trabalhadores, a heterogeneidade, a individualização, a fragilização dos coletivos, a informalização do trabalho, a fragilização e crise dos sindicatos, e a mais importante delas, a ideia de perda – de direitos de todo tipo – e da degradação das condições de saúde e de trabalho. Noções que dão conteúdo à ideia de precarização, considerada como a implicação mais forte da flexibilização (Druck e Mony, 2007, p. 30).

No que concerne à questão do desemprego, neste estudo utiliza-se a expressão desemprego não somente na sua correta acepção, que diz respeito à ausência de emprego, mas também referindo-se a empregos informais, ou seja, aqueles em que são ignorados e totalmente descumpridos os direitos básicos assegurados ao trabalhador. Nesse mesmo sentido, as mudanças estruturais ocasionaram o aumento do desemprego, assim como do subemprego, propiciando, inclusive, o agravamento da situação de vulnerabilidade social de grande parte da população. No caso específico de nosso país, isso representa desrespeito aos dispositivos contidos no art. 7º da Carta Magna e a todas as conquistas obtidas pela classe trabalhadora ao longo da história, a exemplo, as conquistas oriundas da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). As diferenças dos direitos trabalhistas, entre o que está preconizado e o que de fato ocorre, vêm respaldar toda a nossa discussão sobre a realidade da precarização das relações do trabalho no Brasil, e que tem afetado aos trabalhadores do setor privado e também do setor público, cada um com suas especificidades. Assim como, as diferenças de inserção no mercado

de trabalho demonstram as disparidades de acesso aos direitos entre os próprios trabalhadores e penalizam ainda mais aqueles que têm o acesso através do vínculo precário de emprego. Dentre outros fatores, essas disparidades contribuem para fragmentar as lutas trabalhistas por direitos, já que os trabalhadores em seus diferentes segmentos vivenciam relações de trabalho diferenciais.

Esta situação precária vivenciada pelos trabalhadores encontra-se respaldada por diversas reformas na legislação, tais como: “ampliação do uso do trabalho temporário através da portaria nº. 2 (1996), que generalizou a sua utilização prevista na legislação desde 1974, redefinindo o contrato temporário e incentivando o precário; o novo Contrato de Trabalho por Tempo Determinado (1998); o novo Contrato de Trabalho em Tempo Parcial (1998); o novo Contrato de Aprendizagem (2000); a ampliação do uso de Trabalho Estágio (1999), desde 1977¹⁵; e a lei que possibilita às empresas a contratação de cooperativas profissionais ou de prestação de serviços (1994) – constituída por trabalhadores associados e não assalariados, portanto, sem direitos cobertos pela legislação –, sem caracterização de vínculo empregatício” (Druck e Mony, 2007, p. 41).

É inquestionável o processo de flexibilização da legislação trabalhista e de institucionalização legal do trabalho precário no Brasil, como bem demonstram as alterações na lei, que tanto flexibilizam o uso da força de trabalho, como também propiciam a fraude e o descumprimento das obrigações trabalhistas do empregador para com o empregado¹⁶.

É dentro da lógica de desobrigação dos custos e de responsabilidade de gestão do trabalho que a terceirização¹⁷ ocupa, cada vez mais, um lugar central na

¹⁵ A lei em vigor é a 11.788/2008. Esta lei data de 1977 e regulamenta o estágio profissional, estipulando direitos como: Vínculo do estágio ao projeto pedagógico da escola; Férias remuneradas, de 30 dias ou proporcionais; Limites de quatro ou seis horas diárias; Duração do estágio será de até 2 anos; Cotas de 10% das vagas para deficientes; Estágio não obrigatório tem de ser remunerado; Limite de vagas nas empresas para estágio de nível médio, dentre outros. Tais medidas se propõem a coibir o estágio como um trabalho precário.

¹⁶ O papel do governo também se altera substantivamente porque, apesar das oscilações, a orientação geral do Ministério do Trabalho dos últimos governos eleitos (Collor, FHC e Lula) é favorável às reformas neoliberais no sentido da desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho. Os projetos e propostas giravam em torno da reforma sindical (fim do imposto sindical obrigatório, fim da unicidade e instalação do pluralismo sindical), da valorização dos mecanismos de mediação nas questões trabalhistas, da diminuição dos recursos à Justiça do Trabalho e da substituição de mesas-redondas das DRTs por câmaras privadas e públicas de conciliação, e de medidas gerais de redução do custo da contratação do trabalho.

¹⁷ Em nossa legislação, a terceirização instalou-se como forma de trabalho temporário, nos moldes da Lei 6.019 de 1974, a qual prevê a possibilidade de, através de negociação coletiva, criar dois regimes

organização do trabalho, contribuindo fortemente para aprofundar a flexibilização do mercado de trabalho no Brasil, no qual a informalização (trabalho sem registro, sem contrato, o trabalho autônomo, as cooperativas, o estágio – que se caracterizam como trabalho não assalariado no sentido legal do termo) passa a ser a regra não só demonstrada como tendência, mas comprovada oficialmente (Druck e Mony, 2007, p. 42).

A precarização aliada à terceirização se processa, portanto, em múltiplas dimensões, dentre as quais está a desestabilização do emprego e da condição de assalariados; as precárias condições de trabalho e organização do trabalho (tipos de trabalho mais ou menos penosos, intensidade, jornada de trabalho, pausas, pressão de tempo); as condições de segurança e saúde no trabalho (políticas de proteção coletivas, individuais, exposição aos riscos, acidentes, adoecimentos, assistência, tratamento, reabilitação, direito ao afastamento); a pulverização dos coletivos de trabalhadores bem como de suas representações (processo de fragilização sindical, insegurança e vulnerabilidade social, de desenraizamento e disfiliação social) (DRUCK e FRANCO, 2007, p. 116).

Em razão disso, merecem críticas essas atitudes dos governos no sentido de flexibilizar totalmente o direito trabalhista, sujeitando-se as partes à livre negociação¹⁸. A alegação que sustenta essa tendência prende-se ao equivocado pensamento de que, no Brasil, o desemprego crescente é resultado, principalmente, da rigidez das normas trabalhistas vigentes. Dessa forma, receoso quanto aos altos custos sociais¹⁹, o empregador teria deixado de contratar e, por outro lado, passou a desempregar mais. Com absoluta convicção, o que mais onera as empresas não são os custos sociais. A remuneração do trabalhador brasileiro é uma das mais

de trabalho na mesma empresa, distinguindo entre o *status* de trabalhadores contratados por prazo indeterminado e no pleno gozo de seus direitos trabalhistas e previdenciários, e o de trabalhadores contratados por prazo determinado e com seus direitos trabalhistas e previdenciários reduzidos.

¹⁸ O Projeto de Lei nº 5.483/01, aprovado na Câmara Federal, altera o art. 618 da CLT e afirma: “Na ausência de convenção ou acordo coletivo firmado por manifestação expressa da vontade das partes e observadas as demais disposições do Título VI desta Consolidação, a lei regulará as condições de trabalho”. Ou seja, valem as Convenções e os Acordos Coletivos firmados entre as partes (O NEGOCIADO) acima da lei (O LEGISLADO), desde que não contrariem os direitos trabalhistas previstos na Constituição Federal e as legislações previdenciárias, tributárias, lei do FGTS, lei do vale- transporte e do programa de Alimentação do Trabalhador e Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança no Trabalho.

¹⁹ As obrigações do empregador com o empregado através de uma contratação regulamentada pela lei se baseiam em: Salário base; Décimo terceiro salário; Férias remuneradas; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Contribuições previdenciárias; outras contribuições (acidentes de trabalho, etc.); outros benefícios obrigatórios (Fonte: Ipea, 2007).

baixas do mundo e sobre ela é que incidem os encargos sociais. Sendo assim, evidente que o custo do trabalho situa-se em patamar bem inferior ao que falaciosamente se divulga. Assim, a carga que mais onera as empresas diz respeito aos próprios tributos e altas taxas de juros²⁰, e não apenas ao salário de penúria recebido pelos trabalhadores.

Para Borges (2004, p. 85), o mercado de trabalho brasileiro foi reconfigurado, acentuando os seus elementos mais precários – a baixa proporção de vínculos protegidos, a predominância de postos de trabalho mal remunerados na estrutura ocupacional, a instabilidade dos vínculos – e agregando novos traços como o desemprego elevado e de longa duração e a intensificação da jornada de trabalho. Juntas, essas velhas e novas características do mercado de trabalho nacional construíram um novo patamar de precariedade cuja natureza vai sendo explicitada nas conjunturas de recuperação da economia, quando o desemprego sustentado, os baixos salários e a perda de qualidade dos postos de trabalho persistem, apesar da ocorrência de significativa criação de empregos “com carteira assinada”.

Diante do exposto, o nosso entendimento sobre a precarização das relações de trabalho no setor produtivo é de que ela é mais acentuada a partir da priorização das formas flexíveis de produção desenvolvidas a partir da década de 1970. Portanto, globalização e reestruturação produtiva são fenômenos imbricados que, com o apoio do Estado, provocaram mudanças drásticas na vida da população trabalhadora, acentuando o processo de precarização do trabalho e conseqüentemente induzindo uma grande parte da sociedade ao nível da vulnerabilidade social.

Entendemos que a discussão aqui empreendida reforça a ideia inicial, visto que o capitalismo, através da acumulação flexível, com suas formas contemporâneas de exploração tem se utilizado de diversos mecanismos que afetam diretamente as condições de trabalho dos trabalhadores, aumentando a

²⁰ Os principais tributos e contribuições cobrados às empresas brasileiras são: Contribuição para o PIS; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto de Renda Pessoa jurídica – IRPJ; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; Simples - Sistema Integrado Pagamento Imposto e Contribuição de Microempresa e EPP (Empresa de Pequeno Porte) (GITMAN, 2009).

exploração deles e o índice de precarização que vivenciam cotidianamente. Tais mecanismos têm se desdobrado em técnicas de controle pela via da coerção e do consenso do trabalho em face da subordinação do trabalho ao capital, com vistas à funcionalidade de reprodução desse sistema hegemônico, sem perder de vista, é claro, o apoio do Estado em todo esse processo.

Esse contexto de precarização, de subcontratação, de queda do padrão salarial, da ampliação de contratos de trabalho temporários e do desemprego é uma realidade que afeta a todos os trabalhadores, inclusive o trabalho do servidor público no Brasil. No próximo item, discutiremos também sobre a funcionalidade dos serviços para a acumulação do capital, tendo em vista que esse setor é apropriado por essa lógica lucrativa, à medida que o Estado precisava responder às necessidades sociais da população para continuar mediando a acumulação do capital e a reprodução do trabalho.

1.2 A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO

As mudanças nas formas de organização do trabalho e da mão-de-obra que vêm ocorrendo na produção capitalista referem-se às estratégias utilizadas pelo capital para poder continuar o seu incessante processo de acumulação, por meio da reestruturação da produção e da reorganização do mercado, para garantir sua manutenção. Para tanto, o capital redesenha não apenas sua estruturação econômica, mas, sobretudo, reconstrói permanentemente a relação entre as formas mercantis e o aparato estatal que lhe dá coerência e sustentação.

Assim sendo, o resultado desse processo se reflete através das mudanças nas formas de emprego, de trabalho e na estrutura industrial, visto que fazem parte de um modelo de flexibilidade, gerando consequências devastadoras socialmente, como o aumento do desemprego, a precarização do trabalho, o crescimento do trabalho informal, a desvalorização do salário e a expansão das contratações temporárias.

É importante destacar que essas alterações não se restringem ao mundo fabril, industrial, mas atingem também o chamado setor de serviços, incluindo-se os

serviços públicos. Antunes (2001) afirma que as mudanças organizacionais e tecnológicas, assim como as mudanças nas formas de gestão, também afetam este setor, que cada vez mais, se submete à racionalidade do capital. Com o crescimento desse setor, alteram-se não só os limites da divisão social e técnica do trabalho, mas também a função dos serviços na acumulação. Pois, segundo Karsch (1998):

Os serviços são entendidos como um mecanismo produtivo do capital monopolista e, conseqüentemente, marcando sua presença na divisão social do trabalho. Ele modifica-se e amplia-se em conseqüência de modificações tecnológicas ou ideológicas, para atender a interesses do poder que o comanda.

Ao se utilizarem do setor de serviços para fins de acumulação, os capitalistas impuseram mudanças no processo de produção, combinando novas atividades de serviços com as formas de produção tradicionalmente existentes. De acordo com Costa (1998, p. 99):

As mudanças no processo de produção mobilizam novas formas de combinação entre os trabalhos dos assalariados dos serviços e daqueles inseridos na produção material, originando uma nova composição do trabalhador coletivo e novas formas de cooperação. Assim, atualmente, novas atividades do setor de serviços estão combinadas com serviços tradicionais e com as novas formas de produção material.

Isso significa que a evolução na utilidade dos serviços é também decorrência das novas necessidades sociais que surgem a cada dia e que passam a ser apropriadas pelo capital, uma vez que os serviços contribuem para criar condições de produção que estimulam e ajudam no consumo de mercadorias.

Segundo Costa (1998, p. 98), ao longo do século XX, e particularmente nas três últimas décadas, o processo de incorporação das atividades de serviço à forma capitalista de produção põe em evidência um acelerado processo de expansão e diversificação deste setor, mostrando que tais atividades passam a ser parte da dinâmica de acumulação, vindo a se configurar como uma das questões que assumem relevância no conjunto das recentes transformações societárias.

Quanto à expansão dos serviços, no desenvolvimento capitalista, Braverman (1987, p. 239) afirma que na fase monopolista, o primeiro passo para a criação do

mercado universal é a conquista de toda a produção de bens sob a forma de mercadoria; o segundo passo é a conquista crescente de serviços e sua conversão em mercadoria; e o terceiro é um 'ciclo de produto', que inventa novos produtos e serviços, alguns dos quais tornam-se indispensáveis à medida que as condições de vida moderna mudam. Isso significa que os serviços passam a ser efetuados sob a lógica lucrativa, na condição de mercadorias, contribuindo para expandir o capital ainda mais.

Nesse sentido, entendemos que um dos pré-requisitos para que o capitalismo obtenha a sua acumulação está pautado na produção, na venda e no consumo dos serviços pela sociedade, através das diversas formas que ele encontra para expandir a produção, como, por exemplo: o tempo de vida limitado que tem determinados produtos no mercado, tendo em vista que os avanços tecnológicos sempre apresentam uma novidade para os consumidores. Meszáros (1989) diz que “esse consumo, essas necessidades, é impulsionado pelos novos encantos inspirados pelas propagandas constantes”.

Para Mandel (1982, p. 272), “a expansão dos serviços não se confunde com a emergência de uma nova forma de organização social da produção e do trabalho”. A proeminência dos serviços está longe de representar uma “sociedade pós-industrial; ela representa um movimento de expansão e centralização do capital que penetra em todos os setores da vida social”.

Dessa forma, o desenvolvimento dos serviços faz com que sejam alteradas as suas funções, ampliando-se dos serviços pessoais para os serviços coletivos, tendo em vista o crescimento de necessidades coletivas (saúde, educação, previdência, lazer etc.), ou seja, as necessidades de reprodução que ao serem incorporadas pelo capital expandem a oferta de serviços sociais que são necessários para a reprodução do trabalho e do capital. Esses mecanismos de administração dos efeitos da desigualdade econômica incluem o investimento do Estado em hospitais, escolas, habitação, polícia, estradas, tribunais, prisões, asilos, albergues de mendigos, os centros de reabilitação, instituição de reclusão e controle de delinquência juvenil, entre outros.

Em meio a um contexto de avanço industrial e de urbanização, a classe trabalhadora, ao mesmo tempo que é portadora das mazelas produzidas pelo

projeto burguês, impõe-se enquanto classe para-si no cenário inglês e em outros países da Europa por volta de 1830. Obrigando os capitalistas a reconhecerem o fenômeno da pobreza que atinge o proletariado, neste momento, portador de uma consciência política, fazendo com que a questão social se tornasse um problema político.

Pastorini (2007, p. 97) menciona que

as manifestações concretas e imediatas da “questão social” têm como contraface a *lei geral da acumulação capitalista* desenvolvida por Marx em *O capital*. Ou seja, as principais manifestações da “questão social” – a pauperização, a exclusão, as desigualdades sociais – são decorrências das contradições inerentes ao sistema capitalista, cujos traços particulares vão depender das características históricas da formação econômica e política de cada país e/ou região.

Ao passo que se agravava o pauperismo²¹, provocava a reação dos trabalhadores, que lutavam pela redução da mais-valia absoluta, pela redução da jornada de trabalho, contra a exploração do trabalho das crianças e das mulheres, pelo valor da força de trabalho, por melhores salários²², ou seja, era uma luta que exigia a regulamentação do trabalho pelo Estado, diante do índice de precarização das relações de trabalho existentes, acrescentando-se a isso as exigências por ensino obrigatório e saneamento básico.

A intensificação da pressão direta sobre o Estado faz com que este responda aos conflitos de forma pontual, com a legislação fabril que se estende para alguns espaços de trabalho, como as minas e a agricultura. Houve a criação de comissões de investigação do trabalho infantil de adolescentes e de mulheres. Foram as lutas sociais que fizeram com que a questão social se tornasse um problema de intervenção pública, à medida que os conflitos exigiram a intervenção do Estado no tocante ao reconhecimento dos direitos sociais por meio das políticas e serviços sociais.

²¹ Netto (2001, p. 43) diz que a designação de pauperismo pela expressão “questão social” relaciona-se diretamente aos seus desdobramentos sóciopolíticos.

²² Os relatórios dos inspetores de fábricas utilizados por Marx revelam com clareza espantosa os diversos mecanismos de exploração dos trabalhadores pelo capitalista, assim como evidenciam a degradante situação em que trabalhavam e viviam os trabalhadores e suas famílias. Outros casos são também minuciosamente citados por Engels, na sua obra “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra” [s.d].

No entanto, concordamos com Netto quando diz que a intervenção estatal sobre a questão social se realiza de maneira fragmentada e parcial, porque “se tomar a questão social como problemática que caracteriza uma totalidade específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho, e isso colocaria em xeque a ordem burguesa que tenta sempre mascarar a exploração” (1992, p. 28).

Vale ressaltar que as respostas do Estado aos problemas oriundos do agravamento da pobreza, através da legislação trabalhista, foi mais um mecanismo para amenizar as desigualdades advindas do processo produtivo, ao mesmo tempo que assegurava a sua incessante acumulação, o que leva a entender que:

A “questão social” como totalidade processual remete à relação capital/trabalho (à exploração capitalista); e que as ações estatais, como as políticas sociais, têm como meta primordial o enfrentamento daquelas situações que possam colocar em xeque a ordem burguesa. Mas, evidentemente, esse atendimento não vai dirigido à raiz do problema; pelo contrário, é orientado para enfrentar algumas das manifestações da “questão social” como problemáticas particulares, fragmentando, estilhaçando e atomizando as demandas sociais como uma forma de reprimir, acalmar e calar qualquer voz que atente contra a coesão e a ordem socialmente estabelecida (PASTORINI, 2007, p. 110).

Dessa forma, ao se tornar pública a questão social exige medidas interventivas por parte do Estado, que ao responder, deixa transparecer *o seu duplo papel, de coerção e de consenso, de concessão e de conquista* (Pastorini, 2007, p. 111). Portanto, é pelo viés da conquista que a legislação fabril pode ser reconhecida como a propulsora do papel intervencionista do Estado com relação aos direitos sociais e às políticas sociais, que se ampliará no século XX.

Assim, nas suas funções sociais, o Estado burguês no capitalismo monopolista, através das políticas sociais, administra as expressões da questão social para poder manter a ordem monopólica.

A intervenção do Estado nesse momento tinha como principal intuito garantir lucros e aumentar a produção; para tanto, como poder político e econômico desempenhava uma multiplicidade de funções. Dentre as funções desempenhadas pelo Estado no período de capitalismo monopolista, Baran e Sweezy (1978, p. 73) citam algumas: “fortalecimento e regulamentação dos monopólios, favorecimento por

tributação e despesa, e pela política do Estado para com o resto do mundo, que é decisiva no funcionamento do sistema capitalista”. Assim, suas funções são tão necessárias que o “sistema capitalista não sobrevive um dia sequer sem uma das múltiplas formas de intervenção massiva do Estado” (MÉSZÁROS, 1997, p. 150).

No contexto neoliberal, também os serviços sociais participam mais diretamente do processo de acumulação do capital. Serviços como saúde, educação e previdência, que seriam responsabilidade do Estado, passaram a ser mercantilizados, propagando-se a ideia de que o bom é o que é privado, mas que só está ao alcance daqueles que têm condições de pagar por ele. Ao serem incorporados pelo capital, esses serviços têm uma utilidade social voltada para o lucro, *“de modo a atender às necessidades das indústrias, seja ela farmacêutica, de equipamentos, de produção da cesta básica, dos proprietários de grandes hospitais, creches e escolas, bem como do setor financeiro, voltado para os seguros de vida e previdência”* (MOTA, 1998, p.110).

Deste modo, muitos serviços sociais transformam-se em mercadoria, e só tem acesso a eles quem pode comprar; quem não pode, vê-se obrigado ao atendimento no serviço prestado pelo Estado, que oferece o mínimo possível e com baixa qualidade à população, seja em nível de acesso ao atendimento, como na demora para consegui-los, agravando assim as desigualdades entre os cidadãos, ao mesmo tempo que demonstra o contraste de acesso universal garantido por lei.

Por isso, Costa (1998, p. 109) menciona que no atual estágio capitalista, falar em expansão dos serviços sociais voltados para atender às necessidades de reprodução do trabalhador e de sua família, expressa uma contraditória tensão entre a sua existência como serviço que tem um valor de uso social e coletivo e a possibilidade de serem transformados em um serviço em que sua utilidade depende do lucro e só consegue dele usufruir quem pode comprá-lo no mercado. É inegável a existência de serviços para atender às necessidades sociais, fruto das lutas dos trabalhadores; entretanto, tal reconhecimento não se dá independentemente das necessidades do próprio capital. Alias, se assim não fosse, haveria a possibilidade de atendimento das necessidades da população trabalhadora (educação, saúde, habitação, trabalho, lazer etc.) sem que os serviços voltados para o seu atendimento se transformassem em objeto de consumo mercantilizado.

Também nesse contexto temos a expansão dos serviços sociais que, apesar de não se declararem lucrativos, organizam-se, também, na esfera das iniciativas privadas, constituindo o chamado Terceiro Setor. Segundo análise de Montaño (2003, p. 241) a retirada do Estado nas respostas à questão social, delegando responsabilidade para o Terceiro Setor, não quer dizer que estes sejam mais eficientes que o Estado, ou que dispõem de mais recursos; na verdade, o fim último dessa estratégia é descaracterizar o direito de acesso às políticas públicas, pela cultura da ajuda e do favor focalizados naqueles segmentos que mais necessitam, com a oferta de serviços precários; para aqueles segmentos que dispõem de recursos mínimos, buscam serviços que são ofertados pelo mercado.

Como já afirmado, em meio à precarização dos serviços públicos, responder às necessidades de cada um vai depender do seu poder aquisitivo, uma vez que muitos serviços passam a ser atividades comercializadas, e, dessa forma, eliminam o direito universal de acesso a serviços essenciais, como, por exemplo, saúde, educação, previdência etc.

Ao mesmo tempo o Estado desenvolve ações focalizadas, pontuais e direcionadas para os segmentos mais empobrecidos que recebem normalmente um serviço de má qualidade. Ou então, a responsabilidade é delegada para a sociedade civil, que através do Terceiro Setor direciona serviços na qualidade de doação, de ajuda, e mais, de forma pontual.

Por isso, Silva (2004) afirma: “à medida que o Estado fica ausente com sua responsabilidade com o social, agravam-se os conflitos sociais e isso tem uma implicação econômica”, tendo em vista que a população precisa do mínimo necessário para consumir e assim automaticamente gerar o lucro desejado pelo capital, acentuando, desta forma, o processo de acumulação.

O autor afirma ainda que essa retração do Estado possibilita os requisitos necessários para o processo seletivo de privatização, através de: criação de demandas dos serviços e benefícios privados devido à insuficiente ou má qualidade dos serviços públicos; formas estáveis de financiamento aos altos custos dos benefícios e serviços privados; suficiente maturação do setor privado para expandir-se no encaixe da retração estatal (2004, p.116).

Vimos, portanto, que o processo de reestruturação produtiva, além de ter alterado as relações de produção nos serviços como um todo, modificou também as relações e as condições de trabalho nos serviços do funcionalismo público, tendo o Estado como o protagonista do processo de Reforma Administrativa, inserido no processo de reforma do Estado próprio ao neoliberalismo e onde o assistente social se encontra inserido na condição de servidor público.

Para tratar sobre os impactos nos serviços públicos, vamos discorrer sobre os processos de administração pública no Brasil, apreendido pelos governos e seus respectivos argumentos para as diversas reformas ao longo da trajetória pública no país, especificamente no período mais recente.

As transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro também atingem o Estado, uma vez que este se põe como empregador de parcela expressiva de trabalhadores formais, que conforma o mercado de trabalho do setor público. Portanto, procuraremos entender como o setor público estatal brasileiro também tem composto um espaço de precarização do emprego e de flexibilização das relações de trabalho.

Torna-se necessário situar o emprego público no contexto da crise fiscal e/ou das chamadas disfuncionalidades administrativas do setor público. Nesses enfoques, sabe-se que os governos contratam em excesso, onerando a folha de pagamentos, que os empregados públicos são admitidos por esquemas clientelísticos, através de relações de parentesco ou de apadrinhamento político, que os funcionários visam o interesse próprio ao invés do bem comum, que há irracionalidades na definição dos cargos e salários etc. Embora nessas abordagens compreenda-se pouco sobre a importância do emprego público na provisão dos serviços sociais, bem como sobre os impactos que podem ter as políticas de corte de pessoal sobre os serviços públicos.

Contudo, o governo, que tem como linha geral o processo de enxugamento do Estado, orientado pela reforma neoliberal, utiliza-se do argumento de que o quadro de pessoal é excessivo, dispendioso, inadequado e ineficiente, assim como as relações trabalhistas vigentes no setor são inadequadas e rígidas, impossibilitando o andamento da administração.

Para resolver tais questões os diferentes governos defendem como saída a proposta de reforma do Estado, que vem sendo utilizada ao longo da história do país, mas que não tinha apresentado resultados tão eficientes como a última reforma administrativa brasileira da década de 1990. Assim, vamos fazer um breve histórico das reformas que vinham sendo empreendidas pelos governos ao longo da trajetória pública no país, especificamente no período neoliberal mais recente.

1.3 REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E SEU IMPACTO NA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

Na administração pública brasileira, a ideia de uma primeira reforma administrativa burocrática foi pensada em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), momento em que se começou a pensar a administração dos serviços de forma descentralizada e indireta. Mas essa proposta não alcançou de fato os seus objetivos. A segunda tentativa de reforma só aconteceu em 1967, como uma forma de descentralizar e desburocratizar a administração. Essa reforma, anunciada no governo ditatorial de Castelo Branco, tinha como objetivo fazer com que o serviço público passasse a ter a eficiência econômica da empresa privada, por meio da flexibilização da administração.

A reforma iniciada pelo Decreto Lei nº. 200/1967 determinou a “transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática” (PEREIRA, 2003, p. 244).

Com efeito, percebe-se que a reforma administrativa de 1967 procurou adotar uma forte política de descentralização, com a eliminação de controles formais. O resultado, porém, não foi o esperado, mas uma expansão de empresas públicas e de formas autárquicas de serviços públicos, com o agigantamento da burocracia estatal, agravado ainda mais com a crise política do regime militar, já no início dos anos 1970.

O Regime Militar de 1964 não se descuidou dos mecanismos de legitimação político-eleitoral, diante da conjuntura macroeconômica de ajuste às condições

externas adversas dos anos 1980, e buscando o controle da transição política, teria feito uso da criação do emprego público, principalmente nas regiões mais atrasadas. Cacciamali & Lacerda (1994, apud PESSOA, 1999, p. 4) consideram o aumento do emprego público nos anos de 1980 um mecanismo de compensação voltado para atenuar os impactos da crise e manter a fidelidade dos grupos políticos influentes no Legislativo e Executivo regionais. A contratação de servidores públicos, muitas vezes sob normas clientelísticas e de acordo com os interesses das lideranças políticas regionais, seria uma contrapartida à ausência de políticas trabalhistas ativas e às limitações do sistema de proteção para os desempregados, principalmente nas esferas estadual e municipal de governo das regiões mais pobres.

Segundo Ramos & Santos (apud Pessoa, 1999, p. 3), uma das peculiaridades do emprego no setor público brasileiro seria justamente o cumprimento de funções na reprodução do sistema sóciopolítico. Segundo os autores, nas regiões menos desenvolvidas a base econômica frágil e a presença de uma ordem social paternalista geram uma forte dependência dos recursos do Estado. Antes da Constituição de 1988, as várias formas que apareceram para administrar o Estado e regularizar a situação do servidor público só serviram para mascarar o que realmente acontecia. Um Estado que atendia muito mais aos fins privados do que aos interesses públicos.

No tocante à administração do Estado, o grande mérito da Constituição de 1988 foi ter tornado obrigatório o concurso público para a admissão de qualquer funcionário, dificultando o empreguismo público. No texto constitucional vale destacar:

No capítulo VII – Da Administração Pública

Seção 1 – Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III – o prazo de validade do concurso será de até dois anos, prorrogável por igual período;

VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

Essas conquistas se relacionam com a luta da categoria dos servidores públicos para garantir os direitos de negociar com o governo as questões trabalhistas e intervir no planejamento e execução das políticas públicas, a fim de iniciar o processo de democratização do serviço público, eliminar o clientelismo e acabar com as distorções salariais existentes entre os servidores dos três poderes, onde existe um grande número de servidores desempenhando as mesmas atividades e recebendo salários diferenciados. E a efetivação da isonomia²³ que mesmo estando incluída na Constituição, nenhum governo a implantou efetivamente.

No Brasil, a Constituição de 1988, formulada a partir de um padrão universal de proteção social, coloca-se em um quadro de bastante complexidade para a viabilização de tais direitos. Legitimada em meio à introdução do pensamento neoliberal, sua viabilidade prática para a implementação dos direitos assegurados foi colocada em xeque, ou pelo menos não alcançada.

O neoliberalismo se constitui numa doutrina que enaltece o mercado para solucionar os problemas sociais, ao passo que conclama um Estado mínimo para a intervenção no social. Essa ofensiva neoliberal foi iniciada no Brasil a partir dos anos 1990, com uma lógica adaptada e integrada às requisições do capitalismo mundial, com a adoção da agenda de ajustes econômicos para o mercado. É na verdade uma contrarreforma com o objetivo de impor a hegemonia burguesa, sobre e contra o

²³Pressupõe a implantação de um plano de carreiras, no qual estejam previstos os cargos, carreiras e atribuições, mecanismos de progressão funcional e de qualificação profissional, o que iria melhorar a qualidade dos serviços públicos.

trabalho e os trabalhadores e suas conquistas políticas e sociais, centralizada na estrutura de proteção social inscrita na Constituição de 1988.

Em absoluta coerência com os postulados neoliberais, foi proposta uma reforma constitucional com claras indicações de anular as garantias sociais recém - contempladas na Constituição. Uma delas foi o desmantelamento do setor público, através da reforma administrativa do Estado. A reforma administrativa é a que interfere mais diretamente na condição do servidor público. Ela prevê um novo formato institucional para a atuação do Estado, passando para o mercado o controle de determinadas atividades, publicizando algumas áreas do social. Esta publicização diz respeito ao Estado transferir parte das suas atividades do campo social para as instituições públicas – não estatais.

No governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), a reforma administrativa seguiu os parâmetros neoliberais, que começava a ser implantado no Brasil, agravando a crise do país e as condições de trabalho no serviço público. Esse governo adotou medidas que contemplavam ajustes econômicos, como arrocho salarial, dispensa de servidores públicos, mutilação do aparato administrativo, amplo programa de ajuste fiscal, corte dos gastos públicos e aumento da centralização administrativa.

Em se tratando dos servidores públicos, o governo prefere tratá-los como ineficientes e marajás²⁴ para justificar a proposta de desmonte e privatização. Repercutindo em desafios para a categoria, que enfrenta problemas com o arrocho salarial, aumento da jornada de trabalho e as investidas contra a estabilidade, a isonomia e o não reconhecimento ao direito de negociação coletiva etc. (COSTA, 1997, p. 29).

As medidas sociais e econômicas de cunho neoliberal adotadas por Collor não surtiram o efeito de produzir o desenvolvimento econômico do país e tampouco o bem-estar da maioria da população. Em meio a escândalos de corrupção esse presidente renunciou ao cargo em 1992, sendo substituído por Itamar Franco. A renúncia não livrou o ex-presidente de punição, pois já que o processo de *impeachment* estava aberto, ele teve seus direitos políticos cassados por 8 anos. O

²⁴Funcionários públicos que recebiam salários excessivos.

governo do ex-vice Itamar Franco deu continuidade às diretrizes recomendadas pela hegemonia neoliberal.

Após dois anos, assume o governo o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que redefiniu a agenda pública iniciada por Collor e voltou a falar em reforma administrativa, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o que significou mudanças nas leis, nos regulamentos e nas formas de trabalho da administração pública.

O processo de reforma era defendido veementemente nos discursos do presidente Fernando Henrique Cardoso, conforme demonstra esta fala, em que ele afirma:

Mudar o Estado significa antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que devido a circunstâncias se concentrava na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabem que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e menor custo para o consumidor (CARDOSO apud PEREIRA, 2003, p. 15).

Nesse discurso, o então presidente deixa claro o compromisso com o projeto neoliberal que prega o desmonte do Estado e delega responsabilidades para a sociedade civil. Ao mesmo tempo, defende também a desresponsabilização do Estado em garantir a estabilidade dos funcionários públicos.

De acordo com o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira:

Para ter uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado (PEREIRA, 2003).

Com base nisso, a reforma defende a passagem da administração pública burocrática, lenta e ineficiente para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada ao atendimento dos cidadãos.

O processo de reforma no governo FHC incorporou as diretrizes do Banco Mundial, que ditava as regras para que houvesse eficiência das medidas adotadas; para tanto, contou com o apoio de outros organismos internacionais, como da

“Organização Mundial do Comércio (OMC), da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ou seja, órgãos que poderiam ajudar o país a suportar o difícil período inicial do processo de reforma, até que começasse a produzir resultados” (SIMIONATO, 2006, p. 19). O que eles não deixam claro nesse percurso é que todas as mudanças afetam a vida dos trabalhadores devido ao esfacelamento de direitos antes conquistados e a diminuição dos custos na área social.

As consequências oriundas do processo de reforma do Estado atingiram a vida e o trabalho de todos os servidores públicos, principalmente ao serem defendidas pelos governos como uma forma viável de resolver a crise do país. Assim, raciocina-se como se a produtividade do trabalho no setor público fosse negativa, e como se os cortes de pessoal resultassem apenas na redução de custos, sem implicações para a provisão de serviços. Pouco se diz sobre a insuficiente cobertura dos serviços sociais. E mais, ao mesmo tempo que se discorre sobre o empreguismo e o inchamento da máquina pública, convive-se com a escassez de profissionais públicos e de políticas públicas.

A reforma administrativa que vem ocorrendo no Brasil desde a década de 1990 teve como principal marco legal a Emenda Constitucional 19/1998, que materializou a reforma implementando mudanças no capítulo da Administração Pública da Constituição de 1988.

A estrutura da reforma é basicamente constituída em três blocos principais: regras voltadas à redução de custos e à eliminação do *déficit* público, que englobam normas sobre o controle de gastos com pessoal, normas sobre remuneração e sobre a estabilidade do servidor público; regras para a eficiência administrativa, através de normas de flexibilização da admissão de pessoal, normas sobre a profissionalização da administração e normas sobre a flexibilização na gestão pública; regras de participação e regras de controle referentes à transparência e à participação.

Aliado a essa premissa, o Estado brasileiro, buscando aproximar os padrões de gestão do setor público ao setor privado a partir da década de 1990, adota duas estratégias - chaves para atingir seus objetivos (Borges, 2004, p. 257).

A primeira estratégia diz respeito “à redução dos custos da máquina pública que se efetivou com o enxugamento do quadro de pessoal – demissões,

privatizações, terceirizações –, redução dos salários pagos e corte de benefícios”. Estas medidas foram imprescindíveis para atingir o objetivo almejado, e para obter a meta do equilíbrio fiscal reajustou os salários sem pensar nos efeitos negativos que causou aos funcionários que permaneceram empregados, com o congelamento de salários por muitos anos.

A segunda estratégia, que orientou a reestruturação do setor público para a precarização, foi “a flexibilização das relações de trabalho, através de formas de contratação atípicas, sem recorrer ao concurso público e com remuneração fora dos parâmetros estabelecidos nos planos de cargos e salários – são os contratos por prazo determinado, temporários, por prestação de serviços e/ou associados a um determinado projeto, a exemplo dos bolsistas, consultores, substitutos, estagiários etc.”.

As remunerações advindas desses diversos tipos de contratos são sempre mais baixas do que aquelas recebidas pelos servidores formais, uma vez que eles ficam desprovidos de proteção social e não têm reconhecidos os seus direitos trabalhistas e previdenciários, refletindo a precariedade que vivenciam. Por fim, “há que considerar que várias dessas formas flexíveis de contratação não são sequer computadas nas estatísticas oficiais (inclusive na RAIS), criando, deste modo, trabalhadores ‘invisíveis’ também no setor público” (idem, 2004, p. 257).

É bem verdade que, nos anos de 1990, ao mesmo tempo que houve redução dos servidores ativos, cresceu o número de servidores inativos, motivados pelo espectro da reforma da previdência do setor público que ameaçava os direitos adquiridos. Por outro lado, nos últimos anos, os funcionários públicos têm sido submetidos a arrochos salariais, devido à redução de despesas com pessoal²⁵.

É preciso notar que as formas flexíveis de contratação, que eram comuns basicamente ao setor privado, estão cada vez mais presentes no setor público brasileiro, o que significa que está havendo uma desestruturação e uma precarização das relações de trabalho também no âmbito do emprego na esfera

²⁵ O regime fiscal proposto, ao congelar e reduzir progressivamente o patamar das despesas com pessoal, implicará a perpetuação do arrocho por mais dez anos. Antes da explicação da proposta de novo regime fiscal, a área econômica do governo já havia definido o limite de 0,1% de aumento real em 2005, o que não deixa de ser paradoxal num governo com a tradição do PT. Agora, e pelos próximos dez anos, nem isso será possível. Resta saber o que acontecerá com a qualidade do serviço público brasileiro, após vinte anos de redução de quadros e de arrocho salarial (FAGNANI, 2005, p. 11).

pública. Esse modelo de organização estatal só pode aprofundar o subdesenvolvimento e a dependência.

Na prática, essa reforma se traduz em medidas de ajuste econômico e de retração das políticas públicas de proteção social, numa conjuntura em que já se intensifica o crescimento da pobreza, do desemprego e do enfraquecimento do movimento sindical, o que beneficia o andamento das reformas, ao passo que neutraliza, em grande medida, as conquistas sociais alcançadas pela classe trabalhadora na década de 1980. Contudo, apesar dessa desmontagem das práticas organizativas dos trabalhadores, é possível identificar movimentos de resistência e de defesa de direitos que já foram conquistados e estavam sendo ameaçados.

Dentre as diversas mudanças que ocorreram com a Emenda Constitucional 19/1998, há as mudanças que afetaram diretamente o servidor público, dentre as quais podemos listar grandes alterações: 1) fim do regime jurídico único; 2) fim da isonomia salarial; 3) fim da estabilidade; 4) alteração dos concursos públicos; 5) institucionalização dos contratos de gestão; 6) instabilidade das revisões anuais; 7) disponibilidade com remuneração proporcional; 8) revisão dos estatutos; 9) alterações na previdência; 10) alteração no tempo do estágio probatório.

Vamos comentar tais mudanças com base na contribuição de Alberto dos Santos, publicada pelo DIAP em 2000 (apud Alves, 2003a, p.5).

1) Fim do Regime Jurídico Único

Tal mudança amplia e institucionaliza a diversidade dos contratos no Serviço Público. Com o fim do RJU, os trabalhadores podem ser contratados pela CLT, por contratos provisórios e outros meios, tornando-se centrais e não mais periféricos como antes. Assim podem ser demitidos, como qualquer outro trabalhador da iniciativa privada. Além disso, tal diversidade deixa cada vez mais distante a possibilidade de um Acordo Coletivo. A Administração Pública conviverá com vários contratos, com Leis e Origens distintas, dificultando, progressivamente, acordos unitários e também ações unitárias. Por isso tal medida atinge também as organizações sindicais, dificultando e obstaculizando uma maior unidade das organizações e das ações.

2) Fim da Isonomia Salarial

As consequências do fim da isonomia são: possibilitar o reajuste diferenciado e privilegiado para os setores considerados exclusivos, sem qualquer vinculação com o conjunto dos servidores. Isto é, FHC discrimina o setor que considera “podre”, uma vez que em seu entender este precisa ser colocado para fora do Estado a fim de aumentar a entrada do capital privado na Administração, justamente o PCC (Plano de Cargos e Carreiras) que compreende cerca de 70% dos servidores públicos federais hoje. Além disso, cria a possibilidade de ampliar o achatamento salarial dos aposentados e pensionistas. O Serviço Público Federal está à beira de alcançar uma relação entre ativos e aposentados que chega ao empate; ou seja, para cada 1 ativo, 1 aposentado. Isso significa que a possibilidade de não haver isonomia entre aposentados e ativos já abre espaço para menos gastos do Estado com o Setor Público, podendo aquele gastar mais com empregos de origem privada.

3) Fim da Estabilidade

Como todos ficaram concentrados na definição dos anos para a estabilidade, que alterou de dois para três anos o estágio probatório, perderam-se de vista elementos centrais que são colocados nesse debate. O primeiro deles é sobre o conteúdo básico do trabalho do servidor. As ideias de continuidade, “isenção”, independência, responsabilidade com a coisa pública, que garantem a fiscalização direta dos serviços para cumprirem seus objetivos, acabaram. O fim da estabilidade, apesar de incidir sobre os trabalhadores do serviço público, tem um elemento central que é a questão da finalidade das funções. Tudo isso foi substituído por elementos que se sobrepõem à estabilidade do atendimento com qualidade e à garantia de honestidade. O servidor pode ser demitido por avaliações insuficientes de desempenho e produtividade, poderá ainda ser demitido se os gastos dos estados e municípios ultrapassarem 60% (aliás, quase todos ultrapassam) ou, no caso da União, 50% (esta ainda não ultrapassa). Ou seja, os elementos financeiros são colocados acima dos interesses do Estado. Melhor, o Estado assume como seus os interesses privados e não os da população. Mais uma razão para afirmarmos que a justificativa das mudanças reside no aumento da taxa de lucro dos capitalistas. O que não justifica a necessidade de diminuição do corpo de servidores. Ao contrário, há necessidade de ampliá-lo.

4) Alteração dos Concursos Públicos

“A nova redação dada ao art. 37, II, da CF/1988, permite que os concursos públicos sejam diferenciados em razão da natureza dos cargos, de modo que em cada caso sejam fixados requisitos específicos para a contratação”. Caso essa mudança seja regulamentada no sentido de simplificar excessivamente os concursos públicos, satisfazendo a apontada necessidade de flexibilização dos rigores dessa forma pública de seleção, poderão surgir situações de favorecimentos e prejuízos a candidatos, de difícil reversão.

5) Contrato de Gestão

O importante neste caso são as metas. Os contratos permitem que os salários dos empregados e servidores possam ser fixados, aumentando a flexibilidade e chamando o movimento à divisão por órgão. Além disso, a relação com a chefia toma outra qualidade, já que o “gerente” do contrato de gestão não precisa ser servidor público, pode ser alguém da iniciativa privada. Isto significa que há uma tendência a fragmentar a política pública em cada contrato, uma vez que se faz prevalecer uma “cultura gerencial privada na Administração Pública”.

6) Reajuste Anual

Na verdade o Governo, mesmo assegurando uma revisão geral anual dos salários, não dá garantia nem de reajuste relativo às perdas, nem de nenhum reajuste. Acabar com a data-base dos servidores foi um golpe mortal para isso. Além do mais, aposta-se nas gratificações substituindo os reajustes que são incorporados nos salários, pois as gratificações podem ser concedidas e retiradas. Aumenta-se assim o compromisso com cada governo específico, aumenta-se a instabilidade e diminui-se o compromisso com as funções - fins do Estado.

7) Disponibilidade com Remuneração Proporcional

Com a nova redação do artigo 41, parágrafos 2 e 3, feita pela EC 19/1998, o servidor pode, a qualquer momento, ter seu cargo extinto ou considerado desnecessário para a Administração pública e ser colocado em disponibilidade. Isso ocorrerá com redução salarial e será por tempo indeterminado, até que seja aproveitado em outro lugar. O julgamento dos cargos desnecessários não depende de Lei, pode ser feito a qualquer momento pelo chefe do Executivo através de um decreto.

8) Revisão de Estatutos

As entidades da Administração Indireta devem rever seus Estatutos, após dois anos da mudança constitucional. Por isso tendem a ocorrer mudanças profundas nessa área. Esse será o setor que terá um impacto direto, o que se refletirá na alteração de muitos contratos para empregos públicos, assim como na realização de contrato provisório, além de uma larga entrada da terceirização. A tendência é implantarem-se os contratos de gestão e realizar mudanças sobre a natureza jurídica dessas instituições (em geral buscando-se publicizá-las ou agencificá-las).

9) Alterações na Previdência

Tanto a PEC (Proposta de Emenda a Constituição) 136/1999²⁶ quanto o PLP (Projeto de Lei Complementar) 09/1999²⁷ indicam mudanças importantes na Previdência. Com a primeira haverá uma alteração significativa, aumentando a taxa dos ativos e taxando os inativos. O que não é muito eficaz, pois a mesma fonte pagadora será arrecadadora, só serve para onerar o Estado mais uma vez, comprovando assim que essa é mais uma medida política que segue a onda da recolonização e não uma medida econômica para cortes de gastos. Já com o PLP, haverá a criação de uma previdência complementar, onde a contribuição provavelmente recheará um fundo perdido que talvez nunca seja visto pelos servidores.

10) Alteração no tempo do estágio probatório

O aumento do período do estágio probatório de dois para três anos, para que o servidor adquira estabilidade, faz com que este fique à mercê da administração pública, tendo de ser avaliado pelo seu desempenho, podendo ser aprovado ou reprovado, a depender do resultado da avaliação. Diante disso, é possível perceber que os servidores públicos estão vulneráveis e sua estabilidade só é assegurada depois de três anos consecutivos em que suas atividades sejam consideradas eficientes.

²⁶ Dispõe sobre a contribuição para manutenção do regime de previdência dos servidores públicos, dos militares da União e dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

²⁷ É a privatização da Previdência dos servidores públicos, sob a justificativa de que o gasto do setor público é o principal responsável pelo déficit da Previdência Social.

Essas considerações feitas por Alberto dos Santos nos levam às seguintes conclusões: aumenta-se o patrimonialismo do Estado, abre-se a porta para um fisiologismo direto²⁸, que, combinado aos contratos de gestões, pode significar a entrada direta da iniciativa privada no serviço público. O apadrinhamento crescente fará vínculo com as novas funções da iniciativa privada, apresentando trabalhadores que estão totalmente instáveis e que não possuem segurança para fazer o enfrentamento com as políticas.

No contexto de precarização das condições de trabalho do servidor público, a reforma administrativa é tida como a principal protagonista desse processo, uma vez que sua proposta redundaria na flexibilização ou supressão de vários direitos dos servidores públicos, inclusive na flexibilização da estabilidade.

Na prática, esse processo de reforma do Estado afetou a população brasileira e ocasionou grandes consequências, como: privatização das estatais, redução do papel do Estado, saneamento da dívida pública, desregulamentação do mercado de trabalho e minimização das políticas sociais através de cortes nos gastos sociais. Com isso, o atendimento dos serviços públicos, que era de responsabilidade do Estado, passou a ser visto como uma fonte de acumulação para os capitalistas.

A desregulamentação dos serviços públicos repercute diretamente nas condições de trabalho de seus servidores, que entre todos os prejuízos, tem tido maior impacto com o arrocho salarial e a desvalorização do salário. São prejudicados ainda por uma proposta do governo, que ao propor mais de um regime jurídico para os servidores públicos, coloca condições de vínculos diferentes para trabalhadores que desenvolvem as mesmas funções. E quando mantém a estabilidade só para carreiras exclusivas de Estado, o governo propicia condições para que aconteça a demissão de acordo com a vontade individual, baseada em baixo desempenho e excesso de quadros; já ao incluir a redução dos salários dos servidores colocados em disponibilidade, o governo permite que tal medida seja tomada arbitrariamente pelos diversos ocupantes do Executivo, ao mesmo tempo que estimula os servidores a se demitirem (COSTA, 1997, p. 73-75).

²⁸ Atitude ou prática (de políticos, funcionários públicos, etc.) caracterizada pela busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter em vista o interesse público (HOLANDA, Aurélio Buarque, 2007).

Essa reforma trouxe grandes modificações não só no que respeita ao aspecto estrutural da administração, mas, sobretudo, quanto ao aspecto pessoal, ou seja, dos servidores com a administração, uma vez que o principal alvo é o servidor público.

A partir da reforma, as funções do Estado na administração pública no que se referem aos serviços públicos ficaram elencadas no setor de *Serviços Não – Exclusivos*, ou seja, dizem respeito aos setores onde o Estado atua junto com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições deste setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente, porque os serviços envolvem direitos humanos, como os da educação e da saúde. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus, dentre outros.

É justamente no setor do núcleo de serviços não-exclusivos que o governo estabelece as propostas da Reforma do Estado na sua relação com a sociedade e o mercado, a partir dos seguintes objetivos: transferência de serviços não-exclusivos para entidades denominadas de organizações sociais; autonomia e flexibilidade na prestação desses serviços; busca da participação da sociedade mediante o controle desses serviços através dos conselhos de administração, com centralidade na figura do cidadão-cliente e fortalecimento de parceria entre Estado e sociedade através do contrato de gestão. Em resumo, esses serviços não-exclusivos se definem como públicos não-estatais²⁹, e estão subordinados à administração gerencial, e é nesse setor que está alocado o profissional de Serviço Social.

Não tenhamos dúvidas, tais mudanças no trabalho no Serviço Público avançam e continuam avançando e tendem a ser maiores se o processo de desmonte do Estado continuar. Insistimos nisso, pois o problema, nesse caso, não está diretamente nas relações e direitos trabalhistas, mas sim no projeto que vem sendo implantado no Brasil e tem impacto nas relações trabalhistas, destruindo os direitos e, de uma hora para outra, apresentando para os trabalhadores outra realidade.

Para Batista (1999):

²⁹ Porque são constituídas por organizações sem fins lucrativos, que não é propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

as reformas implantadas atingiram diretamente o funcionalismo público. Com o aumento da necessidade imediata de reduzir o tamanho do Estado, o servidor está humilhado, descartado como qualquer outra mercadoria, enquanto os serviços que presta estão sendo entregues para a iniciativa privada [...]. Estão à mercê das regras do mercado. E em nome da reforma, esta “flexibilização” atinge direta e indiretamente todos os trabalhadores.

Por isso, ao considerarmos as reformas que aconteceram no governo Collor e continuaram no governo Fernando Henrique Cardoso, podemos perceber que o imperioso daquele momento era a lógica neoliberal que passava a exigir dos países um reordenamento, alterando a ordem econômica e as políticas sociais, como é o caso da descentralização dos serviços sociais públicos, da privatização dos serviços e de delegar para a sociedade muitas responsabilidades sociais. Enfim, todas essas medidas só confirmam a necessidade de minimizar o papel do Estado com uma política de descentralização.

De acordo com Santos (2005), a lógica das reformas ganha um novo impulso com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República em 2002, uma vez que ele não consegue romper com a tradicional forma de atender aos interesses do capital em favor dos interesses da classe trabalhadora. Por isso torna-se difícil o entendimento das reformas previdenciária, sindical, trabalhista e universitária sem considerar o caráter real ao qual elas estão submetidas.

O governo Lula não se mostrou capaz de desafiar o modelo neoliberal que tanto tem afetado o Brasil, ao contrário, definiu-se conservador, mantendo a política econômica do governo anterior, ao “congelar recursos para a obtenção de superávits fiscais superiores aos solicitados pelo FMI, com o objetivo anunciado de diminuir a fragilidade externa da economia. No entanto, a manutenção de taxas de juros fez crescer o endividamento, levando o governo a renovar acordos com o FMI e fragilizando a economia” (SADER, 2004, p.86).

Nesse sentido, o autor diz que, mascarada pelo discurso da necessidade e da justiça social, a reforma, no governo Lula, pretende atender às necessidades do capital e não priorizar as demandas dos trabalhadores que lutam por melhores salários e geração de empregos.

Em meio a esse contexto, a revisão constitucional, nos diversos governos, não está sendo pensada como uma forma de melhorar a atual Constituição, como

também de ampliar as conquistas dos trabalhadores. Parece que o que está em jogo é a soberania nacional, a aposentadoria integral para servidores públicos, a licença-maternidade, a estabilidade, o direito de organização e greves, o salário mínimo nacional etc. Mais uma vez, pretende-se que os trabalhadores brasileiros paguem a conta da crise econômica e social (COSTA, 1997, p. 53-54).

Com isso, percebemos que, ao longo da história na conjuntura brasileira, os diversos governos sempre trataram o serviço público de forma precarizada, e à medida que as reformas acontecem, aumenta o esfacelamento de direitos que já estão fixados na Constituição, mas que não são efetivados de fato na sua totalidade, visto que essas reformas estão sempre atreladas às necessidades do capital, pois um dos eixos da reforma foi a diminuição das funções do Estado e a ampliação da oferta de serviços coletivos da rede privada.

Diante do até então exposto, entendemos que os termos flexibilização e precarização, utilizados em relação às modificações ocorridas na estabilidade e condições de trabalho do servidor público, ocasionadas pela contrarreforma administrativa e materializada pela EC 19/1998, foram extremamente bem empregados quando se referem ao direito do servidor de permanecer no serviço público. No entanto, em se tratando dos requisitos para aquisição da estabilidade, não houve uma flexibilização, mas sim um enrijecimento, ou seja, houve um aumento das dificuldades para se adquirir o direito, já que aumentaram, não só em termos de número, sendo incluídas novas exigências (a aprovação em avaliação de desempenho e a exigência de nomeação para cargo de provimento efetivo), mas também o aumento do tempo, passando de dois para três anos.

Nesse sentido, os termos flexibilização e precarização das relações de trabalho no serviço público são pertinentes por incluírem todas as condições precárias –legitimadas pelo próprio Estado – pelas quais vêm passando todos aqueles que têm vínculo com a administração pública. Este Estado, ao se comportar como um empregador, apoiado pelo ideário das reformas neoliberais, se pautou pela redução de custos de pessoal e de serviços, avalizando assim a intensa precarização do mercado de trabalho neste setor.

Ao finalizar esta seção deste trabalho, ressaltamos como o conjunto de mudanças que ocorreram no mundo do trabalho no modo de produção capitalista

afetou os trabalhadores tanto do setor produtivo quanto do setor público sob todos os aspectos, ainda que resguardadas as especificidades de cada setor. Os trabalhadores tiveram suas condições de trabalho precarizadas, e não se vislumbra, de imediato, uma reversão desse quadro. Assim, foi possível desenvolver nesta seção vários argumentos que sustentam nossas análises sobre as causas da precarização do trabalho de profissionais como os assistentes sociais. Na próxima seção buscaremos demonstrar outros elementos dessa totalidade em que se insere nosso objeto de estudo.

2 – O PROCESSO DE PRECARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO

Ao longo deste estudo temos feito uma explanação sobre as formas precárias de trabalho no setor privado e no setor público, na tentativa de responder quais são as causas dessa precarização, a partir dos questionamentos levantados sobre a realidade do trabalho do assistente social, conforme tratamos na introdução deste

trabalho. Estando o nosso objeto de estudo marcado pela condição de profissionais atuantes na “execução terminal de políticas sociais” (NETTO,1992), continuaremos nossa argumentação procurando entender a precarização das políticas sociais na atualidade. Para tanto, partimos do pressuposto de que o trabalho do assistente social está precarizado porque as políticas sociais são precárias desde a sua gênese, e como este profissional atua diretamente com essas políticas, o seu trabalho também participa dessa precarização. Dessa forma, por ser um trabalhador assalariado, o seu trabalho também está marcado pela precarização das relações trabalhistas. Nesse intuito, nos deteremos agora, no papel do Estado burguês e das políticas sociais, para tentar compreender a precarização do trabalho do assistente social nessa relação.

Inicialmente, discorreremos sobre a natureza do Estado moderno e sua relação com o capitalismo, entendendo o Estado como o comando político do sistema do capital, e por isso, as suas ações e mecanismos ao longo da história favorecem em grande medida a acumulação constante do capital. Tendo isso como pressuposto, abordaremos como as lutas dos trabalhadores estão presentes desde a aprovação das leis fabris inglesas, incluindo a regulamentação da jornada de trabalho e das cláusulas sanitárias e educacionais, até as políticas sociais mais atuais, constituindo-se num processo contraditório em que conquistas da classe trabalhadora também são favorecedoras do controle do capital.

Nesse contexto, será discutida a funcionalidade das políticas sociais no capitalismo, para mostrar o seu entrelaçamento com a ordem do capital e sua condição de mecanismo participante do atendimento às reivindicações dos trabalhadores, ressaltando-se que o Estado tem se utilizado dessas políticas para promover o consenso e favorecer a lógica lucrativa do sistema. Tal pressuposto torna-se importante à medida que servirá de fundamento para entender os elementos que definem a condição de precarização dos serviços públicos oferecidos pelo Estado na atualidade.

2.1 O ESTADO MODERNO E A FUNCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO

Iniciaremos a compreensão sobre a funcionalidade das políticas sociais no capitalismo procurando entender a constituição do Estado moderno, como comando político do capital, sendo, ao mesmo tempo, o pré-requisito necessário da transformação das unidades inicialmente fragmentadas do capital em um sistema viável, e o quadro geral para a completa articulação e manutenção deste último como sistema global. Nesse sentido fundamental, o Estado deve ser entendido como parte integrante do sistema do capital, pois contribui significativamente para a formação e consolidação das estruturas reprodutivas da sociedade e para seu ininterrupto funcionamento (Mészáros, 2002, p. 124-125).

Assim, o Estado pode ser entendido como a base material do sistema do capital, pois há uma inter-relação entre eles, uma vez que ao assegurar o desenvolvimento do capital, o Estado também lhe possibilita a sua sobrevivência, configurando-se uma relação de complementação, tal como assevera o autor de Para Além do Capital:

O Estado Moderno em si é totalmente inconcebível sem o capital como função sociometabólica. Isto dá às estruturas materiais reprodutivas do sistema do capital a condição necessária, não apenas para a constituição original, mas também para a sobrevivência continuada (e para as transformações históricas adequadas) do Estado moderno em todas as suas dimensões. Essas estruturas reprodutivas estendem sua influência sobre todas as coisas, desde os instrumentos rigorosamente repressivo/materiais e as instituições jurídicas do Estado, até as teorizações ideológicas e políticas mais mediadas de sua *raison d'être* e de sua proclamada legitimidade (2002, p. 125).

Contudo, mesmo havendo essa relação de reciprocidade, Mészáros (2002, p. 125) diz que existe também uma dissonância entre eles, ou seja, há conflitos entre as estruturas reprodutivas socioeconômicas do capital e sua formação de Estado. Tal conflito se dá a princípio pela dificuldade que o sistema tem de controlar permanentemente o sujeito da produção, ou seja, o homem que trabalha e quem de fato produz a riqueza.

Ainda, complementa o referido autor, “a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (p. 106), ou seja, é o Estado quem implementa o aparato jurídico na forma

da lei para garantir a lucratividade do sistema, e com isso utiliza-se de diferentes mecanismos, entre eles: o barateamento da força de trabalho; os benefícios para os trabalhadores por meio dos salários indiretos que são extraídos dos próprios trabalhadores e que servem para diminuir os custos com salários para os capitalistas; a legitimação das políticas sociais baseadas na conquista do direito; a flexibilização dos direitos por meio do aparato jurídico.

Mészáros explica que o Estado moderno, ao oferecer alguns serviços para a população, está necessariamente exercendo o seu papel de consumidor em potencial, para controlar a produção e o consumo. Vejamos:

O Estado deve também assumir a importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente. Nessa função, cabe a ele prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e manutenção da chamada “infraestrutura” ao fornecimento de serviços de seguridade social) e também a satisfação de “apetites em sua maioria artificiais” (por exemplo, alimentar não apenas a vasta máquina burocrática de seu sistema administrativo e de imposição da lei, mas também o complexo militar-industrial, imensamente perdulário, ainda que diretamente benéfico para o capital) – atenuando assim, ainda que não para sempre, algumas das piores complicações e contradições que surgem da fragmentação da produção e do consumo (MÉSZÁROS, 2002, p. 110).

Posto isso, percebe-se que o capital se relaciona com o Estado como comprador de mercadoria para satisfazer a necessidade de mercado, uma vez que a prioridade é essencialmente comprar para viabilizar o lucro, subsidiar a economia; não é uma compra voltada prioritariamente para as necessidades da população, pois o “Estado Moderno, como estrutura de comando político do sistema do capital, é absolutamente indispensável para a sustentabilidade material de todo o sistema” (p. 119).

Tal condição material é, nas palavras de Mészáros (p. 120), “a constante extração do trabalho excedente de uma forma ou de outra, de acordo com as mudanças históricas”. Pois “o princípio estruturador em todas as suas formas – inclusive as variedades pós-capitalistas – é o seu papel vital de garantir e proteger as condições gerais de extração da mais-valia do trabalho excedente” (2002, p. 121).

Assim sendo, é ilusório pensar que um governante poderia mudar a forma do Estado para além dos seus limites, ou que uma determinada forma de Estado poderia resolver, na raiz, os conflitos sociais decorrentes da relação do homem pelo homem. Pois, à medida que a relação intrínseca deste com a lógica do capital o transforma em um instrumento a serviço dessa classe, só lhe é possível administrar os conflitos inerentes dessa relação, uma vez que suas medidas são para neutralizar e não para eliminar tais conflitos. Para tanto, utiliza-se de mecanismos como os direitos sociais, as políticas sociais, os benefícios sociais, o controle social, entre outros meios que não alteram eficazmente a vida da classe trabalhadora, porque são repostas a uma situação dramática evidente que precisa ser paliativamente contida para não interferir na acumulação do capital e restringir as lutas dos trabalhadores. Dessa forma:

Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele [...]. Como o Estado não está disposto a procurar o fundamento dos males sociais no ordenamento da sociedade e assim nele mesmo, só lhe resta atribuir o remédio desses males a medidas administrativas, ou seja, as medidas paliativas (MARX, 2005, p. 80-81).

As dificuldades do Estado para a garantia do controle total sobre a classe trabalhadora estão em permanente tensão; já o controle do capital sobre o homem não é uma constante, porque é esse sujeito social, ou seja, este sujeito enquanto condição de classe que pode reagir ao sistema, que pode provocar o descontrole dele, que pode fazer a rebelião. Entretanto, para que isso não ocorra, o papel do Estado é fundamental para amenizar esta contradição.

Tal papel é da maior importância, pois é ele quem oferece a garantia fundamental de que a recalcitrância e a rebelião potenciais não escapem ao controle. Enquanto esta garantia for eficaz (parte na forma de meios políticos e legais de dissuasão e parte como paliativo para as piores consequências do mecanismo socioeconômico produtor de pobreza, por meios dos recursos do sistema de seguridade social), o Estado moderno e a ordem reprodutiva

sociometabólica do capital são mutuamente correspondentes (MÉSZÁROS, 2002, p. 126-127).

A nosso ver, o Estado constantemente precisa de mecanismos de controle para intervir nessa rebelião para que o sistema do capital não tenha prejuízos. Tais mecanismos, como já salientado, se dão em grande parte por meio das políticas sociais e dos benefícios sociais, que são instrumentos permeados pela contradição concessão/conquistas na relação entre capital e classe trabalhadora, especialmente nos momentos de conflitos agudos.

É nesse contexto que iremos analisar a natureza e a funcionalidade das políticas sociais no capitalismo nessa relação com o Estado – isso é importante para entender a precarização das políticas sociais. Partiremos dos escritos de Marx, do capítulo da jornada de trabalho e da maquinaria e da grande indústria, perpassaremos o capítulo da lei geral da acumulação e debateremos com autores contemporâneos para identificar a atualidade dos seus escritos, quando avaliaremos o que temos hoje em termos de direitos e conquistas da classe trabalhadora.

A política social, tal como é possível compreendê-la hoje, não foi um tema dos tempos de Marx. No entanto, pode-se encontrar em Marx e nos desenvolvimentos da tradição marxista que o sucederam, valiosas indicações para sua abordagem. Nessa perspectiva, a tradição marxista oferece uma leitura da dinâmica da sociedade burguesa, de como ela se produz e reproduz e, dentro disso, de como a desigualdade social é inerente a estas relações sociais (Marx, 1988 a, b).

Assim sendo, ao discutir sobre as políticas sociais e os seus desdobramentos na história faz-se necessário discutir sobre o papel do Estado enquanto regulamentador destas políticas, na sua relação com o capital. Para tanto, partimos dos argumentos de que o Estado representa em grande medida os interesses do capital, embora a luta dos trabalhadores em torno dos direitos sociais e seus desdobramentos em políticas sociais ao longo da história perpassa a relação entre capital e trabalho.

Sabe-se que as primeiras iniciativas de luta por políticas sociais legitimadas pelo Estado são as legislações inglesas, no período que antecede a Revolução Industrial (1780 a 1820), sendo a Nova Lei dos Pobres de 1834 emblemática. Tal lei “marca o predomínio do capitalismo, do primado liberal do trabalho como fonte única

e exclusiva de renda, e relegou a já limitada assistência aos pobres ao domínio da filantropia”. A nova Lei dos Pobres revogou os direitos assegurados pela Lei Speenhamland³⁰, restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres “inválidos”, reinstituuiu a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres miseráveis à “exploração sem lei” do capitalismo nascente. O sistema sem lei baseado no livre mercado exigia a abolição do “direito de viver” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 49-50).

Mesmo sendo as legislações sociais das formas pré-capitalistas punitivas, restritivas e assistencialistas, o advento do capitalismo e o abandono dessas formas de proteção fez acentuar a exploração, devido à subsunção do trabalho ao capital.

A crescente pobreza dos trabalhadores, ao mesmo tempo que interfere nas condições materiais e espirituais de sua existência, propicia a ampliação do lucro, através da mais-valia, para os donos dos meios de produção. Com isso, o trabalhador é obrigado a colocar toda sua família no mercado de trabalho, para ao menos poder garantir a sua reprodução social e a de sua família. Assim “a acumulação da riqueza num pólo é, portanto, brutalização e degradação moral no pólo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital” (MARX, 1984, p. 210).

Nesse sentido, o exposto acima se refere às causas da pobreza gestada nesse modo de produção que tem como premissa básica o crescimento constante dos lucros extraídos das mais diversas formas de exploração. Para tanto, vale salientar que “a essência desse problema – o pauperismo – ou seja, os seus pressupostos básicos residem no caráter antagônico da acumulação capitalista, no qual se gera a riqueza de uns e a miséria de outros. Portanto, a base de sua gênese é essencialmente econômica” (Pimentel, 2007, p. 53).

Dentro da conflitante relação entre capital e trabalho, o pauperismo é gestado sobre as bases materiais e humanas de exploração da superpopulação relativa. Nas palavras de Marx (1984, p. 208-209):

³⁰ Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 49), tal lei instituída em 1795, diferentemente das anteriores tinha caráter menos repressor e garantia assistência social a desempregados ou empregados que recebiam menos que um determinado rendimento. As outras leis que existiram anteriormente foram: Estatuto dos Trabalhadores, de (1349); Estatuto dos Artesãos (Artífices), de 1563; Leis dos Pobres elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; lei de Domicílios (Settlement Act), de 1662; Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (Poor Law Amendment Act), de 1834.

Abstraindo vagabundos, delinqüentes, prostitutas, em suma, o lupemproletariado propriamente dito, essa camada social consiste em três categorias. Primeiro, os aptos para o trabalho. Basta apenas observar superficialmente a estatística do pauperismo inglês e se constata que sua massa se expande a cada crise e decresce a toda retomada dos negócios. Segundo, órfãos e crianças indigentes. Eles são candidatos ao exército industrial de reserva e, em tempos de grande prosperidade, como por exemplo, em 1860, são rápida e maciçamente incorporados ao exército ativo de trabalhadores. Terceiro, degredados, maltrapilhos, incapacitados para o trabalho. São notadamente indivíduos que sucumbem devido a sua imobilidade, causada pela divisão do trabalho, aqueles que ultrapassam a idade normal de um trabalhador, e finalmente as vítimas da indústria, cujo número cresce com a maquinaria perigosa, minas, fábricas químicas etc., isto é, aleijados, doentes, viúvas etc. O pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva.

Assim, o processo de acumulação produz, de um lado, uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades de aproveitamento pelo capital; são os segmentos aptos para trabalhar, mas que estão desempregados. De outro lado, produz um segmento de miseráveis, formado pelos incapacitados para o trabalho, a exemplo: o idoso, vítimas de acidentes, doentes etc., pessoas cuja sobrevivência depende da renda do conjunto dos outros trabalhadores.

Diante da situação de exploração da força de trabalho no período fabril do capitalismo, vale mencionar o que Marx (1988a, v. I) extraiu da declaração dos trabalhadores da construção que, em greve, lutavam pela redução da jornada de trabalho em 1860/61. Diziam eles:

Mediante prolongamento desmesurado da jornada de trabalho, podes em 1 dia fazer fluir um quantum de minha força de trabalho que é maior do que o que posso repor em 3 dias. O que tu assim ganhas em trabalho, eu perco em subsistência de trabalho. A utilização de minha força de trabalho e a espoliação dela são duas coisas, totalmente diferentes [...]. Isso é contra nosso trato e a lei do intercâmbio de mercadorias. Eu exijo, portanto, uma jornada de trabalho de duração normal [...] porque eu exijo o valor de minha mercadoria, como qualquer outro vendedor (p. 180-181).

Com isso, o autor está demonstrando que não existe nenhum limite à extração do “mais-trabalho” e que a luta por essa regulamentação da jornada de trabalho e da força de trabalho, ao ser colocada no patamar de mercadoria, com um contrato regulamentado pela lei, faz tanto os capitalistas como os trabalhadores serem colocados na condição de cidadão reivindicando os seus direitos, numa relação tremendamente desigual. Pois sabemos que a lei não é igual para todos, ela é utilizada para legalizar a exploração do trabalho, num processo em que um quer estender ao máximo a jornada de trabalho, enquanto o outro quer sempre diminuí-la. Mas, independentemente da pressão popular, “nessa relação quem decide é sempre a força” (Marx, 1988a).

Nessa luta de classes atua o Estado, de um lado para reprimir duramente os trabalhadores, de outro, com a regulamentação das relações de produção, por meio da regulamentação da jornada de trabalho, da legislação fabril etc. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 55).

Vimos até então que todos os mecanismos utilizados pelo Estado para amenizar o processo de exploração do homem trazem em si a contradição da interdependência do capital e do trabalho na sociedade capitalista. Um exemplo desse processo foi a lei fabril inglesa, que entra em vigor em 1867 e representa tanto as lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho quanto a ânsia irrefreável do capital por mais-trabalho, uma vez que ela determinou uma média de trabalho na semana de 10 horas e de 8 horas no sábado. Contudo, os patrões se utilizam da própria lei, através de mecanismos de roubo de horas de trabalho diariamente, com o tempo que deveria ser disponibilizado para refeições e descansos³¹, pois o que importa é a formação de mais-valia por meio de mais-trabalho (MARX, 1988a, v. I, p. 186). Por isso, mesmo que tenha havido uma pressão real da classe trabalhadora ao longo da história, essa só conseguiu

³¹ Em seu impulso cego, desmedido, em sua voracidade por mais-trabalho, o capital atropela não apenas os limites máximos morais, mas também os puramente físicos da jornada de trabalho. Usurpa o tempo necessário para o consumo de ar puro e luz solar. Escamoteia tempo destinado às refeições para incorporá-lo onde possível ao processo de produção, suprimindo o trabalhador, enquanto mero meio de produção, de alimentos, como a caldeira, de carvão, e a maquinaria, de graxa ou óleo. Reduz o sono saudável para a concentração, renovação e restauração da força vital a tantas horas de torpor quanto a reanimação de um organismo absolutamente esgotado torna indispensáveis. Em vez da conservação normal da força de trabalho determinar aqui o limite da jornada de trabalho, é, ao contrário, o maior dispêndio possível diário da força de trabalho que determina, por mais penoso e doentamente violento, o limite do tempo de descanso do trabalhador (MARX, 1988 a, v. I, p. 202-203).

suavizar, e não mudar a relação de exploração, visto que a política social está nos limites da ordem burguesa.

Quando a lei fabril que regula a jornada de trabalho foi imposta em 1864, alguns meses depois surgiram novos métodos de aperfeiçoamento da produção que fizeram reduzir o material gasto na produção e o tempo do produto, demonstrando que uma lei coercitiva pode eliminar todas as barreiras naturais da produção contrárias à limitação e regulamentação da jornada de trabalho. Conforme constatado aqui: “*os males que esperávamos da introdução da lei fabril não ocorreram. Não achamos que, de modo algum, a produção esteja paralisada. De fato, produzimos mais no mesmo tempo*” ((MARX, 1988b, v II, p. 82-83).

A legislação fabril, as legislações sanitárias e educacionais, mesmo sendo reivindicadas pelos trabalhadores, se transformaram em mais uma forma utilizada pelos capitalistas em prol dos seus interesses, burlando tais leis e se apoderado do que trariam de benefícios.

Com essa leitura histórica sobre a natureza precária das primeiras medidas de proteção social, apreende-se claramente a sua funcionalidade por meio do Estado a serviço do capital, ao tempo que se percebe ao longo da história que a classe trabalhadora tem travado uma luta pela garantia de direitos. Direitos esses que aparentemente estavam assegurados na lei, mas que se encontram ameaçados, haja vista o constante processo de precarização e flexibilização do trabalho e o grande índice de miséria que assola boa parte da população, em meio a uma conjuntura de precarização das políticas sociais que visa tão somente atender aos ditames do capital, por meio do aparato legal do Estado.

Essa ideia nos remete ao *Welfare State*³², experiência muitas vezes reivindicada como um modelo que teria promovido o bem comum através das políticas sociais, quando, na verdade, foi mais um mecanismo do Estado para garantir a expansão do mercado e coibir a crise, através do consumo. Para Paniago

³² Este termo refere-se ao período de expansão das políticas sociais, ocorrido em alguns países após a Segunda Guerra Mundial, na fase dos “anos dourados” do capitalismo. Também chamado de Estado de Bem – Estar Social, influenciado pelas idéias keynesianas, caracterizava-se pela ação reguladora do Estado através de estratégias anticrise que deveriam ordenar a economia e o mercado e assegurar o pleno emprego através de políticas sociais universais, baseadas na cidadania e no compromisso governamental (BEHRING & BOSCHETTI, 2007). Vale ressaltar que no Brasil não chegou a se concretizar um Estado de Bem-Estar Social; a tentativa tardia de montagem representada pela Constituição de 1988 logo foi reorientada pelo ajuste neoliberal na década de 1990.

(2008), na relação centro-periferia estabelecida pelo *Welfare State*, quem pagou a conta foram os trabalhadores dos países atrasados, submetidos a uma taxa de exploração e extração de mais-valia incomparavelmente maior.

Esse Estado Social se caracteriza pela afirmação dos direitos sociais aos trabalhadores, atendendo em parte a suas demandas, mas, contraditoriamente, é também um mecanismo que oculta e atenua os conflitos mediante o atendimento de demandas do trabalho, ao tempo que assegura o pleno desenvolvimento do capital monopolista.

Mesmo hoje, quando os direitos já estão assegurados na lei, depois de um processo de luta dos movimentos dos trabalhadores, percebe-se que o próprio Estado que regulamenta tais leis utiliza-se de todas as artimanhas para burlar os princípios em torno dos seus interesses. Dessa forma, as lutas hoje no campo dos direitos e das políticas sociais estão centradas na preservação do que já foi conquistado, e tornam-se lutas fragmentadas e parcializadas, por isso mesmo não atingindo a raiz do problema.

Holloway (1982, p. 34) diz que este procedimento é próprio da administração pública, que fragmenta a luta de classes em esferas econômicas e políticas fetichizadas, sobretudo, redefinindo a luta de classes em termos das demandas dos cidadãos e da apropriação das repostas a essas demandas.

Por isso, ressalta Paniago (2008, p. 13) que:

As lutas de classes empreendidas dentro dos limites jurídico-sociais impostos pela relação capital-trabalho, e que, portanto, não ameacem a ordem vigente, e busquem o prévio estabelecimento de consenso entre interesses inconciliáveis, não têm qualquer viabilidade de se firmar enquanto conquistas emancipatórias do trabalho. As forças políticas do trabalho estarão permanentemente se preparando para uma nova e sempre renovável pauta de reivindicações parciais, nível sempre superado pelas medidas compensatórias do capital, que inevitavelmente irá novamente recair sobre vitoriosos trabalhadores do momento.

Desta feita, percebe-se que as lutas empreendidas pela classe trabalhadora, enquanto circunscritas às políticas sociais e à regulamentação de direitos, não

conseguem libertar os trabalhadores da exploração e da subjugação pela lei, ao mesmo tempo que as conquistas até então alcançadas não debilitaram em nada a expansão do capital, porque este consegue sempre reverter os ganhos dos trabalhadores em vantagens para a acumulação (MÉSZÁROS, 2002).

É nesse sentido que embora tenham existido, ao longo da história, diferentes lutas por melhores condições de trabalho, tais lutas não alteraram o fator gerador de tais contradições, uma vez que se agravam muito mais, atualmente, as precárias condições.

Marx, na sua obra *As glosas críticas* (2005, p. 77), é muito incisivo ao discorrer sobre a indiferença e/ou ineficiência do Estado em relação à situação de pobreza da população. Segundo ele:

Apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi configurando-se como uma instituição nacional e chegou por isso, inevitavelmente, a ser objeto de uma administração ramificada, uma administração, no entanto, que não tem mais a tarefa de eliminá-lo, mas ao contrário, de discipliná-lo. Essa administração renunciou a estancar a fonte do pauperismo através de meios positivos; ela se contenta em abri-lo, com ternura policial, um buraco toda vez que ele transborda para a superfície do país oficial. Bem longe de ultrapassar as medidas de administração e de assistência [...] ele já não administra mais do que aquele pauperismo que, em desespero, deixa agarrar-se e prender-se.

É impressionante perceber tamanha atualidade nesse texto de Marx de 1844, pois temos hoje um Estado que não consegue por sua própria natureza resolver os problemas sociais; por mais desenvolvido que seja esse Estado, ele não consegue eliminar a pobreza. Esta impossibilidade é muito maior nos países periféricos, a exemplo do Brasil, em que as saídas encontradas para a redução do grau de miséria têm sido os diferentes programas de geração de renda, os programas sociais, como o Bolsa -Família, e outros programas de natureza focalizada, selecionados e direcionados para a pobreza extrema, para aqueles que não podem comprar os serviços no mercado. Sua finalidade é aplacar os efeitos, mas nunca resolver as causas, uma vez que esta situação é funcional para os interesses do capital, além do que, atacar as causas seria atacar a si mesmo, o que colocaria em xeque a sua existência.

Iamamoto, ao discutir sobre o Serviço Social, inserindo-o no contexto da relação capital-trabalho, diz que a

profissão se institucionaliza como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora. Além de intervir na criação de condições favorecedoras da reprodução da força de trabalho, com a mediação dos serviços sociais previstos pela política social do Estado” (2005, p. 94).

Nesses termos, concordamos com a autora quando esta faz uma crítica aos serviços sociais que são viabilizados pelos assistentes sociais na sua prática, por entender que “eles são parte do valor criado pela classe trabalhadora e apropriado pelo Estado e pelas classes dominantes e redistribuído à população sob a forma de serviços assistenciais, previdenciários, trabalhistas e outros, sob uma nova roupagem, e repassado como sendo um benefício do Estado para esta classe” (p. 92). Para Iamamoto e Carvalho:

Tais serviços, de um lado, favorecem os trabalhadores, como resultante de suas próprias conquistas no sentido de suprir necessidades básicas de sobrevivência nessa sociedade; por outro lado, sua implementação, ao ser mediatizada e gerida pela classe capitalista, passa a se constituir em um dos instrumentos políticos de reforço do seu poder, face ao conjunto da sociedade. Torna-se um meio de não só manter a força de trabalho em condições de ser explorada produtivamente [...] como, e principalmente, um instrumento de controlar e prevenir possíveis insubordinações dos trabalhadores que escapem ao domínio do capital (2005, p. 93).

Essa citação, além de respaldar a discussão sobre a natureza do Estado voltada para atender principalmente aos interesses do capital, leva a entender que a precarização das condições de trabalho do assistente social hoje, necessariamente está relacionada ao contexto e às condições em que esta profissão foi gestada, além da finalidade do seu surgimento. Logo, ao emergir em um momento de agudização dos conflitos inerentes do processo de intensificação da exploração capitalista, para apaziguar tais conflitos, sua prática estará limitada dentro desses parâmetros de conservação da ordem e não de mudança da estrutura posta, uma vez que as condições de trabalho do assistente social fornecidas pelo seu empregador só lhe possibilitam ir até os limites permitidos pelo sistema do capital.

Neste quadro, diante das condições dadas aos assistentes sociais, cabe a este profissional desenvolver uma prática de atendimento baseado no critério de seletividade, tendo em vista que ele convive em um cenário de contradição, representado pelo aumento da demanda dos usuários devido ao agravamento das condições de vida e aos limites colocados pelos recursos que são disponibilizados pelas prestadoras dos serviços sociais públicos. Nesses termos,

A política social é reduzida, no discurso do governo, aos tradicionais campos: educação, saúde, habitação etc., a partir dos quais são compartimentalizadas, as necessidades vitais de reprodução da classe trabalhadora em seu conteúdo moral e histórico. As soluções passam a ser definidas a partir de programas específicos que individualizam respostas de reivindicações de conteúdo coletivos. Essas mesmas respostas, isto é, programas sociais, passam por sua vez a constituir-se em campos de investimento de capitais nacional e estrangeiro [...] subordinando a qualidade dos serviços ao lucro das empresas (IAMAMOTO E CARVALHO, 2005, p. 363).

O que se pretende destacar, nessa linha argumentativa, é que o Estado capturado pelo capitalismo interfere nos conflitos por meio das políticas sociais e assim faz emergir a profissão de Serviço Social para responder às expressões da questão social em um determinado momento histórico. Portanto, as medidas tomadas pelo Estado são sempre no sentido de perpetuar essa ordem – através do enfrentamento dos conflitos e da reprodução da força de trabalho –, o que reflete uma natureza das políticas sociais já precarizada, implicando assim a prática dos profissionais que atuam diretamente na implementação dessas políticas sociais públicas.

Nas palavras de Guerra (2005, p. 24), todos esses mecanismos têm interferido na profissão de Serviço Social, à medida que:

Acentua-se a tendência neoconservadora, focalista, controlista, localista, de abordagem microscópica das questões sociais, transformadas em problemas ético-morais. Dadas estas condições efetivamente precárias, o atendimento da demanda real ou potencial fica prejudicado, comprometendo o processo, fundamentalmente, os resultados da intervenção profissional.

A autora enfatiza que em meio a esse quadro totalmente adverso para os profissionais e para os usuários, o assistente social no seu universo de trabalho se pauta por uma prática que pouco favorece a garantia dos direitos da sua demanda, pois as funções assumidas nesse contexto – dadas as suas condições objetivas e subjetivas – comprometem o resultado da ação profissional sobre a vida dos sujeitos.

A instituição exige o atendimento imediato dos usuários em um contexto que não possibilita muito tempo para reflexão dos determinantes das situações destes, o que se transmuta em respostas imediatistas, parciais e fragmentadas, tais quais as refrações da questão social, que já se impõem para o profissional no âmbito da instituição com uma intervenção parcializada, sobre determinados segmentos, sem, contudo, alcançar a totalidade da realidade social.

Desse modo,

se as demandas com as quais trabalhamos são saturadas de determinações (econômicas, políticas, culturais, ideológicas), então elas exigem mais do que ações simples, repetitivas, instrumentais, de rápida execução, de resolução imediata, de decisões tomadas em caráter de urgência, isentas de conteúdo ético-político. Elas implicam intervenções emanadas de escolhas ético-políticas, que passem pelos condutos da razão dialética e das escolhas conscientemente refletidas, inscritas no campo dos valores universais (GUERRA, 2006, p. 25-26).

Destarte, entendemos que é imprescindível para o assistente social o desenvolvimento de ações que proporcionem respostas para além das demandas da instituição, que lhe permitam o conhecimento do modo de vida dos segmentos populacionais atendidos e das questões que o cercam, para então pensar em ações que sejam capazes de atender efetivamente as suas necessidades, para além das postas institucionalmente.

Para reforçar o até então discutido, no que se refere aos assistentes sociais, é pertinente mencionar essa longa citação de Yamamoto, que resume bem todas as contradições vivenciadas por esses profissionais. Para a autora:

O exercício da profissão é tensionado pela compra e venda da força de trabalho especializada do assistente social, enquanto trabalhador

assalariado, determinante fundamental na autonomia do profissional. A condição assalariada – seja como funcionário público ou assalariado de empregadores privados, empresariais ou não – envolve, necessariamente, a incorporação de parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam as relações de trabalho, consubstanciadas no contrato de trabalho. Eles estabelecem as condições em que esse trabalho se realiza: intensidade, jornada, salário, controle do trabalho, índices de produtividade e metas a serem cumpridas. Por outro lado os organismos empregadores definem a particularização de funções e atribuições consoante sua normatização institucional, que regula o trabalho coletivo. Oferecem, ainda, o *background* de recursos materiais, financeiros, humanos e técnicos indispensáveis à objetivação do trabalho e recortam as expressões da “questão social” que podem se tornar matéria da atividade profissional. Assim, as exigências impostas pelos distintos empregadores, no quadro da organização social e técnica do trabalho, também materializam requisições, estabelecem funções e atribuições, impõem regulamentações específicas ao trabalho a ser empreendido no âmbito do trabalho coletivo, além de normas contratuais (salário, jornada, entre outras), que condicionam o conteúdo do trabalho realizado e estabelecem limites e possibilidades à realização dos propósitos profissionais (2009, p.32).

Contudo, dados os limites postos a essa profissão desde a contradição própria da sua legitimação, e considerando as implicações advindas do reordenamento do Estado e das políticas sociais sobre o trabalho do assistente social, entendemos que, para além das suas condições subjetivas, esse profissional tem suas ações tolhidas pela escassez de recursos na instituição, já que a prioridade do orçamento público é a área econômica e não a social, conforme já salientado em outros momentos.

Dessa forma, como funcionários públicos, os assistentes sociais estão submetidos ao processo decorrente de enxugamento da máquina estatal, ao mesmo tempo que têm a necessidade de lutar contra as propostas de negação de direitos imposta pelo ideário neoliberal no funcionamento do Estado.

Concordamos com Pereira (2005, p. 4), quando afirma que o trabalho do assistente social deve se erguer sobre a compreensão dos seus determinantes, para que sua atuação produza respostas coerentes com o contexto histórico no qual ela se produz. Ele deve ser um profissional capaz de compreender os processos da sociedade burguesa, seu conflito de interesses, sua forma de dominação e as possibilidades de enfrentamento e resistência à exploração, principalmente ao estar intervindo num contexto em que hoje, mais do que nunca, se fala em redução dos

gastos sociais, que necessariamente envolve a redução com as despesas nas políticas sociais, ou seja, a precariedade mesmo dos serviços públicos.

Ainda com o objetivo de demonstrar os fatores que incidem sobre a precarização atual dos serviços públicos e as suas implicações para a precarização do trabalho do assistente social, iremos discorrer no item seguinte sobre como o processo de contrarreforma do Estado reflete no financiamento das políticas sociais no Brasil e suas implicações para a qualidade dos serviços sociais ofertados pelo Estado.

2.2 A PRECARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DE CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Neste item teceremos uma análise sobre a condição da política social no processo de contrarreforma do Estado no Brasil e as prioridades que são dadas aos gastos públicos nas esferas federal, estadual e municipal. Tal estudo consiste em elucidar questões relativas às decisões políticas e econômicas que têm assumido os governos em torno dessa questão. Consiste ainda em evidenciar as disputas políticas em torno do fundo público³³, que explicam a tensão entre o econômico e o social e que refletem na qualidade dos serviços públicos que são prestados à população, bem como interferem nas condições de trabalho dos profissionais que atuam na área social.

No Brasil, a Constituição de 1988, formulada a partir de um padrão universal de proteção social, coloca-se em um quadro de bastante complexidade para a viabilização de tais direitos. Legitimada em meio à introdução do pensamento neoliberal, sua viabilidade prática para a implementação dos direitos assegurados foi colocada em xeque, ou pelo menos não alcançada. Conquistas significativas como o artigo 6º da Carta Magna, que estabelece direitos à educação, à saúde, ao trabalho,

³³ Para Oliveira (1988, p. 13), o fundo público tem a tarefa de articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho. Ou seja, existe uma tensão desigual pela repartição do financiamento público. Dessa forma, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 174).

à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e à assistência social, continuam sendo uma mistificação, uma vez que ao mesmo tempo que significou um importante avanço do ponto de vista da lei, não se materializou eficazmente na prática.

As garantias de universalidade aos direitos sociais, especialmente saúde e educação, propagados na Constituição, além de conviverem contraditoriamente com a seletividade e a focalização, trazem em si só a sua inviabilidade em uma sociedade onde predomina o modo de produção capitalista. Pois, ao se defender a igualdade de direitos e de oportunidade para todos os indivíduos em meio a uma conjuntura desfavorável a esses bens, na verdade se defende uma igualdade para competir no mercado capitalista como se todos tivessem oportunidades iguais.

É emblemático o que vivenciam hoje os trabalhadores do Brasil, em que mesmo com seus direitos assegurados na lei – seja por meio da CLT, seja por meio da Constituição de 1988 e outras representações legais –, há uma perda gradativa deles, em todos os segmentos de direitos, a exemplo, os que se referem aos direitos trabalhistas assegurados na CLT, como pagamento de 13º salário, licença-maternidade e outros benefícios que estão na pauta de discussão para serem flexibilizados, quando não eliminados³⁴.

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 começa um processo de ajustamento das políticas sociais, sendo os anos de 1990 demarcados como os de início da contrarreforma do Estado, com o desmonte de uma política ainda em construção.

No campo social, o foco privilegiado dessa contrarreforma foi a flexibilização de direitos assegurados pela Constituição de 1988. Os princípios que orientam a agenda neoliberal eram antagônicos aos da Carta de 1988; assim, houve a ênfase da seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Nesse sentido, assiste-se a um longo e contínuo processo de negar direitos garantidos constitucionalmente, em prol de reduzir o atendimento aos efeitos da questão social apenas aos mais pobres

³⁴ Os discursos de flexibilização dos direitos que estão em pauta na atualidade são defendidos com o pretexto neoliberal de que a máquina pública está muito onerosa e precisa se liberar desses compromissos.

dentre os pobres. Estes mecanismos foram acentuados a partir de 1990 e têm levado ao progressivo reforço para privilegiar os programas focalizados de transferência de renda, impulsionados pelo acordo com o FMI.

Os mesmos mecanismos que levaram a uma intensificação no fluxo dos mercados financeiros mundiais a partir da década de 1970³⁵, ao conferir predominância à lógica de valorização do capital especulativo parasitário, que domina a economia mundial e dentro da qual o endividamento estatal tem importância crescente, implicam transferência de lucros dos países subdesenvolvidos para os desenvolvidos, via pagamento da dívida. Isso levou a mudança na forma da intervenção estatal ao longo das décadas de 1980 e 1990, com a alteração no conteúdo das políticas econômica e social praticadas em todos os países e a desconstrução do Estado de Bem-Estar Social onde este estava constituído, o que evidentemente não é o caso brasileiro.

A partir dos anos 1990 há uma ofensiva neoliberal no Brasil, adaptada e integrada às requisições do capitalismo mundial, com a adoção da agenda de ajustes econômicos para o mercado. É uma contrarreforma com o objetivo de impor a hegemonia burguesa, sobre e contra o trabalho e os trabalhadores e suas conquistas políticas e sociais, centralizadas na estrutura de proteção social inscrita na Constituição de 1988.

Pode-se avaliar o período dos anos 1990 e início dos 2000 como não apenas de continuidade do desmonte, mas sim de uma mudança de perfil para uma política social inspirada na ideologia neoliberal, trazendo a tendência de focalização e aumentando a privatização, além de uma descentralização feita de forma a desresponsabilizar o Governo Federal.

O acordo assinado entre o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o FMI em fins de 1998 e a crise cambial de 1999 exigiram ajustes fiscais mais rígidos, levando as políticas fiscal e monetária a serviço da geração de superávits primários. Esse fato, combinado à política monetária restritiva, altas taxas de juros, aumento da carga tributária e expressivos cortes de gastos, reduziu a já baixa taxa de

³⁵ Destaca-se a quebra do acordo de Bretton Woods pelos EUA, no início da década de 1970. Um acordo havia sido estabelecido em 1944 com o objetivo de disciplinar o Sistema Monetário Internacional (SMI), por meio do lastreamento do dólar ao ouro e das demais moedas ao dólar. A partir daí, as taxas de câmbio foram liberadas, passando a ser flutuantes, possibilitando a criação de uma série de mecanismos que favorecem os especuladores, que passam a apostar na variação das taxas de câmbio, buscando as maiores taxas de juros ofertadas a cada momento.

crescimento econômico. O corte dos gastos atingiu principalmente os investimentos em infraestrutura e nas áreas sociais, que foram colocados em segundo plano, servindo apenas para atenuar os impactos da política econômica.

Seletividade e focalização, juntas, têm o objetivo de conduzir à definição de quem deve “passar pelo crivo de quem tem direito”, com o objetivo de estabelecer a elegibilidade individual em um contexto de residualidade nos atendimentos, e não de estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, dando preferência a alguns em certo período de tempo em que houver necessidade. Para Sader (2006, p. 109):

A consequência da lógica de valorização do capital especulativo e do ajuste neoliberal que traz consigo a atuação do Estado, é enorme. Se o objetivo da intervenção estatal é manter a rentabilidade do capital, a intervenção pública atuará nesse sentido, trazendo uma combinação entre política econômica e política social que privilegia os instrumentos que propiciam maior valorização financeira e, com isso, deixando as políticas sociais de lado, com o corte de gastos e a proposição, implícita ou explicitamente, da privatização dos serviços, o que significa a flexibilização dos direitos.

Essa redução relativa dos gastos sociais, em face do Orçamento Federal total, ocorre no mesmo momento em que a alteração da intervenção pública ocasiona aumento do desemprego, o que leva ao empobrecimento e ao aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos (ibidem, 2006, p. 109). Não é por falta de recursos fiscais e financeiros que os direitos sociais não são garantidos. O cerne da questão é saber para que grupos ou frações de classe estão sendo destinados, já que a intervenção estatal visa à valorização do capital, o que esclarece a questão. Para se ter uma ideia, em 2008 o governo federal gastou em âmbito nacional com pagamentos para amortização e juros da dívida, um valor bastante significativo, conforme demonstra o quadro abaixo,

Quadro I – Despesas do governo federal com dívidas - 2008

Grupo de despesa	Elemento de despesa	Total no ano
Amortização e	Correção monetária ou cambial da dívida mobiliária resgatada	67.458.687,73
	Juros sobre a dívida por contrato	6.174.148.916,78
	Juros, deságios e descontos da dívida mobiliária	104.006.210.732,26

Juros da Dívida	Outros encargos sobre a dívida mobiliária	4.708.088,10
	Outros encargos sobre a dívida por contrato	19.271.654,84
	Principal corrigido da dívida contratual refinanciado	1.467.930.029,70
	Principal corrigido da dívida mobiliária refinanciado	276.292.864.582,59
	Principal da dívida contratual resgatado	64.814.214.314,18
	Principal da dívida mobiliária resgatado	106.183.423.098,60
TOTAL		559.030.230.104,78

(fonte: portal da transparência pública, acesso, maio de 2009).

As possibilidades são ainda piores no contexto de predominância do capital especulativo parasitário e sua lógica de valorização financeira, cuja maior fonte de recursos têm sido os orçamentos públicos, principalmente dos países periféricos.

Pode-se entender, então, que a necessidade de valorização do capital colocou ao Estado a necessidade de economizar os gastos reais, o que repercute diretamente nas políticas sociais. Tudo isso permeado pela pressões político-ideológicas do neoliberalismo, pelo reforço das ideias de liberdade individual e de mercado, e de responsabilização individual e não coletiva pelos membros da sociedade. Assim, é possível entender melhor porque ocorreu o retrocesso na efetivação dos direitos sociais nos últimos anos. Soma-se a isso a reestruturação do processo produtivo, com sua flexibilização, que fragilizou o movimento dos trabalhadores, devido ao enorme desemprego e à precariedade do trabalho (SADER, 2006, p. 144).

Nessa direção, a política de ajuste econômico implantada pelo governo federal rebateu drasticamente nas políticas sociais. Estas políticas vêm sendo alvo de críticas e também responsabilizadas pelos déficits públicos, por garantir direitos constitucionais. Contudo, dados oficiais nos mostram que o argumento dos déficits públicos em relação à seguridade social são falaciosos, pois o valor arrecadado contraria tal argumento, como mostra o quadro abaixo.

Quadro II - Resultado do orçamento da seguridade social: receitas e despesas do RGPS – 2007 e 2008

RECEITAS	2007	2008
	347.286,8	364.954,7
DESPESAS	2007	2008

	286.359,0	312.653,0
SALDO DA SEGURIDADE SOCIAL	60.927,9	52.301,7

Fonte: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da RFB (ANFIP), 2009.

Entendemos que os problemas relacionados ao financiamento das políticas sociais estão vinculados ao contexto de retração dos gastos sociais, em função do combate ao déficit público, ou seja, do momento de contingenciamento do investimento estatal no enfrentamento da questão social, induzindo ao parco financiamento das políticas sociais.

O paradoxo do contexto em análise é que os impulsos no sentido de formulação e implementação de políticas sociais nacionais, universais e operadas de forma descentralizada têm sido sistematicamente minados pela política macroeconômica. Ao mesmo tempo que estados e municípios são induzidos a aceitar novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças dessas instâncias, acirrando a crise federativa. Além disso, por estarem mais próximos à população, os governos municipais são os mais suscetíveis às pressões por demandas sociais (FAGNANI, 2005, p. 15).

Seguindo essa linha argumentativa, é justamente no município que tem havido um crescimento da demanda superior aos recursos disponíveis nesta esfera, o que revela problemas relacionados com a descentralização das políticas e serviços sociais. Guiado pelas orientações das instituições internacionais para o modelo tributário brasileiro, o repasse de recursos do Estado para as esferas de governo tem se dado da seguinte forma: os municípios, só detêm 15% do total de recursos tributários, os estados recebem 25% e a União detém 60% do montante distribuído pelo Governo Federal.

Para Behring e Boschetti (2007, p. 165), isso significa

que os recursos continuam imensamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização. Além de concentrados na União – o ente federativo com maior capacidade de tributação e de financiamento –, também há concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida

pública – juros, encargos e amortizações, rubrica com destinação sempre maior que todo o recurso da seguridade social – e para as políticas sociais que são financiadas pelo orçamento fiscal, a exemplo da educação, reforma agrária, habitação e outras, as quais não estão contempladas no conceito constitucional restrito de seguridade social do Brasil falta financiamento.

Esses mecanismos, além de comprometer o processo de descentralização, promovem uma precarização e fragilização na oferta dos serviços, benefícios e programas para a população usuária, principalmente no âmbito local.

Desenvolvendo a análise do processo de descentralização como um mecanismo de distribuição desigual de repasses, Stein (1997, p. 86) expõe que:

A descentralização como estratégia de redução do gasto público identifica-se com a seletividade do atendimento de demandas e necessidades e contrapõe-se às expectativas de universalização dos direitos sociais. Tal proposta é analisada por diferentes autores [...] como necessidade política de neutralizar as demandas sociais, desconcentrando os conflitos e envolvendo a população na busca de solução para seus próprios problemas. Trata-se de argumento utilizado pelos liberais, de par com a tese do Estado mínimo, onde o mercado aparece como o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos.

A nosso ver, fica claro que a descentralização tem se caracterizado como transferência de responsabilidades e competências para o nível local, principalmente no tocante ao financiamento, administração e produção dos serviços, mas sem a contrapartida da redistribuição de poder e de recursos, o que tem ocasionado desigualdades regionais muito mais acentuadas, além de uma maior fragmentação dos serviços ofertados para a população, caracterizando a chamada desconcentração.

Assim sendo, o Estado a serviço da ordem hegemônica do capital tem-se pautado por estratégias neoliberais comandadas pelos organismos financeiros internacionais em que defende a redução dos direitos sociais já conquistados, sob o argumento da crise fiscal do Estado, e transforma as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. Desta feita, os programas estatais têm se dirigido para a pobreza extrema, para aliviar minimamente a magnitude que tem tomado a pobreza em países periféricos. Contudo, se comparados os recursos destinados aos programas sociais, ou às políticas sociais, com os valores destinados ao pagamento da dívida externa, fica

muito claro que mesmo o objetivo de garantir o mínimo para a população está longe de ser alcançado³⁶.

Nesse sentido, o mercado profissional de trabalho recebe os impactos das transformações realizadas nas esferas produtiva e estatal, que alteram diretamente as relações entre o Estado e seus funcionários, principalmente o assistente social, que é um profissional que trabalha com os direitos sociais e os meios de acessá-los. À medida que esses direitos são desmontados, atinge-se a ação profissional e reduz-se a qualidade da prestação dos serviços sociais.

Fica claro, na análise de Behring (2003), que o que esteve em curso no Brasil a partir dos anos de 1990 foi uma verdadeira contrarreforma do Estado, no sentido da flexibilidade, competitividade, adaptabilidade e atratividade, sob pressão de fatores conjunturais externos e internos, cujos principais aspectos relativos às políticas sociais estão relacionados a seguir:

- a) *Redefinição do papel do Estado*: Diz respeito à transferência de atividades a serem controladas pelo mercado. Além de repasses de serviços que deveriam ser subsidiados pelo Estado para o setor público não estatal, a exemplo de saúde, educação, pesquisa científica e outros. Esse movimento foi denominado de publicização, em que o Estado reduz sua atuação e se mantém na condição de regulador e provedor.
- b) *Programa de publicização*: Apregoa a criação de agências executivas, de organizações sociais e do Terceiro Setor para a execução de políticas sociais. O que leva à defesa da prática do voluntariado, da solidariedade e da filantropia, desprofissionalizando a intervenção na área social e negando os direitos conquistados a partir de 1988.
- c) *Flexibilização das relações de trabalho*: Estratégia utilizada como saída da crise e retomada da competitividade, sob o argumento que era preciso reduzir os altos custos do trabalho. Para isso está ocorrendo uma gradativa reforma na legislação trabalhista. As consequências são a flexibilização das relações contratuais de trabalho e a retirada do Estado da regulação dessas questões, as novas legislações sobre o trabalho por tempo determinado, a suspensão temporária do contrato de trabalho, a

³⁶ O governo brasileiro gastou em 2007 cerca de R\$ 237 bilhões com juros e amortização da dívida interna e externa, e apenas R\$ 40 bilhões em saúde, R\$ 20 bilhões com educação e R\$ 3,5 bilhões com a reforma agrária (transparência pública, 2009).

flexibilização do trabalho em tempo parcial, o banco de horas, o discurso sobre a necessidade de qualificação para gerar condições de emprego, as soluções negociadas, entre outras.

- d) *Privatizações e capital estrangeiro*: Medida utilizada para assegurar o Brasil na economia mundial globalizada, com um grande investimento no capital externo, o que implicou um aumento intenso de desnacionalização da economia e a perda de poder de regulação pelo Estado. Esse conjunto de medidas levou o país a aumentar a sua vulnerabilidade externa, devido ao aumento de importações e à remessa de lucros ao exterior.
- e) *Contingenciamento ou desvio de recursos destinados à política social*: A partir de 1994 observou-se a transferência de 20% do orçamento da Seguridade Social para o antigo Fundo Social de Emergência (FSE), que se tornou Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e hoje denomina-se Desvinculação de Receitas da União (DRU). Esses fundos foram uma grave investida contra a vinculação de recursos constitucionais ao gasto social, mostrando-se antissociais, pois os executores da política econômica têm toda liberdade para investir onde melhor interessar esses recursos, principalmente para atender às exigências do FMI e aplicar os cortes das áreas sociais.
- f) *Separação entre formulação e execução das políticas*: Existe uma equipe específica do Estado para formular as políticas, enquanto as agências autônomas as executam. Nesse processo, as ações das organizações sociais para executar as políticas são débeis e não passam por mecanismos de controle eficientes, uma vez que tais mecanismos de controle pouco conseguem dentro do próprio Estado brasileiro. Isso beneficia a privatização e conduz à desresponsabilização do Estado em determinados setores.

Para Laura Tavares Soares (2002, p. 75-81), existem traços comuns das medidas neoliberais para as políticas sociais entre vários países da América Latina e o Brasil, que podem ser resumidamente relacionados a seguir:

- a) Comportamento pró-cíclico e regressivo dos gastos e do financiamento do setor social: os gastos são parcos para os limites mínimos de mecanismos compensatórios de sobrevivência. Quanto ao financiamento, resume-se à

contribuição sobre folhas de salários e impostos indiretos de característica cada vez mais regressiva.

- b) Esvaziamento orçamentário dos setores sociais: é tido como efeito do primeiro e se agrava devido às reduções do orçamento social, que afeta as camadas mais vulneráveis da população. Pois os gastos com investimentos são praticamente zeros não há expansão dos serviços sociais e com isso ocorre a saturação por excesso de demandas nos serviços existentes. Além disso, o corte dos gastos de custeio leva à ausência de elementos básicos para o funcionamento dos serviços (como, por exemplo, nas unidades de saúde, escolas e creches, na política de assistência, entre outras) e à redução de salários de funcionários, com a consequente queda na qualidade dos serviços.
- c) Descentralização dos serviços sociais: mera transferência sobre serviços já deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo, que os mantêm precariamente num nível mínimo de funcionamento. Há um desmonte dos programas de âmbito nacional, provocando um desequilíbrio ainda maior entre as diferentes regiões, pois estas não possuem as mesmas condições financeiras, técnicas e políticas para a manutenção dos serviços de forma justa.
- d) Privatização total ou parcial dos serviços: transferência da prestação de serviços sociais básicos a entidades privadas, causando a dicotomia entre os que podem e os que não podem pagar, como por exemplo, a oferta de serviços de saúde e educação, entre outros.
- e) Focalização dos serviços sociais públicos: centra-se na mesma estratégia de descentralização e de privatização, reservando os serviços públicos aos comprovadamente pobres. Além do conteúdo discriminatório e da negação da cidadania, observa-se que nos países da América Latina a maioria da população usuária dos serviços sociais básicos é extremamente pobre. Ao focalizar esses serviços, tem-se a exclusão dos próprios pobres.
- f) Redução da ação do Estado: há um retorno à família e aos órgãos da sociedade civil, de cunho filantrópico e sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social. O problema é que a atuação desses mecanismos se dá em caráter substitutivo, e não como complemento aos serviços prestados pelo Estado.
- g) Reforço aos programas de combate à pobreza: a associação entre focalização e autoajuda incide nos programas de combate à pobreza, marcadamente de modo

residual, emergencial e temporário, com o objetivo de minimizar os efeitos da crise econômica e dos seus processos de ajuste.

Behring (2003, p. 206) avalia que a reforma, tal como foi implementada, não produziu maior eficiência na implantação de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e com o aumento da dívida pública, bem como desprezou os padrões constitucionais da Seguridade Social. Além desses fatores, houve um crescimento da demanda, ocasionado pelo aumento do desemprego, da pobreza e pela precarização das relações de trabalho.

Os efeitos das medidas neoliberais para as políticas sociais são intensos, uma vez que o elevado aumento do desemprego leva a população ao empobrecimento e ao aumento da demanda por serviços sociais públicos. Por outro lado, o Estado vem sistematicamente cortando gastos, flexibilizando direitos, privatizando e terceirizando serviços sociais básicos. Nesse sentido, a visão neoliberal para as políticas sociais centra-se no trinômio: privatização, focalização e descentralização.

Cabe destacar que o governo Lula, ao manter a prática do governo anterior, aprofunda alguns aspectos do modelo neoliberal, a medida que favorece a abertura comercial, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida externa, acompanhados da redução dos direitos sociais e da desregulamentação do mercado de trabalho. Desse modo, a política social no governo Lula está direcionada para os mais pobres entre os pobres, através dos programas de complementação de renda implementados pelo próprio governo.

Tem-se hoje uma concepção de políticas sem direitos sociais, já que o que está em voga são programas específicos, direcionados para os segmentos mais vulneráveis da população, existindo uma nítida triagem entre aqueles mais indigentes, que não têm condição alguma de buscar sua satisfação no mercado. Os programas existentes, propagados pelo governo federal e executados pelos órgãos municipais, em grande medida só servem para amenizar a situação de calamidade, mas não conseguem alterar o índice alarmante de pobreza e desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira.

Os benefícios, serviços, programas e projetos são medidas vistas para viabilizar o atendimento de um público que tem em comum as marcas da vulnerabilidade e do risco social, além da pobreza que o assola. Estes serviços são planejados e executados visando transferência de renda para as famílias de maior vulnerabilidade social, sem atender grande parte da população, devido aos critérios utilizados para o acesso.

Desconsiderando esses princípios, percebe-se que a política social tende a desempenhar o seu papel de diminuição ou amenização das desigualdades sociais, cada vez mais afastada da concepção de direitos sociais, repondo a centralidade no trabalhador consumidor. Ao invés de incorporar direitos, ela tem servido para eliminar direitos; ao invés de ampliar o preço da força de trabalho, ela reduz este preço. Esta análise fundamenta-se na afirmação de Marx (1988 a, p. 95): “[...] fizeram baixar os salários dos trabalhadores do campo para além daquele mínimo estritamente físico, complementando a diferença indispensável para assegurar a perpetuação física da raça mediante as leis dos pobres”.

Em meio a uma realidade em que o investimento na força de trabalho deixou de ser a principal preocupação para os dominantes, que só garantem o mínimo suficiente para a manutenção dos trabalhadores, e aqueles que não conseguem se inserir no mercado de trabalho são obrigados a viver na dependência de recursos públicos mínimos para assegurar a sua sobrevivência e garantir a reprodução do sistema.

Para Marx (1988a, p. 95), no âmbito da exploração capitalista, o preço da força de trabalho tem um limite mínimo e um limite máximo:

Seu limite mínimo é determinado pelo elemento físico, quer dizer – para poder manter-se e se reproduzir, para perpetuar sua existência física, a classe operária precisa obter artigos de primeira necessidade absolutamente indispensáveis à vida e à sua multiplicação. O valor destes meios de subsistência indispensáveis constitui, pois, o limite mínimo do valor do trabalho. Por outra parte, a extensão da jornada de trabalho também tem seus limites máximos, se bem que sejam muito elásticos. Seu limite máximo é dado pela força física do trabalhador. Se o esgotamento diário de suas energias vitais excede de um certo grau, ele não poderá fornecê-las outra vez, todos os dias. Mas, como dizia, esse limite é muito elástico. Uma sucessão rápida de gerações raquíticas e de vida curta manterá abastecido o mercado de trabalho tão bem como uma série de gerações robustas e de vida longa. Além deste mero elemento físico,

na determinação do valor do trabalho entra o padrão de vida tradicional em cada país. Não se trata somente da vida física, mas também da satisfação de certas necessidades que emanam das condições sociais em que vivem e se criam os homens. Este elemento histórico ou social que entra no valor do trabalho pode acentuar-se, ou debilitar-se e, até mesmo, extinguir-se de todo, de tal modo que só fique de pé o limite físico.

Seguindo essa linha argumentativa, dentro da lógica do capital, podemos entender que para os capitalistas os serviços sociais oferecidos aos trabalhadores têm um caráter complementar à reprodução da força de trabalho a menor custo. E para os trabalhadores assalariados tais serviços são também complementares na sua reprodução física e na de sua família, já que a sobrevivência depende da venda do seu trabalho. “Ainda que complementares, não significam que sejam absolutamente secundários, especialmente face à política de contenção salarial que mantém o salário real aquém do necessário à satisfação das necessidades básicas de reprodução da família trabalhadora” (IAMAMOTO E CARVALHO, 2005, p. 102).

Assim sendo, para o segmento da classe trabalhadora que não consegue se inserir no mercado de trabalho, devido à própria lógica do capitalismo, tais serviços se tornam absolutamente necessários, mas não suficientes comparados ao salário necessário para a sua sobrevivência.

Para Iamamoto e Carvalho (2005, p. 103), os serviços sociais ofertados a grande parte da população:

Têm sua justificativa histórica na desigualdade estrutural que permeia a sociedade de classes; têm, também, seus limites dados pelo próprio regime de produção, que, devido a sua natureza, permite, no máximo, a redução da exploração e não sua eliminação. A política social que orienta o aparato burocrático-legal que implementa os serviços sociais é estabelecida e controlada pelo poder do Estado, existindo, prioritariamente, para assegurar as condições básicas indispensáveis ao domínio do capital no conjunto da sociedade [...] Assim, as políticas “assistenciais”, de “promoção social” ou de “bem-estar social”, como se queira rotular, embora dirigidas à classe trabalhadora, interpretam os interesses dessa classe segundo a visão dos grupos que controlam o Estado.

Atualmente, as orientações das diversas agências internacionais para as políticas sociais têm sido no sentido de focalizar as ações, incentivando os fundos sociais de emergência, orientando a minimização do papel do Estado ao passo que mobiliza os setores da sociedade civil por meio do apelo à solidariedade e ao

voluntariado, assim como as ONGs. As agências multilaterais preveem, inclusive em cláusulas sociais de acordos de empréstimos aos países periféricos, redes emergenciais de segurança e de proteção social para as vítimas do ajuste.

Dessa maneira, os resultados desse processo se convertem em efeitos deletérios para a população trabalhadora, por meio do acentuado nível de desemprego e de pobreza. Além do que as políticas sociais universais são tidas como dispendiosas, num quadro de rigidez orçamentária e de ajustamento econômico, o que propicia a escolha de prioridades para certas políticas. Nesse caso diante de uma determinada quantidade de recursos, escolhem-se, por exemplo, programas de transferência de renda que são vistos com grande entusiasmo e simpatia por serem consideradas mais eficientes, atingindo efetivamente os mais pobres, com orçamentos menores e flexíveis, adequados às condições do rigor fiscal. Na verdade,

ao contrário do gasto em previdência ou saúde, rígidos em sua execução e expressivos como parcela do gasto público total, os gastos em determinados programas de transferência de renda são flexíveis às disponibilidades de recursos. De acordo com o corte de pobreza que se faça ou dos critérios estabelecidos, pode-se adequar o número de beneficiários ou o valor dos benefícios às disponibilidades dos recursos. Dessa maneira, a proliferação de programas de transferência de renda não oferece riscos ao equilíbrio fiscal corrente, e ademais, por absorverem um volume de recursos relativamente modesto, não comprometem parcela significativa do orçamento (Gimenez, 2005, p. 22).

A grande incidência, dos benefícios sociais em detrimento das políticas sociais implica em grande medida a distância entre política social e direito social. Sobre isto questiona Machado:

Quais os instrumentos legais que a classe trabalhadora tem para a garantia do salário? Esta garantia se encontra nos textos legais e nas instituições que têm por função garantir o cumprimento da lei, que vão desde a Justiça do Trabalho até as organizações dos trabalhadores. E a outra questão: quais os instrumentos legais que as pessoas têm para garantir o Bolsa-Família? Nenhuma. Os critérios de seleção para o acesso ao programa, sejam eles quais forem, dependem, em primeiro lugar, do orçamento público que é definido de acordo com as prioridades do capitalismo. Assim, não é um direito de todos aqueles que dele necessitam. Os critérios de seleção, dado que não são definidos em textos legais, passam a ser dependentes de interesses e necessidades políticas e econômicas dos poderes dominantes. Isto implica que eles podem ser mudados a

qualquer momento, e que a população não tem nenhum instrumento legal para exigir o atendimento desse benefício (2006, p. 6-7).

Corroborando essa confirmação o que percebemos hoje com os usuários dos benefícios sociais, especificamente os do Bolsa-Família, que já recebem um valor insignificante para a sua manutenção e ainda estão a mercê da redução desse valor, já que este é ajustado de acordo com as necessidades do Estado e sem um motivo plausível, pois sabemos que nesses programas existem as condicionalidades para a permanência neles³⁷.

O programa Bolsa-Família, dentre outros, não consegue garantir condições para a mudança da sua situação dos beneficiários, ao contrário, só tem reiterado práticas assistencialistas e conservadoras, que não se pautam pela linha do direito, uma vez que até então não consegue romper com uma abordagem seletiva, emergencial, com ações de caráter paliativo e focalizado, que só têm mantido no limite físico mínimo de sobrevivência (referindo-se à citação de Marx) quem dele depende e reforçado a manutenção dessa dependência.

Do ponto de vista político, a implementação do programa Bolsa-Família está permitindo que o governo Lula estabeleça fortes vínculos com a população por ele beneficiada, direta ou indiretamente, o que explica sua alta popularidade em várias zonas do país [...]. Mais esses programas não se constituem em um direito e sim em uma benesse governamental [...] Mas importante do que isso é o fato do governo, ao mesmo tempo que promoveu o maior nível de desemprego dos últimos tempos, reduziu os direitos dos funcionários públicos e atualmente ameaça flexibilizar as relações de trabalho, mudar radicalmente a estrutura sindical, garantir um mínimo de renda às famílias mais pobres do país (MARQUES e MENDES, 2007, p. 11).

Dito isso, percebe-se que o mecanismo utilizado pelo governo a serviço da ordem do capital para reduzir as desigualdades com os seus diversos programas, apenas agrada às camadas mais pobres, como uma forma de elas continuarem sem

³⁷ Tal afirmação se sustenta em nossa atuação como Assistente Social no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), na Secretaria de Assistência Social de Maceió, onde sempre atendemos famílias que vivenciam esse problema da redução do benefício. Na maioria dos casos não tem justificativa, porque as famílias estão cumprindo as exigências, que são ir à escola e ter o cartão de vacina em dia. Algumas famílias recebiam em torno de R\$ 120,00, e foi reduzido para R\$ 64,00. Outras recebiam R\$ 90,00, passaram a receber R\$ 40,00. Então, essa é uma realidade vivenciada por famílias que não têm o aparato legal para reivindicar o seu prejuízo. Nesse caso o papel do assistente social é fazer um parecer relatando a situação e enviar para o órgão legal responsável para rever a situação.

questionar o sistema, ao mesmo tempo que o fator gerador das desigualdades não é atingido.

Ao analisar a proposta do governo Lula referente ao programa de segurança alimentar e nutricional, Yasbek (2009, p. 4) diz que

a preocupação do programa é a conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza (...) significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema.

O critério estabelecido do público beneficiário pautado pela linha de pobreza reforça a focalização nos mais pobres entre os pobres, legitimando a sua condição através de um cadastramento que os discrimina. Essa discriminação se reflete negativamente por dois fatores: “primeiro, porque exclui famílias e pessoas que também vivenciam a condição de pobreza e vulnerabilidade; segundo, porque a pobreza tem territórios definidos, onde, de modo geral, as condições de precariedade são generalizadas para todos que aí vivem, o que exige ações mais globalizadas” (YASBEK, 2009, p. 11).

Esse critério compensatório e residual das políticas sociais direcionadas para a renda mínima, nos limites da sobrevivência, e voltadas para os impossibilitados de competir no mercado, vai conformar uma política social excludente, pautada pelo cunho humanitário e não pelo reconhecimento público dos direitos sociais, expressos na Constituição de 1988.

É o que constatamos a cada dia. Apesar da existência de diferentes programas sociais e dos montantes que são disponibilizados para eles, crescem assustadoramente os índices de pobreza e miséria no Brasil³⁸, mesmo com os indicadores oficiais apontando para o contrário. Entendemos que a situação está se agravando mais intensamente devido a esse contexto da crise financeira internacional, que começou em 2008 e continua, e refletindo-se em todos

³⁸ Segundo dados do IPEA, entre março de 2002 e abril de 2004 a quantidade de pobres residentes nas principais regiões metropolitanas cresceu 2,1 milhões de pessoas, enquanto no período de abril de 2004 e março de 2009 a quantidade de pobres foi reduzida em quase 4,8 milhões de pessoas (POCHMAN, 2009).

indistintamente, principalmente com a grande taxa de desemprego que tem assolado grande parte dos trabalhadores. O que significa relegar mais pessoas para a esfera do benefício e da assistência, em meio a esse universo de diminuição de recursos sociais.

Nesse quadro, o direcionamento dado em torno da riqueza financeira, ao mesmo tempo que remete à estagnação as economias nacionais, aumentando a desigualdade, eliminando empregos, desestruturando o mercado de trabalho e reduzindo as possibilidades de avanços significativos na política social, permite, apenas e relativamente, a atenção aos muitos pobres, que ressaltam crescentemente o aspecto precário do gasto social³⁹ e que não alteram os indicadores de pobreza.

Tais indicadores se justificam porquanto tem havido uma remuneração daqueles muito ricos, através dos ganhos financeiros, ao passo que se atendem aos muito pobres, por meio de políticas precárias; e por fim, colocam os setores organizados, os setores médios, como alvo preferencial das reformas, já que o atendimento de suas demandas é demasiadamente dispendioso para a estrutura econômica.

Um mecanismo que poderia ter sido garantidor de um repasse de verbas de forma igual e justa entre as esferas e entre as políticas sociais é o orçamento público, visto como um elemento importante para a garantia de direitos preconizados na Constituição de 1988. A Constituição de 1988 prevê que as esferas do governo federal, estadual e municipal realizem as etapas de elaboração do orçamento público, ou seja, o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é quem inicia a elaboração do orçamento público, que expõe o que pretende cada gestão de governo em suas respectivas esferas pelo período de quatro anos. Esta etapa pode ser elaborada contando com a participação popular, conselhos, fóruns e pesquisas condizentes com a realidade em que será executado. Entretanto, independentemente de qual instância elabora o orçamento, a

³⁹ As artimanhas desenvolvidas para o encaminhamento desse processo favorecem os mais ricos através das remunerações obtidas por ganhos financeiros e atinge os mais pobres através da construção de rede de proteção social, por meio de um conjunto de políticas, tais como: transferência direta de renda, políticas ditas ativas de emprego, como programas de qualificação e treinamento da mão-de-obra, ampliação do microcrédito, de políticas para as micro e pequenas empresas, políticas de desenvolvimento local etc (Gimenez, 2005, p. 23).

flexibilização dos recursos sempre é defendida e apoiada na justificativa da necessidade de crescimento do país e sem levar em conta os interesses da população.

Guiada pela mesma linha que o PPA segue a LDO, e apresenta o que a gestão tem que priorizar conforme o pronunciado no PPA, e que norteará a formulação da LOA.

A LOA entende o orçamento fiscal formado por impostos e prevê gastos com pessoal, encargos da dívida pública e investimentos em áreas como educação, habitação, entre outros; orçamento de investimentos para empresas estatais e, por fim, o orçamento com a seguridade social, que incide sobre gastos com saúde, previdência e assistência. Na nossa realidade, o que temos presenciado é um desvio de parte dos recursos que são destinados ao social e remanejados para outras finalidades, como o pagamento dos juros da dívida, através da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A DRU é uma medida legal, criada em 2000, substituindo o Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF), legitimada para fins fiscais. Desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições da União para outras finalidades; contrariando o que garantia a Constituição sobre as fontes de custeio da seguridade social.

A desvinculação afeta as contribuições destinadas aos gastos sociais, primordialmente a Seguridade Social. Ela vai cortando fontes de financiamento da seguridade, reduzindo ainda mais a possibilidade de efetivação dos escassos direitos sociais instituídos no país. Os gastos sociais tiveram pequenos aumentos desde então, mas podiam ter sido ainda maiores.

Por esse mecanismo é gerada uma fonte de recursos no interior do Orçamento, totalmente livre à disposição da União. Propicia, assim, o pagamento dos juros da dívida, contribuindo para a “estabilidade econômica” nacional, ou melhor, para a sua principal vertente, a estabilidade monetária, ao manter os ditos “mercados” calmos quanto à política econômica nacional. Isso é o máximo que pode ser dito, pois o saneamento das finanças, medido enquanto redução do déficit nominal do país, não ocorreu verdadeiramente, já que o déficit nominal em nenhum momento deixou de existir, em que pese o cada vez mais elevado superávit primário

praticado. É óbvio que esse objetivo, o mais importante na prática, não é admitido pelo governo (SADER, 2006, p. 134).

Nesse sentido, os ganhos que são apregoados pelo governo se referem aos seus próprios interesses, pois não é um ganho para as políticas públicas e para a área social, uma vez que as áreas sociais foram as mais atingidas pelos cortes, além de ter ocorrido, em princípio, uma centralização significativa de receita na União em detrimento de estados e municípios. O objetivo era facilitar a transferência de recursos públicos para os capitalistas especuladores detentores da dívida pública nacional.

Diante do exposto, entende-se que essa desvinculação não era provisória, nem de emergência e muito menos social. Tanto que essa política implantada desde os anos de 1990 continua sendo mantida com metas mais ousadas no governo Lula.

Segundo dados da ANFIP (2007), os desvios de contribuições por meio da DRU, do período de 2005 e 2006, foram bastante significativos. Em 2005, foram desvinculados R\$ 32 bilhões e em 2006, quase R\$ 34 bilhões do orçamento da seguridade social para composição do superávit primário, apresentando um crescimento nominal de 5,6% em relação a 2005. Certamente se esse montante de recursos fosse utilizado de fato para o que foi criado, não teríamos os índices alarmantes de miséria e pobreza que possuímos.

Em reportagem apresentada em março de 2009, o governo mostra uma dessas suas façanhas, ao anunciar que fará uma redução de R\$ 21,6 bilhões no orçamento previsto para 2009, e que por isso vai atrasar concursos públicos e a chamada dos candidatos já aprovados, uma vez que a meta é economizar R\$ 1 bilhão, além de afetar os recursos de outros ministérios (UOL, Locatelli, Piero).

Contrariamente a essa notícia, uma medida alarmante do governo foi divulgada nos meios de comunicação no dia 9 de abril de 2009 quando este anunciou que “o Brasil estava entrando para o clube dos credores do FMI, ou seja, que o Brasil irá financiar cerca de US\$ 4,5 bilhões para elevar a capacidade de financiamento do fundo à crise global” (UOL).

Outro dado ilustrativo desses mecanismos do governo para priorizar o econômico em detrimento do social é ressaltado por Behring e Boschetti (2007), quando fazem algumas relações entre o orçamento destinado ao pagamento dos

juros da dívida e a seguridade social, com a seguinte ponderação: *“no ano de 2006, apenas os serviços da dívida apropriavam-se de 34,1% do orçamento federal, contra 26,6% para previdência, 4,9% para saúde e 2,7% para assistência social”*.

Seguindo essa análise, entendemos o compromisso do governo Lula com o capital e seus organismos internacionais, em meio a um contexto que reforça os ideais neoliberais de redução do Estado para o social, fato constatado através do orçamento que vem sendo destinado para as políticas sociais e de todas as medidas adotadas pelo governo.

Embora o Estado brasileiro tenha se comprometido com a ratificação do Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais – PIDESC, em 1992, a destinar o máximo de recursos disponíveis, visando assegurar progressivamente os direitos referidos no Pacto, não é isso o que ocorre. O orçamento da União não se destina prioritariamente a garantir os direitos da população, mas sim à manutenção de privilégios (como o pagamento de juros da dívida do governo), para investimentos (diminuindo o custo para a reprodução do capital), e em muitos casos, para políticas sociais compensatórias, que não garantem a emancipação de seus beneficiários.

No contexto de imposição da lógica do capital, com o reordenamento do papel do Estado, a orientação neoliberal para as políticas sociais impõe uma reorganização dessas políticas, que sai da órbita da proteção social para ser viabilizada principalmente pela via da mercantilização, transformando-se em um negócio lucrativo para o capital, ao passo que penaliza os profissionais que atuam com a execução dessas políticas e, principalmente, os usuários que não têm possibilidade para ir ao mercado e precisam dos poucos serviços ofertados pelo Estado.

Acresce-se a isso a grande quantidade de trabalhadores que, ao serem atingidos pela desregulamentação das relações de trabalho, têm o Estado como o principal provedor da sua reprodução. No entanto, deparam-se com um Estado que ao reduzir os recursos para o social, oferta serviços de baixa qualidade, de forma focalizada e seletiva.

Prédes, tratando sobre a precariedade das políticas sociais no contexto atual, assinala que:

As dificuldades na operacionalização das políticas sociais não significam, no entanto, um dismantelamento completo, pois elas mantêm-se como elementos necessários ao processo de produção e reprodução social. Ainda que o modelo capitalista vigente não comporte uma intervenção estatal nos moldes monopolistas, o reordenamento da estrutura das políticas sociais é feito para que elas ainda atendam à reprodução da força de trabalho, especialmente daqueles excluídos do mercado formal de trabalho e que dificilmente terão como retornar a ele. O caso da assistência é emblemático, pois sua operacionalização ocorre de forma cada vez mais focalizada, mas responde à necessidade de existirem mecanismos compensatórios diante do agravamento da pobreza (2008, p. 7).

Fica evidente que a concepção de política social se afasta cada vez mais de uma proposta de caráter universal e da afirmação de direitos sociais. Pois o que constatamos é que tais políticas não atacam as causas, e sim incidem precariamente e de forma focalizada minimamente sobre as consequências em determinados segmentos da sociedade.

É nesse universo metamorfoseado, contraditório, porém com a hegemonia do receituário neoliberal nos espaços da produção de bens materiais e de consumo e da reprodução social que o assistente social se confronta com as contradições próprias do seu exercício profissional, pois ao mesmo tempo que os gastos sociais são vistos como uma das principais causas da crise fiscal do Estado e por isso devem-se reduzir as despesas com a implementação de projetos, os assistentes sociais também são chamados a implementar e viabilizar direitos sociais e os meios de exercê-los; contudo, a execução das suas ações depende das condições político-institucionais que cada vez mais são escassos para realizar as políticas sociais, e conseqüentemente responder à demanda posta e ainda assegurar a sua própria sobrevivência.

Posto isso, essas análises reforçam os argumentos desenvolvidos até então entre a relação de política social, e política econômica, com suas implicações sobre o conjunto dos serviços sociais ofertados para a população, e conseqüentemente sobre as condições materiais dos profissionais que atuam diretamente com essas políticas para desenvolver a sua prática.

Ao finalizar a seção 1, ressaltamos que o objetivo foi oferecer subsídios teóricos e históricos para demonstrar ser necessário analisar o papel das políticas sociais e de suas características de precarização, visando entender a participação

do Serviço Social na reprodução da vida social. Assim, em sequência à abordagem sobre a precarização do trabalho, concluída na seção 1, a precarização das políticas, da sua origem até suas marcas mais atuais, arremata a apresentação dos resultados de nossa investigação sobre as bases concretas para entender a precarização do trabalho do assistente social na sociedade capitalista.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletir sobre as condições precárias de trabalho no setor público e no setor privado e seus impactos nas diferentes profissões, em um momento histórico marcado por profundas mudanças societárias implicou desvendar historicamente essa realidade. Temos clareza de que a reflexão sobre questões conjunturais apresenta desafios e não podemos enfrentá-los de modo reducionista, com referenciais apenas do presente. A compreensão das dimensões que as constituem é fundamental para o deciframento da realidade e a apreensão do movimento histórico em uma perspectiva dialética, imprescindível para situarmos tendências e desafios em momentos históricos determinados.

Vimos no decorrer do estudo sobre “A precarização do trabalho e das políticas sociais na sociedade capitalista: fundamentos da precarização do trabalho

do assistente social” como as transformações ocorridas no mundo do trabalho no contexto do modo de produção capitalista têm repercutido na vida da classe trabalhadora.

A situação do trabalho e do emprego é muito grave, em vista dos fatores já expostos neste estudo, além de ter sido fator de aumento da pobreza e da miséria. As mudanças impostas pelo modo de produção capitalista sobre as diretrizes do neoliberalismo impõem um reordenamento ao mercado de trabalho, o que exige um trabalhador adaptado às novas condições impostas – condições estas que se caracterizam pela flexibilização, desregulamentação e precarização das condições de trabalho, tanto no setor privado, quanto no setor público.

Defendemos ao longo deste trabalho, que a natureza precarizada dos serviços públicos encontra o seu fundamento na gênese contraditória e precária das políticas sociais, pois tais políticas têm como principais funcionalidades amenizar os efeitos negativos provocados pela relação contraditória entre capital e trabalho e assegurar a reprodução da força de trabalho para os fins lucrativos do capital, sob a tutela do Estado.

Ao contrário do que afirma uma boa parte da literatura que discute sobre a precarização do trabalho, analisando-a como um fenômeno contemporâneo, sustentamos que a precariedade das condições de trabalho é uma característica intrínseca ao modo de produção capitalista. Dessa forma, as suas características já se apresentam desde os primeiros modelos de produção capitalista, quando a precariedade já se manifestava através das péssimas condições de trabalho em momentos como a cooperação, a manufatura e a grande indústria. Mas, com o avanço do capitalismo, nas formas de produção fordista e toyostista, a precarização do trabalho ganha uma dimensão muito maior, ao passo que mantém formas anteriores, apresenta suas diferentes particularidades na atualidade.

Como já assinalamos, as mudanças que vêm se produzindo no capitalismo afetaram a sociedade no seu conjunto e, portanto, tiveram consequências sobre o trabalho dos profissionais que intervêm no social. Tais mudanças têm interferido em diversos aspectos do serviço social, tanto nas possibilidades das ações desenvolvidas pelos profissionais, como na sua condição de trabalhador assalariado e nas situações dos usuários para quem são direcionados os seus serviços.

As políticas sociais, que em seu nascedouro já se mostram precárias e debilitadas, colaboram, ainda, para o agravamento das condições de trabalho dos profissionais que atuam com essas políticas. Nota-se a redução de recursos para as políticas sociais, em decorrência de inúmeros ajustes fiscais que acabam por deteriorar a qualidade dos serviços sociais básicos, necessários para à população usuária.

Vimos como as políticas sociais têm sido regressivas em relação ao financiamento do setor social, atingindo à classe trabalhadora, especialmente os seus segmentos mais vulnerabilizados e produzindo o excesso de demandas por intervenções sociais que não são atendidas suficientemente pelos serviços sociais. Essas indicações possuem como denominador comum o processo de contrarreforma do Estado, que interfere na contenção do gasto público, principalmente em áreas sociais, no fomento à privatização, no corte dos direitos sociais e na redução do acesso aos serviços e benefícios.

Consideramos que a política social tem suas possibilidades dadas pela economia, assim, ao considerar a crise atual do capital, entende-se que são muitas as dificuldades para a efetivação de uma prática profissional que prima pela consolidação e expansão de direitos sociais através das políticas sociais, porquanto estas se encontram precarizadas.

O cenário nacional de recessão, desemprego e falta de recursos orçamentários resulta em políticas sociais ainda mais precárias e excludentes. O projeto político do grande capital exclui e tem um padrão de políticas sociais, pública e imperativa, com uma função reguladora em face do mercado. Uma política diversa daquela inscrita na Constituição de 1988, cujas garantias sociais, ainda que restritas, são resultantes de lutas históricas dos trabalhadores, incluindo-se os servidores públicos. Não é à toa que as reformas e contrarreformas atingem primeiramente a Seguridade Social, porque nela está o cerne das políticas centrais para as massas trabalhadoras. Tais traços se condensam em duas orientações gerais: a privatização e a mercantilização. As elites ganham os espaços por uma lógica do mercado, e a massa trabalhadora sofre o reflexo, do desmonte progressivo do Estado.

Entende-se que a precarização como uma das consequências da flexibilização e da desregulamentação do trabalho se apresenta de forma

intensificada quando as condições de trabalho se agravam significativamente. No mercado de trabalho do assistente social em Alagoas, como por exemplo, os valores salariais aos quais os profissionais estão submetidos, as condições materiais de trabalho insuficientes para o desenvolvimento das ações, precariedade dos vínculos contratuais para a forma de inserção no mercado, dentre outros indicadores demonstram a intensificação da precarização do trabalho do assistente social. Embora, esses dados demonstrem, por um lado, que houve uma expansão do mercado de trabalho profissional, por outro lado, essa expansão se dá em meio a uma realidade de intervenção precária.

Aqui se fundamenta a contradição do lugar do assistente social como servidor público, ou seja, como trabalhador que se vê subtraído em seus direitos, mas que ao mesmo tempo é requisitado para atender a uma demanda que necessita da sua intervenção enquanto profissional para garantir minimamente a essa população o acesso aos serviços, benefícios, programas e projetos sociais. Assim, a necessidade de atuação dos assistentes sociais nesse contexto social, motivada pela intensificação da precarização do trabalho - especialmente no Brasil que não consolidou os parâmetros de proteção social ao trabalho, está repleta de elementos de precarização, a começar pela condição assalariada desse profissional e pelas condições concretas dos serviços sociais nos quais se efetiva essa atuação.

É nessa perspectiva que a qualidade dos serviços prestados, na defesa da universalidade dos serviços públicos, na atualização dos compromissos éticos e políticos afinados com os interesses coletivos da população usuária requer uma intervenção crítica dos profissionais. Reside aí um dos maiores desafios para que o assistente social, a partir da realidade que se apresenta, desenvolva sua capacidade de decifrá-la e de construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos.

Paralelamente à ampliação de atuação para o Serviço Social no município, decorrente da perspectiva partilhada de poder, nas diferentes esferas, conforme preconizado na constituição de 1988 caminha um projeto social neoliberal no país, para uma direção contrária a proteção social como dever do Estado e direito do cidadão. Nesse sentido, é inegável que houve expansão do mercado de trabalho profissional, apesar do contexto do grande índice de desemprego. Entretanto, as

contratações não eliminam as condições precárias de trabalho e os baixos salários vividos pelos profissionais, assim como os demais trabalhadores.

Temos, assim, de um lado, o crescimento da demanda por serviços sociais públicos devido o aumento das desigualdades; e, de outro, a insuficiência de profissionais aliada a falta de recursos financeiros por parte das instituições que prestam esses serviços, o que repercute na inviabilização de programas e a precariedade de serviços públicos nas diferentes modalidades.

Nessa perspectiva, o que se tem percebido é apenas uma desconcentração dos serviços, sem que isso implique em partilha de poder e de recursos. Por isso, é importante atentar para a tendência à municipalização da profissão, justamente em um contexto de retração do Estado com o social, em que delega para os municípios a responsabilidade por serviços que estão além da sua capacidade de garantir de forma universal, conforme preconizado na Constituição.

Tendo o até então exposto, sobre a precariedade das políticas sociais e como isso reflete no serviço social, consideramos que a profissão está inserida nessa malha das transformações sociais e faz parte desse processo. Pois, se a profissão tem seu surgimento atrelado a funcionalidade das políticas sociais, e estas têm a gênese precária já na sua natureza, necessariamente, a profissão está permeada por esse processo. E à medida que as políticas sociais são mais precarizadas necessariamente isso reflete no mercado profissional do assistente social, afetando-o enquanto trabalhador, ao passo que também e principalmente reflete na qualidade dos serviços que são prestados aos usuários das políticas sociais.

4 REFERÊNCIAS

ALVES, Eduardo. *Questões Preliminares: O Impacto do Neoliberalismo no Mundo do Trabalho do Serviço Público no Brasil*. Brasília, setembro de 2003.

ANFIP- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social em 2006*. Brasília: ANFIP, 2007. Disponível em www.anfip.org.br.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo, ed. Boitempo, 2001.

BARALDI, Solange. *Supervisão, flexibilização e desregulamentação no mercado de trabalho: antigos modos de controle, novas incertezas nos vínculos de trabalho na enfermagem*. Tese de Doutorado em Enfermagem, apresentada a Universidade de São Paulo, 2005.

BARAN, Paul A. e SWEEZY Paul M. *Capitalismo Monopolista: Ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. Trad. Waltensir Dutra. 3º ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 61, 1999, Ed. Cortez, São Paulo.

BERNARDO, João. *Democracia totalitária: Teoria e prática da empresa soberana*. São Paulo. Ed. Cortez, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. *Políticas sociais: fundamentos e história*, São Paulo, Cortez, 2007 – Biblioteca básica de serviço social.

BISPO, Priscila Keila Guimarães. *Estudo sobre as atribuições/competências do assistente social no mercado de trabalho profissional na conjuntura do governo de Luíz Inácio Lula da Silva*. 2007. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2008.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho, São Paulo, On line editora, 2009.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. São Paulo, Escala editora, 2008.

BORGES, Angela Maria Carvalho. Reforma do Estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. *Caderno CRH*, Salvador, v. 17, n 47, p. 255-268, mai/ago, 2004.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3 ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1987.

COSTA, Cândida. *Nem vítima nem vilão: reflexões sobre o serviço público no Brasil*. 2º ed., São Luiz: Mestrado em Políticas Públicas, 1997.

COSTA, Maria Dalva Horácio. Os serviços na contemporaneidade: notas sobre o trabalho nos serviços. In: *A nova fábrica de consensos*. Ana Elizabete Mota (organizadora). São Paulo: Cortez, 1998, p. 97-113.

DRUCK, Graça e FIGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálysis*, vol. 10, n 1, Florianópolis, jan-jun, 2007. Disponível: [http:// www.scielo.br/scielo.php](http://www.scielo.br/scielo.php)? Acesso em março de 2009.

DRUCK, Graça & Franco, Tânia. Terceirização e precarização: o binômio anti-social em indústrias. (p. 97-118). In: *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo, Boitempo, 2007. (mundo do trabalho).

DRUCK, Graça & MONY, Annie Thébaud. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. (p. 23-58). In: *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo, Boitempo, 2007. (mundo do trabalho).

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Trad. Conceição Jardim e Eduardo Lúcio Nogueira. Portugal, Editorial Presença; Brasil, Martins Fontes, [s.d.] (Coleção Síntese), p. 111-129.

FAGNANI, Eduardo. Déficit nominal zero: a proteção social na marca do pênalti. *CESIT- Carta Social e do Trabalho*, n 2, set/dez 2005, p. 5-19.

GOUNET, Thomas. *Fordismo e toyotismo*. São Paulo: Boitempo, 1999.

GIMENEZ, Denis Maracci. As Agencias Mutilaterais e o Gasto Social. *CESIT- Carta Social e do Trabalho*, n 2, set/dez 2005, p. 19-26.

GITMAN, *Princípios de Administração Financeira*. Apêndice: Aspectos Gerais da Legislação Tributária Brasileira, 2009.

GUERRA, Yolanda. O Serviço Social frente a crise contemporânea: demandas e perspectivas. In *Revista Ágora*, Ano 2, nº 3, dezembro de 2005. Disponível em <http://www.assistentesocail.com.br>. Acesso em: outubro de 2006.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HOLLANDA, Aurélio Buarque. *Novo Dicionário Eletrônico Aurélio*, 2007.

HOLLOWAY, J. *Fundamentos Teóricos para uma Crítica Marxista de la Administracion Pública*. México, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 10º ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____ & CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: um esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 18ª ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2005.

_____ O Serviço Social na cena contemporânea. *Programa de Pós Graduação a Distância*. Serviço Social, Direitos Sociais e Competências profissional, 2009.

INESC. *Orçamento, direitos e desigualdades: um olhar sobre a proposta orçamentária/2009*. Brasília, Outubro 2008 - Ano VIII - nº 16. Disponível em www.inesc.org.br. Acesso em janeiro de 2009.

Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub>. Acesso em 2007.

KARSCH, Ursula M. Simon. *O Serviço Social na Era dos Serviços*. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 1998.

LESSA, Sergio. Trabalho, sociabilidade e individuação. *Revista da Fiocruz, Trabalho, Educação e Sociedade*, vol. 4, nº 2, setembro de 2006.

LOCATELLI, Piero. Governo reduz para 2% previsão de alta do PIB e bloqueia orçamento em R\$ 21,6 bi. *Folha UOL*. Disponível em <http://economia.uol.com.br/ultnot/2009>. Acesso em abril de 2009.

MACHADO, E. M. *Política Social*: área especializada da política econômica. In: *Revista agora*, Ano 1, nº 1, outubro de 2004. Disponível em <http://www.assistentesocial.com.br>. Acesso em outubro de 2006.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. *O Capital*: Crítica da economia política. São Paulo, Abril Cultural, 1984, t. I, v. 2.

_____. *O Capital*: Crítica da economia política. São Paulo, Abril Cultural, 1988a, t. I, v. 1.

_____. *O Capital*: Crítica da economia política. São Paulo, Abril Cultural, 1988b, t. II, v. 2.

_____. Glosas críticas marginais ao artigo O Rei da Prússia e a reforma social de um prussiano. In: *Práxis*- nº 5. Belo Horizonte: projeto Joaquim de Oliveira, 2005.

MARQUES, R. & MENDES, Â. *Notas sobre o social no governo Lula*: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação da agenda neoliberal. Disponível em www.desempregozero.org.br/artigos. Acesso em 20 de maio de 2007.

MÉSZÁROS, István. *Produção Destrutiva e Estado Capitalista*. São Paulo: Cadernos Ensaio, V – 5, 1989.

_____. Ir além do Capital. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Globalização e Socialismo*. São Paulo, Xamã, 1997. p.143-154.

_____. *Para Além do Capital*: Rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. 1º ed. São Paulo, Editora da UNICAMP/BOITEMPO, maio de 2002.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Angela Santana do. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e serviço social. In: *A nova fábrica de consensos*. Ana Elizabete MOTA (organizadora). São Paulo. Cortez, 1998, p. 23-44.

MONTANÕ, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social*: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2º edição, São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 3º ed., São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. *Revista Temporalis*, nº 03, junho de 2001.

_____; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. São Paulo, Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Revista Novos Estudos*, nº 22 – outubro de 1988.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. *As políticas sociais, as lutas defensivas do Welfare State e a luta histórica pela jornada de trabalho de 10 horas – contribuições problemáticas à luta pela emancipação do trabalho*, junho de 2008.

PASTORINI, Alejandra. *A Categoria “Questão Social” em Debate*. São Paulo, Cortez, 2007.

PARENZA, Cidriana Tereza. Trajetórias: um instrumento de análise da participação do trabalhador no mercado de trabalho. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 93, Cortez. São Paulo, 2008.

PIMENTEL, Edlene. *Uma “Nova Questão Social”? Raízes Materiais e Humanos-Sociais do Pauperismo de Ontem e de Hoje*. Maceió, Edufal, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter (org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 5º ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

PEREIRA, Clara Vaz. *A estratégia de descentralização das políticas públicas e os impactos sobre o Serviço Social*. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz-MA, 23 a 26 de agosto, 2005, p. 1-8.

PESSOA, Eneuton. *O Emprego Público sob a ótica dos Serviços Públicos: observações sobre a estrutura das ocupações em 1985, 1989 e 1995*. VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, Abet, 1999.

PRÉDES, Rosa. Serviço Social e descentralização das políticas sociais: repercussões para o mercado de trabalho profissional. In: III Encontro Nacional de Política Social, 2008, Vitória: UFES, 2008.

POCHMAN, Marcio. Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano. *IPEA*, Rio de Janeiro, maio de 2009.

PORTAL da transparência pública.
<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparencia>, Acesso em 2009.

SADER, Emir. Política Nacional. In: *Governo Lula: decifrando o enigma*. SADER, et al (coord.), São Paulo: Viramundo, 2004, p.66-102.

SADER, Débora. *A contra-reforma do Estado e o financiamento da seguridade social: 1995 a 2002*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2006.

SANTOS, Ariovaldo. A reforma trabalhista e sindical do governo Lula: de volta aos parâmetros neoliberais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 81, 2005, ed. Cortez: São Paulo.

SILVA, Ademir Alves. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*, São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Jaqueline Lima da. *As condições institucionais e de assalariamento dos assistentes sociais no contexto atual do mercado de trabalho profissional em Alagoas*. 2007. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2008.

SIMIONATTO, Ivete. *Crise, reforma do Estado e políticas públicas.: implicações para a sociedade civil e a profissão*. Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=106>>. Acesso em: out. 2006.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. Coleção Questões da Nossa Época. São Paulo, Cortez, 2002.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, ano XVIII, n 54, julho de 1997.

STELZER, Vanessa. Indústria paulista fecha 130 mil vagas em dezembro, diz Fiesp. *Folha UOL*, disponível em [http:// economia.uol.com.br/ultnot/reuters/2009](http://economia.uol.com.br/ultnot/reuters/2009). Acesso em 01/09.

TAVARES, Maria Augusta. *Trabalho e demandas sociais na reestruturação do capital: o Serviço Social entre a prática e a realidade*. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS, Recife-PE, dezembro de 2006.

VASAPOLLO, Luciano (coordenador). *A Europa do Capital: Transformações do trabalho e competição global*, São Paulo, Xamã, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. *O Programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras*. São Paulo em Perspectiva, vol. 18, nº 2. São Paulo, abr/ junh, 2004. Disponível em www.scielo.br/ scielo.php. Acesso em janeiro de 2009.