



Apresentação da Coleção

A **Coleção Temas Sociojurídicos** se conforma na produção de um conjunto de obras articuladas que abordam diferentes temáticas inscritas na particularidade dos espaços sócio-ocupacionais, que o Serviço Social convencionou chamar de área sociojurídica, que reflete o trabalho profissional desenvolvido diretamente ou em interface com o Sistema de Justiça. Este Sistema, no geral, é composto por instituições como o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Sistema das Medidas de Proteção, Sistema de Execução das Medidas Socioeducativas, Sistema de Segurança Pública, Sistema Prisional e as redes de defesa, promoção e proteção do Sistema de Garantias de Direitos.

Almeja-se, a partir de produções individuais ou coletivas, descortinar as relações sociais de violência, de preconceito, de criminalização das expressões da questão social e as práticas conservadoras-higienistas produzidas pelas instituições do Sociojurídico, alinhadas ao arcabouço penal do Estado capitalista contemporâneo. Nessa direção, perscrutam-se fundamentos críticos, estratégias de resistência, sintonizadas com as lutas sociais e práticas pedagógicas emancipadoras que se coadunam com a liberdade, com a defesa dos direitos humanos e com o combate à desigualdade. Para tanto, propõe-se

a dialética articulação teórico-prática, capaz de prospectar e repropor processos sociais cotidianos na práxis profissional.

O momento em que a Coleção é lançada é dramático. Avançam as reformas que elevam ao máximo os pressupostos liberais, ou seja, reduzem o alcance do incipiente Estado social brasileiro, alimentam o ódio em diversas dimensões da vida social, estimulando linchamentos morais e sociais, a exacerbação da prisão como medida de controle social e a intolerância para com a diferença. Nessa contextura, esta Coleção, na ótica da educação permanente, nasce para dialogar com a demanda crescente de profissionais e estudantes que atuam no Sociojurídico e buscam subsídios para compreender tais movimentos.

Espera-se que a aproximação com as obras que compõem a Coleção favoreça, entre autores e leitores, o compromisso com os sujeitos de direito que transitam entre essas instituições e estimule processos coletivos de resistência, exigibilidade e materialização de direitos.

Entre São Paulo e Porto Alegre.

*Maria Liduína de Oliveira e Silva
Silvia Tejadas*



Prefácio

E com imensa alegria que aceitei o honroso convite para fazer o prefácio desta obra. Primeiro, porque sua autora é profissional de primeira grandeza quando o tema é o Sistema de Justiça no Brasil e as instituições que o integram. Silvia Tejadas é assistente social do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com larga experiência profissional, mas também na pesquisa e na educação permanente de gerações de assistentes sociais e outros(as) profissionais dedicados(as) a viabilizar serviços e acessos a direitos, especialmente para os grupos mais subalternizados da sociedade brasileira. Em segundo lugar, por eleger a temática das políticas públicas e os desafios da qualificação das instituições responsáveis pela prestação de serviços sociais, e nelas dos(as) seus(suas) trabalhadores(as) públicos(as), mediadores(as) institucionais sem os(as) quais não se viabilizam respostas, ainda que insuficientes, ao agravamento da “questão social” e suas múltiplas e dramáticas expressões na vida das distintas camadas da classe trabalhadora. E terceiro, porque esse debate é relevante e oportuno justamente em um cenário sociopolítico de radicalização conservadora, em que o trabalho e os direitos dele decorrentes sofrem o mais profundo ataque, juntamente com a desconstrução sem precedentes das políticas públicas e do embrionário e inconcluso Estado Social brasileiro e, em

decorrência, da imagem pública dos seus trabalhadores e trabalhadoras e de sua suposta desnecessidade.

O livro que ora vem a público integra a *Coleção Temas Sociojurídicos* da Cortez Editora e vem se somar ao conjunto de títulos voltados à problematização do trabalho de assistentes sociais e profissionais de áreas afins, nas instituições que integram a *área sociojurídica*¹ em interface com o Sistema de Justiça.

A obra tem como objeto a avaliação de políticas públicas como uma das competências profissionais de assistentes sociais nas instituições que compõem o Sistema de Justiça: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícias Cíveis e Militares, instituições executoras de medidas socioeducativas e protetivas de acolhimento, entre outras.

Especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, quando o Ministério Público (MP) amplia suas funções e incorpora assistentes sociais em seu quadro funcional, este passou a atuar no fomento e fiscalização de políticas públicas, zelando pelo seu cumprimento de acordo com as definições normativo-jurídicas que as referendam. Contudo, não apenas o MP mas também o Poder Judiciário, quando as demandas são judicializadas, e a Defensoria Pública, atuando no campo dos direitos difusos e coletivos, têm sido acionados para fiscalização e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios das diferentes políticas sociais cujo escopo é a defesa dos direitos humanos e da dignidade da vida. Nesse âmbito, cabe às(aos) assistentes sociais contribuir com sua *expertise* na garantia do atendimento aos direitos dos distintos segmentos sociais abrangidos pelas instituições componentes do Sistema de Justiça.

1. No sentido elaborado por Elisabete Borgianni (2013): “Conjunto de espaços sócio-ocupacionais onde atuam assistentes sociais, psicólogos, trabalhadores de áreas afins e operadores do Direito, nos quais as atribuições privativas e as competências destes profissionais são mediadas pelo universo jurídico e pelo Direito e onde se aplicam e se executam as determinações judiciais ou se tem interface com as mesmas”. In: Estatuto dos Assistentes Sociais e Psicólogos da Área Sociojurídica do Brasil – *AaspBrasil*, 2013. Disponível em: <http://aaspsibrasil.org.br/> Acesso em: 3 jan. 2020.

Apesar dessa demanda crescente e da abundante literatura sobre políticas sociais no Serviço Social, a temática da avaliação de políticas públicas não tem sido objeto de debates mais aprofundados, e a produção bibliográfica ainda é acanhada face à necessidade apresentada por profissionais, que carecem de instrumentos teórico-práticos para responder com rigor técnico, crítico e propositivo a esta importante requisição institucional.

O livro está organizado em três capítulos e subitens, incluindo a introdução, além das conclusões, que contextualizam e problematizam: as políticas públicas e sua funcionalidade contraditória na ótica dos interesses do capital e do trabalho no âmbito do Estado burguês, seus limites e possibilidades; as atribuições de fiscalização e avaliação das políticas públicas pelas principais instituições que compõem a área sociojurídica, a saber, o MP, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário, este último como instância de judicialização das demandas por políticas públicas; a atuação de assistentes sociais e profissionais afins na fiscalização das instituições de atendimento e na avaliação de políticas públicas, propondo desenhos e itinerários metodológicos possíveis de serem incorporados nesses processos, considerando as contradições desencadeadas pela (contra) reforma neoliberal do Estado e a remodelagem das formas de organização e prestação dos serviços sociais públicos. Contém ainda uma sugestiva filmografia relacionada às temáticas dos direitos humanos e instituições (totais) de reclusão, além das referências e fontes indicadas, que evidenciam a ampla e cuidadosa pesquisa bibliográfica e documental realizada pela autora.

É visível o esforço empreendido para produzir um texto de largo alcance do público interessado, prioritariamente assistentes sociais, mas também a diversidade de profissionais que atuam nos aparelhos do Sistema de Garantia de Direitos². Para isso, a autora adota um estilo de redação direta sem, contudo, perder rigor científico e densidade teórica, cuidando para elaborar sínteses enxutas do pensamento dos(as) autores(as) sobre as

2. SGD, conforme definição da Resolução n. 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

matérias abordadas, ressalvado o seu posicionamento ético-político presente ao longo do texto.

Entre os inúmeros méritos deste, livro inclui-se o de oferecer às(aos) assistentes sociais subsídios teórico-metodológicos e ferramentas técnico-práticas para o desempenho da requisição profissional que versa sobre avaliação de políticas sociais (serviços, programas, projetos e benefícios) e de instituições, a partir do lugar que ocupam no Sistema de Justiça, sem abrir mão dos valores e princípios do Código de Ética profissional e das diretrizes do projeto político-profissional do Serviço Social, entre os quais o compromisso com a defesa intransigente dos direitos, da autonomia, da liberdade dos indivíduos sociais, bem como a crítica radical a preconceitos e discriminações de qualquer natureza, verdadeira bússola a guiar o trabalho profissional.

Como Silvia Tejadas é reconhecida intelectual e profissional com larga trajetória na área sociojurídica, o texto se beneficia da rica experiência que a autora generosamente põe a serviço dos(as) leitores(as), apresentando exemplos extraídos de sua própria experiência de lastro coletivo alertando, contudo, que não se trata de modelos a serem seguidos. Ao longo da cuidadosa exposição, a autora vai chamando atenção para a complexidade da tarefa de avaliação, que se aprofunda na atual conjuntura de negação de direitos e de avanço do conservadorismo no Brasil e no mundo; mas, ao mesmo tempo, oferece pistas e caminhos para facilitar a empreitada, sem banalizar um processo eivado de desafios, incertezas e armadilhas que podem atravessar o caminho dos(as) representantes institucionais, experiente que é nesse campo minado das instituições operadoras do Direito em nosso País. Orientações que colaboram para que assistentes sociais possam romper com visões deterministas e/ou voluntaristas para se apropriarem da dinâmica contraditória dos espaços institucionais e poderem formular estratégias individuais e coletivas que escapem da reprodução acrítica das requisições do poder institucional

Não sendo estáticas, atribuições e competências profissionais não podem ser congeladas frente às transformações do Estado, das políticas sociais e

das novas configurações da “questão social”, no atual estágio do capitalismo mundial e financeirizado do século 21, considerando ainda a particularidade da inserção periférica e dependente do Brasil. As requisições profissionais se efetivam no terreno invariavelmente contraditório e polarizado pelos projetos societários, cuja direção em disputa permanente medeia o trabalho profissional nos diferentes espaços do Sistema de Justiça em que assistentes sociais se inserem como trabalhadoras(es) assalariadas(os).

Por tudo o que foi indicado, o(a) leitor(a) tem em mãos uma obra original e necessária, que vem suprir a escassez de material sobre a temática de avaliação de políticas públicas no âmbito das principais instituições que integram o Sistema de Justiça em nosso País. Mais ainda pela contribuição da autora alinhada à perspectiva daquelas(es) que buscam manter-se no terreno da crítica, do desvelamento do tempo presente, não para afirmá-lo, mas para contribuir para sua superação.

Raquel Raichelis
No prelúdio de 2020



Guiando a leitura

Esta produção compõe a Coleção Temas Sociojurídicos, que veio em boa hora para os profissionais que fazem das instituições do Sociojurídico o solo sócio-histórico para o devir de sua atuação profissional. Este campo ou área, se está em meio a (in)definições, é longevo na intervenção profissional que data, ao menos da década de 1940, nos Tribunais para Menores. Apesar disso, ainda não se tinha um conjunto de produções articuladas entre si que lançassem um olhar crítico e, sobretudo, teórico-prático sobre a experiência profissional nas instituições que compõem esse *locus* — Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícias Cíveis e Militares, instituições executoras de medidas socioeducativas e protetiva de acolhimento, forças armadas, entre outras.

A produção ora disponibilizada é fruto da trajetória profissional da autora como assistente social do Ministério Público do Rio Grande do Sul, assim como das suas incursões junto à categoria profissional no conjunto CFESS/CRESS, mais especificamente nos grupos de trabalho sociojurídicos e nos espaços coletivos protagonizados pelos assistentes sociais do Ministério Público do Brasil, que desde 2006 buscam delinear a identidade profissional nesse recorte do Sociojurídico. É, portanto, com base na experiência profissional no Gabinete de Assessoramento Técnico/Unidade de Assessoramento

em Direitos Humanos no Ministério Público/RS e nas andanças junto aos assistentes sociais dessas instituições e das demais do Sociojurídico, que nasce a proposta de escrever sobre a **avaliação de políticas públicas**, como parte constitutiva desse *locus* de intervenção profissional.

O tema da avaliação de políticas públicas é pouco discutido no Serviço Social, pois a maioria das produções se concentra na discussão conceitual, sócio-histórica e conjuntural da temática. Desse modo, a construção aqui realizada busca também situar os elementos conceituais e históricos, uma vez que não há como desenraizar as políticas públicas, mas se propõe a dedicar algum fôlego, com amparo nas fontes disponíveis na profissão e em outras áreas do conhecimento, ao processo de conhecimento e avaliação das políticas públicas.

Especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público, em particular, passou a atuar no fomento e fiscalização de políticas públicas. Com o ingresso dos assistentes sociais nesta Instituição, sobretudo a partir de meados da década de 1990, a profissão foi paulatinamente se inserindo nessa seara, ao ponto em que a atuação no direito difuso e coletivo em alguns estados é o espaço prioritário de atuação dos assistentes sociais. Nesse processo, a avaliação de políticas públicas vem constando nas atribuições dos profissionais, porém, dadas as poucas produções com esse enfoque, tais experiências ainda carecem de produções teórico-práticas que problematizem o tema.

Vale ressaltar, contudo, que a atuação dos assistentes sociais na avaliação de políticas públicas não é exclusiva do Ministério Público, pois ao serem judicializadas ações civis públicas cuja temática seja a da política pública, os assistentes sociais do Poder Judiciário também podem ser acionados a atuar, na condição de peritos. Ainda, cada vez mais, a Defensoria Pública tem expandido sua atuação para o direito coletivo, já havendo demandas para os profissionais daquela Instituição na avaliação de serviços, programas, projetos disponibilizados à população.

É com o propósito de contribuir nessa dimensão que se desenha a presente produção, a qual se propõe a discutir a temática do ponto de

vista teórico, quanto aos seus fundamentos, e, sobretudo, oferecer algumas possibilidades de trajetórias nos processos interventivos da profissão. Não se tem a pretensão de disponibilizar um guia, mas sistematizar discussões e percursos históricos já trilhados, para que outros avancem ainda mais a partir do desenvolvimento de habilidades e competências que permitam, na interface com as políticas públicas, resistir, garantir e ampliar direitos humanos, sejam eles civis, políticos, sociais, culturais ou ambientais.

Assim, dentro dos limites de uma produção enxuta, de linguagem direta e com esse foco específico, pois complementa outras obras da Coleção, um primeiro capítulo apresenta as políticas públicas no Brasil, em sua historicidade e conexões com o modelo de Estado adotado em diferentes momentos da história do Brasil. Nesse caso, é dado enfoque à arquitetura adotada nas últimas décadas. Ainda, aborda a política pública do ponto de vista conceitual, sua estruturação no Estado capitalista a partir de processos de concessão-conquista.

O segundo capítulo dedica-se às possibilidades interventivas da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário na garantia da efetivação das políticas públicas. São mapeadas algumas das previsões legais sobre a fiscalização de políticas públicas por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário. Após, adentra-se ao tema da judicialização da demanda por políticas públicas e algumas tendências do Poder Judiciário nessas querelas, discutindo brevemente a corrente que defende a reserva do possível.

O terceiro capítulo, por seu turno, volta-se ao tema da atuação do Serviço Social na fiscalização de instituições de atendimento e na avaliação de políticas públicas, desenhando alguns aspectos metodológicos desses processos. Parte da discussão sobre o referencial teórico acerca do tema, buscando aproximações com a realidade do Sociojurídico e compartilhando possíveis caminhos metodológicos e analíticos. Como não poderia deixar de ser, este capítulo aborda as contradições presentes no processo de avaliação das entidades de atendimento e das políticas públicas sociais de modo geral, bem como o avanço do neoliberalismo financeiro e sua repercussão das

políticas públicas: a conexão entre os movimentos da macroconjuntura e seus efeitos no cotidiano das políticas.

Enfim, esse é o propósito desta produção, e não se pode deixar de mencionar que ela é, também, fruto de processos coletivos de trabalho, pois nas andanças entre tantos espaços aprendemos uns com os outros, e tudo o que é aqui trazido tem a marca das tensões, achados e perscrutações de muitos assistentes sociais, em especial as colegas do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Por fim, esta produção parte das caminhadas do Serviço Social, mas, certamente, dialogará com muitas outras profissões que habitam o Sociojurídico — Promotores de Justiça, Juízes, Advogados, Psicólogos, Sociólogos, Médicos, Pedagogos e, também, por que não, as tantas áreas que dialogam com os temas do Meio Ambiente e da Administração Pública.



Capítulo 1

Políticas Públicas: caminhos e descaminhos no Brasil

Este capítulo destina-se a trazer à tona alguns fundamentos importantes para o entendimento da política pública nos processos de assessoramento do Serviço Social, no caso do Ministério Público e Defensoria, ou de perícia, aos profissionais do Judiciário. Compreender as lógicas que sustentam as políticas públicas no capitalismo é essencial para evitar as posturas messiânicas ou cooptadoras que depositam nestas expectativas de mobilidade social. Desse modo, atentar para seus limites e possibilidades no marco do sistema vigente é basilar para prospectar a intervenção.

Em alguns momentos a discussão será dirigida às políticas sociais, todavia a linha central da produção se fundamenta na perspectiva de que os direitos humanos estão articulados, quer sejam civis, políticos, sociais, ambientais, culturais. Dada a sua indivisibilidade, portanto, requererão sempre políticas públicas que os materializem. Nesse caso, a visão fragmentada em torno dos direitos humanos, classificando-os na perspectiva geracional em civis, políticos, sociais e aqueles relacionados ao meio ambiente, à paz, ao convívio humano, ao patrimônio comum da humanidade, pode conduzir a dificuldades na sua implementação. Nesse sentido, a ideia de indivisibilidade dos direitos é bastante pertinente; o direito à vida, por exemplo, abraça outros direitos, como viver com dignidade. Assim, há uma “invisibilidade prática

dos direitos humanos, o que significa ver e tratar determinados direitos a um só tempo como de repercussões civis, políticas, econômicas, sociais e culturais” (Lima Júnior, 2002, p. 89).

O autor referenciado defende a indivisibilidade dos direitos ao problematizar o direito à greve, por exemplo, que se relaciona à liberdade de expressão e, portanto, ao campo dos direitos civis e políticos; em outra direção, o mesmo direito à greve é exigível do Estado, portanto passa a ter dimensão coletiva, relacionado ao âmbito econômico, social e cultural. Outro exemplo das conexões entre direitos individuais, difusos e coletivos é a situação das mulheres vítimas de violência doméstica, as quais, entre outros, têm seus direitos — à vida e à liberdade — lesados. Dessa violação resultaram lutas por reconhecimento destes sujeitos de direitos — mulheres vítimas da violência doméstica —, que implicaram legislação específica, a Lei n. 11.340, de 07/08/2006, denominada Lei Maria da Penha, a qual requer políticas, programas e serviços, além de procedimentos jurídicos, que venham a interferir nesse fenômeno social. Muitos dos serviços de proteção à mulher vítima de violência no Brasil estão alocados no âmbito da política pública de saúde, mormente considerada uma política social. Com isso se quer demonstrar a perspectiva indivisível dos direitos humanos e, em consequência, o risco de classificações estanques das políticas.

Feita essa introdução ao entendimento articulado dos direitos e das políticas que os materializam, é mister observar, do ponto de vista histórico, o modo como o Estado brasileiro vem se relacionando com as políticas públicas. Nesse caso, é preciso, de partida, superar qualquer visão evolucionista destas, pois os processos históricos são dinâmicos e alinhados com as forças e os projetos em disputa na sociedade. Assim, os direitos estão sempre em questão, e sua materialização, por meio das políticas públicas, também.

Para prospectar os rumos das políticas públicas no Brasil do século XXI, ou até mesmo discuti-las no contexto atual, faz-se necessária uma recorrida ao passado. Para Löwy (1978, p. 76),

[...] dizer que os homens fazem a história não significa, bem entendido, que eles a façam segundo sua 'livre vontade': os homens fazem sua própria história, mas não a fazem arbitrariamente, em condições escolhidas por eles, mas em condições diretamente dadas e herdadas do passado.

O Brasil é um país marcado por desigualdades, as quais têm sua gênese no passado. Então, conhecer as políticas públicas brasileiras implica descortinar as desigualdades constituídas ao longo da história e a resposta estatal dada.

O relatório anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que analisa dados de 2017, traz alguns indicadores que demonstram traços da história brasileira persistentes ao longo do tempo, embora as recentes políticas econômicas e sociais tenham buscado esbater alguns dos efeitos da desigualdade. A exemplo, o relatório aponta que, em 2017, os brancos ganhavam, em média, 72,5% mais do que pretos ou pardos (mantendo indicadores superiores em todos os níveis de escolaridade), e os homens 29,7% mais que as mulheres. Tem-se aí, em dois dados, diferenças raciais, étnicas e de gênero substanciais. As desigualdades regionais também são expressivas e podem ser identificadas na análise das diferenças de rendimentos médios do trabalho que obedece a seguinte distribuição regional (do maior para o menor rendimento): Sudeste, Centro-Oeste, Sul, Norte, Nordeste.

Pochmann (2004), estudioso dos indicadores brasileiros, afirma que as diferenças regionais não são homogêneas, pois há o que denomina de "acampamentos" de inclusão social em meio à ampla "selva" de exclusão. Em especial as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores. Já as regiões Centro-Sul, embora demonstrem melhores indicadores de renda e sociais, apresentam zonas de grande pobreza, bem como os "novos pobres", ou seja, aqueles grupos que estiveram incluídos no mercado e perderam suas posições, mesmo tendo bons níveis de escolaridade.

O estudo do IBGE analisou ainda cinco dimensões relacionadas a restrições críticas nas condições de vida da população: educação (crianças e adolescentes de 6 a 14 anos fora da escola; pessoas com mais de 15 anos analfabetas; pessoas com mais de 16 anos sem ensino fundamental completo);

proteção social (pessoas que satisfazem a duas das condições: domicílios com renda per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo; sem outras fontes de renda; sem residentes maiores de 14 anos contribuintes do Instituto Nacional do Seguro Social); moradia adequada (sem banheiro de uso exclusivo e/ou paredes externas construídas de materiais não duráveis e/ou ônus excessivo com aluguel); serviços de saneamento básico (sem acesso simultâneo a três serviços de saneamento, como: coleta direta ou indireta de lixo, abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial); comunicação (sem acesso à internet) (Brasil, 2018).

Em 2017, no Brasil 15,8% da população estava submetida a, ao menos, três das cinco restrições aqui estudadas, com maior incidência nas Regiões Norte (32,7% da população) e Nordeste (29,7%). Quanto às dimensões, excetuando-se a Região Sudeste, onde a restrição mais recorrente foi à educação (atingindo 24,1%) das pessoas, a restrição com maior incidência está relacionada ao acesso a serviços de saneamento básico, atingindo fortemente a população das Regiões Norte, 82,3%, e Nordeste, 58,8% (Brasil, 2018, s/p).

Os dados apurados pelo IBGE, relativos ao ano de 2017, possuem determinantes que se desenrolam desde os primórdios da história do Brasil. A passagem do Brasil de Colônia de Portugal a país independente pouco alterou seu cenário político, econômico e social. Por certo, Portugal deixou legados importantes, como a unidade territorial, linguística, cultural e religiosa do país. Em contrapartida, alicerçou as desigualdades nacionais por meio de uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata e uma economia baseada na monocultura e no latifúndio. Enfim, uma sociedade conduzida por um Estado absolutista, que patrocinou o extermínio de milhares de indígenas (Carvalho, 2004).

A exploração agrícola das terras brasileiras tornou-se meio de proceder a uma ocupação rentável das terras descobertas, após a exploração da riqueza natural que atraiu, inicialmente, a atenção dos portugueses — o pau-brasil. Nesse sentido, Portugal trouxe para o Brasil sua experiência técnica e

comercial, acumulada nas Ilhas do Atlântico, na produção de açúcar, com o auxílio dos holandeses quanto ao capital, refino e distribuição do produto na Europa (Furtado, 2007). A empresa açucareira contou, inicialmente, com mão de obra indígena e, na sua fase de expansão, passou a dispor de escravos africanos.

A importação deles teve início quando se constatou que os indígenas da nova terra, embora capazes de grandes esforços, sempre que se tratasse de lutar pela própria sobrevivência, não se adaptavam ao trabalho constante e regular que uma empresa de caráter semicapitalista exigia, como era o caso das plantações de açúcar e fumo (Holanda, 2002, p. 75).

Na época, os portugueses tinham conhecimento do mercado africano de escravos, passando, então, a utilizar a mão de obra escrava como alicerce do negócio, o qual se mostrou extremamente rentável. A atividade açucareira pouco utilizava segmentos distintos, visto que adquiria apenas lenha e gado de outros povoados. Assim, apesar de seu bom desempenho, não alavancava o crescimento de regiões vizinhas, os rendimentos extraordinários para a época, concentravam-se nas mãos dos proprietários de engenhos e de plantadores de cana, os quais consumiam bens importados (Furtado, 2007). A economia açucareira, fundada no trabalho escravo e na exportação, não possibilitava fluxos monetários no interior da Colônia, pois não permitia uma articulação do sistema de produção e de consumo. Dava-se início à **concentração de renda**, além de demarcar o papel que o Brasil Colônia desempenhava no contexto mundial, ou seja, uma economia dependente, cuja função era a exportação de produtos agrários.

A decadência desse sistema caracterizou-se por um definhamento da empresa açucareira, visto que dependente da procura externa. Destaca-se que, do final do século XVII ao início do século XIX, a economia nordestina sofreu um “longo processo de atrofiamento” ou de “involução econômica”, pois com o definhamento da produção açucareira, não houve um movimento de emigração da população para outras regiões, mas seu deslocamento para

o interior, em direção à economia criatória, a qual, naquelas circunstâncias passou ao patamar de economia de subsistência em moldes artesanais (Furtado, 2007).

Com o refluxo da economia açucareira, o Brasil direcionou-se ao ciclo do ouro, na região de Minas Gerais. Esse processo histórico permite compreender o contexto do século XX, no qual a região Nordeste esteve distanciada do processo de industrialização do Brasil, concentrado nas regiões Sul e Sudeste, onde se estabeleceu o posterior ciclo do café. Também demonstra a instalação da grande propriedade rural, ainda predominante naquela região brasileira, desse modo, **a concentração da terra e da renda nas mãos de poucos favorece ao empobrecimento geral da população da região**, resultantes nos indicadores sociais que revelam a desigualdade social.

Evidentemente, o posicionamento do Brasil na economia mundial como agroexportador atendeu aos interesses das grandes potências da época, representadas na aliança Portugal-Inglaterra, que favorecia a última no monopólio comercial com as colônias na oferta exclusiva de produtos manufaturados.

Sem esquecer a ocupação do território brasileiro até a foz do Amazonas e o povoamento do Maranhão, no século XVII, transformado em exportador de cacau, baunilha, canela, cravo, entre outros, bem como em polo rentável da região, produzindo algodão e arroz, importa aqui destacar o ciclo do ouro. Com população vinda do Nordeste e da Colônia, a exploração do ouro abria possibilidades a pessoas de poucos recursos, já que era pautada na extração do metal de aluvião, concentrado no fundo dos rios (Furtado, 2007).

Embora as características da economia do ouro fossem menos concentradoras de riqueza e a população livre maior, também não houve o desenvolvimento de atividades manufatureiras, contribuindo para o atrofamento do mercado interno e para a continuidade da dependência de importações de produtos manufaturados. Com o declínio da produção do ouro, a região mineira definhou, pois não houve transferência de capitais para outra atividade econômica. Como no Nordeste, a economia local envolveu

para atividades agrícolas de subsistência, com precarização das condições de vida e isolamento social. Por outra banda, e economia mineira, no seu período de expansão, contribuiu para o crescimento da economia criatória do Sul, que a abastecia com o meio de transporte, estabelecendo relações de interdependência (Furtado, 2007).

Nesse cenário, a própria independência do Brasil foi amarrada em tratativas com a Inglaterra, que transferiram para o país as relações comerciais de Portugal com aquele país. Além disso, do ponto de vista político, foi uma independência negociada, diferente da maioria dos países da América espanhola, fato que acarretou a manutenção das estruturas de poder vigentes, como a monarquia e a Casa de Bragança. Nesse contexto, a classe dominante do país, constituída pelos grandes exportadores agrícolas, encontrou nas relações com a Inglaterra limites à expansão do Brasil independente, por exemplo, a posição inglesa contrária ao tráfico de escravos. Nessa época, de uma população de cinco milhões de pessoas, havia um milhão de escravos distribuídos nas mais distintas funções, desde trabalhos domésticos, amamentação, lavoura, além daqueles colocados na mendicância.

O Estado, os funcionários públicos, as ordens religiosas, os padres, todos eram proprietários de escravos. Era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos, uma vez livres, adquiriam escravos. A escravidão penetrava em todas as classes, em todos os lugares, em todos os desvãos da sociedade: a sociedade colonial era escravista de alto a baixo (Carvalho, 2004, p. 20).

Dos quatro milhões de indígenas que se calcula existissem no período da descoberta do Brasil, restava menos de um milhão em 1823. A escravização dos indígenas foi praticada no início da colonização, mas logo em seguida sofreu a oposição dos jesuítas, sendo também proibida legalmente (Carvalho, 2004).

Até aquele momento da história brasileira, não havia políticas públicas ou mesmo um poder que pudesse ser chamado de público, já que as funções públicas eram exercidas pelos capitães-mores, que

representavam os grandes proprietários, bem como pela Igreja Católica. O trabalhador, na época, recorria à proteção do proprietário, dono das terras (Carvalho, 2004).

A igreja católica apostólica romana, sob a inspeção das metrópoles espanhola e portuguesa, em meio à atuação em diversas funções religiosas como, por exemplo, a catequese, a liturgia e o oferecimento dos sacramentos, igualmente geria e financiava (por meio de dízimos e taxas) escolas, hospitais, cemitérios, serviços notariais etc. Buscava desse modo, simultaneamente, a fé em Deus e a fidelidade aos Estados colonizadores (Vieira, 2007, p. 67).

A educação, por exemplo, inicialmente delegada aos jesuítas, foi assumida pelo governo, após a expulsão destes em 1759. Entrementes, em 1872, apenas a parcela de 16% da população era alfabetizada. As escolas superiores somente foram admitidas depois da chegada da Corte em 1808. No tangente aos direitos políticos, a Constituição de 1824 estendeu o direito ao voto à população adulta masculina maior de 25 anos, com certa renda, estando as mulheres e os escravos apartados desse direito. Tal processo estava permeado pelo poder econômico e pela dificuldade de exercício crítico do direito, já que a maior parte da população era analfabeta. **Assim, ao final do período colonial, não se tinha direitos civis e políticos, nem tampouco o sentido de nacionalidade** (Carvalho, 2004).

Nesse mesmo período histórico, a Revolução Industrial havia ocorrido nas economias centrais, enquanto o Brasil se mantinha em processo de estagnação, com declínio das exportações de seus produtos agrícolas, como o açúcar e o algodão. Não se tinha base tecnológica que permitisse instalar uma indústria nacional ou, ainda, capitais para investimento. É nessa conjuntura que o café se apresenta como alternativa no final do século XVIII (Furtado, 2007).

Em sua primeira fase, a economia cafeeira, de baixa capitalização, fez uso da abundante mão de obra ociosa, desde a desagregação da economia mineira e do uso da mula para transporte. Desse modo, explorou o uso

intensivo do fator trabalho, terra e de equipamentos simples. Nessa toada, a **economia cafeeira permitiu a formação de um grupo empresarial na região**, no qual a atividade produtiva e comercial esteve articulada, diferentemente do que ocorreu com os produtores de açúcar. Tais grupos perceberam, também, **a necessidade de representação de seus interesses na esfera política** (Furtado, 2007).

A economia cafeeira, inicialmente, se utilizava da mão de obra escrava, que, na metade do século XIX, deveria estar em torno de dois milhões de indivíduos, a qual era mantida em precárias condições de vida.

Tenho de recordar que o dia de trabalho era de quinze a dezoito horas, a alimentação, parca e desequilibrada, as condições de habitação e higiene, infra-humanas, e que, de outra parte, na composição do estoque havia uma notável preponderância de homens (Mello, 1998, p. 63).

Observe-se que a população escravizada não assistiu passivamente a sua subjugação, mas empreendeu diversas lutas, entre elas a organização dos quilombos. Com a eliminação do tráfico de escravos, a escassez de mão de obra passou a constituir-se em um problema a ser resolvido. A imigração europeia, que teve diversos formatos, desde relações de semiescravidão até assalariadas e subsidiadas pelo governo brasileiro, foi a alternativa. No último período do século XIX, ingressaram no Brasil 803 mil imigrantes, destes 577 mil eram italianos (Furtado, 2007).

A economia cafeeira favorecia a concentração de renda nas classes proprietárias das terras. A abolição da escravatura, ao final do século XIX, não alterou a distribuição da renda no país, pois não veio acompanhada de políticas que proovessem à população negra condições adequadas de vida, com acesso à terra e à educação (Furtado, 2007; Carvalho, 2004). Ainda, nesse mesmo período histórico, houve o ciclo da borracha na Amazônia, com trabalhadores nordestinos, em geral, que iniciavam o labor endividados, pois necessitavam comprar alimentos e equipamentos do mesmo empresário que explorava o seu trabalho, em locais insalubres e isolados. Quando o ciclo

entrou em decadência, a economia local regrediu para patamares primitivos de subsistência (Furtado, 2007).

A República Velha (1889-1930) foi permeada por mudanças em aspectos culturais e políticos, acompanhando, de certo modo, as profundas transformações que alteravam o modo de vida da população na Europa. No país ocorreram movimentos modernizantes, especialmente nas grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, produzindo reformas na área urbanística, com limpeza e planificação de ruas e saneamento das cidades. A maneira autoritária com que tais mudanças foram conduzidas gerou reações da população excluída do projeto civilizatório, como a Revolta da Vacina em 1904 (Costa; Schwarcz, 2000).

No espectro político, tem-se no período a denominada **política “café com leite”**, caracterizada pela hegemonia e alternância dos Estados de Minas Gerais e São Paulo no poder. Embora essa tendência, o Rio de Janeiro também tinha importância como centro político do país, tendo em vista a presença do poder federal.

A breve retrospectiva desse período demonstra as raízes da concentração de renda no Brasil, além do uso da escravidão de população de origem africana e o paulatino extermínio da população indígena. Além disso, sinaliza o lugar do Brasil na economia mundial, como um país periférico que não participou dos avanços tecnológicos oriundos da revolução industrial. Associado a este processo econômico e político, tem-se um baixo investimento do Estado em políticas públicas. **As ações voltadas à proteção de alguns segmentos da população estiveram concentradas, especialmente, nas mãos da Igreja Católica.**

A crise mundial do padrão-ouro, no início do século XX, teve reflexos na economia brasileira, apresentada na forma de queda das exportações, o que se deu de forma mais lenta nos preços dos produtos importados (manufaturas), gerando desequilíbrios na balança comercial. Justamente tais tensões propiciaram os elementos para a superação das características coloniais da economia brasileira, ou seja, do modelo agrário-exportador,

concentrador de renda nos proprietários de terras e comerciantes, de ausência de mercado consumidor interno e de uma maioria da população em precárias condições de vida.

No embalo da grande depressão mundial, a partir da década de 1930, dá-se o desencadeamento do processo de industrialização, de substituição das importações pela produção local, de migração das populações rurais para o perímetro urbano. Do ponto de vista político, **Getúlio Vargas** assume o poder ao longo de quinze anos, entre períodos de eleições e de ditadura. **As características do Estado brasileiro migram para um modelo interventor, no aspecto econômico e também nas políticas públicas sociais.** Em termos econômicos estão dadas as condições para a superação do modelo agrário-exportador pelo urbano-industrial (Oliveira, 2003).

A partir da década de 1930, com a grande crise mundial, dá-se a instalação das primeiras indústrias, cujo capital provinha do setor cafeeiro e de alguns imigrantes de maiores posses, com operariado essencialmente composto por imigrantes, muitos com experiência fabril. Os brasileiros pobres e os ex-escravos buscavam nas cidades meios de sobrevivência, como carregadores, carroceiros, vendedores, lavadores de roupa, entre outros (Costa; Schwarcz, 2000).

No campo dos direitos sociais, têm destaque os trabalhistas, especialmente com a elaboração da Consolidação das Leis Trabalhistas (1943), ceifada em 2017 com a reforma promovida pelo Governo de Michel Temer. É deste cenário a criação do salário mínimo (1940), o qual, para Oliveira (2003), se pautou apenas nas necessidades de subsistência do trabalhador, favorecendo a acumulação capitalista. Ainda, definiu-se a jornada de trabalho de oito horas no comércio e na indústria (1932); regulamentou-se o trabalho feminino, estabelecendo igual remuneração ao masculino, além de proibi-lo em horário noturno; regulou-se o trabalho de menores de idade; foi criada a carteira de trabalho e as Comissões e Juntas de Conciliação e Arbitragem. Em 1934, foi regulamentado o direito a férias para algumas categorias profissionais. Também no período houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. As legislações e os aparatos públicos do

período não podem ser vistos apenas como concessões do governo para criar as condições para a industrialização, mas fazem eco às lutas e mobilizações dos trabalhadores naquela época. A força de trabalho dos imigrantes europeus trouxe consigo a experiência das lutas sindicais dos países originários. Nesse contexto, deu-se também a organização do Partido Comunista do Brasil (1922), além de movimentos de cunho anarquista e dos militares, como a Coluna Prestes (1924-1927) (Carvalho, 2004).

O período foi, também, farto de movimentos na seara da cultura, da educação e da saúde com questionamentos às raízes da desigualdade na sociedade brasileira e sua dependência com relação aos países centrais. No plano cultural, houve a Semana da Arte Moderna (1922); na educação foram debatidas reformas em torno do ensino técnico, mas também em defesa do direito à educação; na saúde, o movimento sanitarista, do qual Oswaldo Cruz é referência, teve destaque (Carvalho, 2004). Nesses ventos de mobilização e efervescência,

[...] a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública visava dar resposta a novas demandas sociais que vinham ancoradas em um projeto de construção nacional e de reafirmação da responsabilidade do Estado em relação às condições de vida da população (Cardoso Júnior; Jaccoud, 2005, p. 191).

Vale situar, nesse contexto, algumas nuances das políticas públicas, do período Vargas até a ditadura militar: a educação, por exemplo, foi marcada pela dualidade ancorada na visão tecnicista associada ao trabalho e na ênfase na formação geral; a saúde, por seu turno, esteve centrada nas políticas preventivas e de combate às endemias, com o acesso ao tratamento médico-hospitalar restrito ao trabalhador formal, a partir da cobertura previdenciária (Cardoso Júnior; Jaccoud, 2005).

Na seara econômica, conforme Mello (1998), houve duas fases no processo de substituição de importações: a de industrialização extensiva, voltada para a produção de bens de consumo, alguns produtos intermediários e bens de capital que exigissem baixa densidade de capital, com uso abundante

de mão de obra e expansão horizontal do mercado; a de industrialização intensiva, voltada para a produção de bens pesados e duráveis de consumo de valor elevado, com utilização de tecnologias e capital intensivistas, vindo a diminuir o emprego industrial, expandindo-se o mercado verticalmente, o que favorecia a concentração de renda.

Para Oliveira (2003), a transição do modelo agrário-exportador para o urbano-industrial uniu características do novo e do velho. A agricultura arcaica foi combinada com a mecanizada, sendo que a primeira colaborou com o rebaixamento nos custos da produção e, por conseguinte, nos custos da reprodução da força de trabalho; permitiu a formação de um proletariado rural que servia ao comércio interno e externo; forneceu contingentes para o exército industrial de reserva no meio urbano; favoreceu o rebaixamento do custo da força de trabalho urbana. Desse modo, a estrutura agrária se manteve, sem a reforma agrária e com marcados níveis de concentração de renda.

O desenho social e político, nas três décadas seguintes a 1930, caracterizou-se pela forte concentração de renda, haja vista a baixa remuneração da força de trabalho. Além disso, houve uma mudança nas classes hegemônicas, sendo as classes proprietárias rurais substituídas pelas burguesas industriais. Em resposta à questão social, traduzida na pobreza da população e nos movimentos sociais da época, as iniciativas estatais foram alinhadas com o modelo bismarkiano ou meritocrático-contributivo, com base no trabalho assalariado pretérito (Cardoso Júnior; Jaccoud, 2005).

Uma das respostas estatais ocorreu no **campo da Seguridade Social**, em 1933, no qual a política previdenciária, contributiva, para os segmentos de trabalhadores urbanos, da indústria, do comércio, dos bancos, entre outros, deslocou-se das Caixas (por empresas) para os Institutos. Expressiva parcela dos trabalhadores não estava contemplada por esse sistema, como os domésticos, autônomos e rurais, grande parte da população no período. Desse modo, **o sistema estava voltado para os segmentos dos trabalhadores sindicalizados, na estrutura controlada pelo governo e sob a égide da visão positivista da cooperação entre as classes** (Carvalho, 2004).

Uma das características centrais daquele período é que a ação governamental vai assumir o objetivo de conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais com uma política voltada para a equidade, que, longe de comprometer, até vai ajudar a acumulação (Castro, 2009, p. 90).

Para as populações que não contavam com a proteção do trabalho formal e, portanto, as mais sujeitas aos efeitos deletérios da desigualdade, foram criadas as **primeiras políticas assistenciais, por meio da Legião Brasileira de Assistência, em 1942, do Conselho Nacional de Serviço Social e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem)**. A gestão Vargas é considerada a “era dos direitos”, porém, deve-se considerar a ambiguidade desse processo, conforme explicita Carvalho (2004, p.124):

Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significou toda essa legislação: o significado foi ambíguo. O governo invertera a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso, as leis de 1939 e 1943 proibiam as greves.

No **plano mundial**, o período entre as duas guerras mundiais caracterizou-se pela **transição da hegemonia econômica mundial da Inglaterra para os Estados Unidos**. Nessa conjuntura, tem-se, ainda, a produção de movimentos políticos de matizes muito distintos, como o fascismo, o socialismo e a social-democracia europeia. Estes exerceram influência no Brasil, havendo alinhamento do governo Vargas com a luta anticomunista e com as ideias fascistas, com forte conotação nacionalista. Nesse passo, o processo de industrialização ocorreu sob a hegemonia norte-americana no campo da tecnologia (no período havia grande reserva de trabalho morto, na forma de tecnologias dos países centrais, importadas pelos Brasil), com dependência dos capitais externos (Sader, 2000).

A seguir, **o período Kubitschek reforçou a acumulação capitalista, tornando o setor industrial estratégico para o país**, com a proposta de

avançar “cinquenta anos em cinco”. Foram implantados os ramos automobilístico, naval, mecânico, cimento, celulose e acrescida a capacidade siderúrgica. Junto a isso, o Estado passou a atuar na organização da infraestrutura, envolvendo a construção de rodovias, energia elétrica, armazéns, silos e portos (Oliveira, 2003).

Oliveira (2003), ao analisar as condições em que ocorreu a expansão da intervenção do Estado, considera-as adversas, em razão dos déficits crescentes, atribuídos à primitiva estrutura fiscal existente. Nesse contexto, o Brasil recorreu ao endividamento privado, de curto prazo, pois os países centrais encontravam-se voltados para uma estratégia policentrista, traduzida no mercado comum europeu, não havendo disponibilização de financiamento país a país. De certa forma, as classes dominantes no Brasil, ao optarem por investir na industrialização, contrariaram os interesses dos Estados Unidos. Assim, “foi nas brechas do policentrismo, com a reemergência dos países do Mercado Comum Europeu e a do Japão, que a estratégia nacional encontrou viabilidade” (Oliveira, 2003, p. 76).

O processo de industrialização analisado no percurso de mais de duas décadas implicou aprofundamento da concentração de renda no país, dado o baixo custo da força de trabalho, expresso no salário mínimo, que se voltava apenas para a subsistência do trabalhador. Isto, associado à produtividade advinda da utilização de tecnologias (trabalho morto), permitiu, ainda, o aumento da acumulação (Oliveira, 2003).

A fase posterior configura-se em um **regime ditatorial militar, que vai de 1964 até início da década de 1980, o qual limitou, sobretudo, o exercício dos direitos civis e políticos**. Em termos econômicos, esse período é demarcado por rápido crescimento econômico, abertura ao capital estrangeiro, havendo, em contrapartida, um aprofundamento das desigualdades sociais. No período, o salário mínimo “regrediu em seu valor real, o que o impossibilitou de satisfazer o conjunto de necessidades básicas do trabalhador e sua família, conforme estabelece a legislação geral do mínimo nacional” (Pochmann, 2005, p. 138).

Do ponto de vista da industrialização brasileira, desencadeada a partir de 1930, é preciso dizer que se configurou como um processo tardio, basta que se veja a história mundial e da Inglaterra — berço do capitalismo, onde esse processo teve início com a Revolução Industrial, por volta de 1760. Assim, o Brasil se insere de modo subjugado a um contexto internacional, no qual os países centrais estavam em outro âmbito de desenvolvimento econômico e social.

[...] não basta, no entanto, admitir que a industrialização latino-americana é capitalista. É necessário, também, convir que a industrialização capitalista na América Latina é **específica** e que sua especificidade está duplamente determinada: **por seu ponto de partida**, as economias exportadoras nacionais, e **por seu momento**, o momento em que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial, isto é, em que a economia mundial capitalista já está constituída. É a esta industrialização capitalista que chamamos retardatária (Mello, 1998, p. 104).

Contraditoriamente, Carvalho (2004) demonstra, ao estudar os direitos no Brasil, que os períodos ditatoriais foram prodigiosos quanto à ampliação dos direitos sociais. Especificamente sobre a ditadura militar, realizou a unificação da previdência social, mediante a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966 e, em 1971, criou o Fundo de Assistência Rural (Funrural), administrado pelos sindicatos rurais, enquanto restringia os direitos civis por meio da repressão. Na sequência, os domésticos e autônomos foram incluídos na Previdência. Ainda nesse período, a estabilidade no emprego foi extinta, mas, em contrapartida, foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), além do Banco Nacional de Habitação (BNH), este com o objetivo de facilitar a compra da casa própria pelo trabalhador. A ampliação de direitos sociais ocorreu em um contexto de crescimento da população urbana, visto que, em 1960, ela era de 44,7%, passando para 67,6% em 1980, acarretando conseqüentemente um conjunto de problemas, dada a precária estrutura urbana das grandes cidades brasileiras.