



## POLÍTICAS SOCIAIS ENTRE LUTAS E RESISTÊNCIAS EM CONTEXTO DE CRISE DO CAPITAL

Rodrigo Aparecido Diniz<sup>1</sup>  
Natalia do Nascimento<sup>2</sup>  
Carla Cristina Kawanami<sup>3</sup>  
Aline Lopes Leitão<sup>4</sup>  
Clenivalda França dos Santos<sup>5</sup>

### Resumo

O artigo analisa as políticas sociais em meio à crise do capital, considerando a reestruturação produtiva, as novas tendências do trabalho e os seus impactos na precarização das condições de vida, saúde e trabalho da classe trabalhadora. Foca na crise da previdência social e no trabalho dos assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, ressaltando o ataque aos direitos sociais da classe trabalhadora. Discute a saúde dos trabalhadores após a pandemia da covid-19, com ênfase na promoção da saúde a partir do território, identificando situações de desproteção, limites e esgotamentos, e questionando o discurso do autocuidado individualizado, medicalizante e culpabilizador dos trabalhadores. Aborda-se também a precarização na Política de Assistência Social, a importância da Vigilância Socioassistencial como função do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, na produção de conhecimento sobre a realidade dos territórios e no trabalho de proteção social. Por fim, discute a Política de Habitação na cidade de São Paulo, identificando as mudanças ocorridas com a terceirização na execução dos programas e o impacto no trabalho social de habitação.

**Palavras-chave:** Políticas sociais; crise do capital; trabalho; previdência social; saúde do trabalhador; vigilância socioassistencial; habitação.

## POLÍTICAS SOCIALES ENTRE LUCHAS Y RESISTENCIA EN EL CONTEXTO DE CRISIS DE CAPITAL

### Abstract

The article analyzes social policies amid the crisis of capital, considering productive restructuring, new trends in work, and their impacts on the precariousness of working class living, health, and work conditions. It focuses on the social security crisis and the work of social workers at the National Social Security Institute – INSS, highlighting the attack on the social rights of the working class. It discusses worker health after the covid-19 pandemic, with an emphasis on health promotion from the territory, identifying situations of lack of protection, limits, and exhaustion. It questions the discourse of individualized, medicalizing, and blaming self-care of workers. It also addresses the precarization in the Social Assistance Policy, the importance of Social Assistance Surveillance as a function of the Unified Social Assistance System – SUAS, in the production of knowledge about the reality of territories and in social protection work. Finally, it discusses Housing Policy in the city of São Paulo, identifying changes that have occurred with outsourcing in the execution of programs and the impact on housing social work.

**Keywords:** Social Policies; capital crisis; labor; social security; worker health; socio-assistance surveillance; housing.

Artigo recebido em: 25/01/2024 Aprovado em: 18/03/2024  
DOI: <https://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v28nEp.2024.37>

<sup>1</sup> Doutor em Serviço Social, Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC – São Paulo. E-mail: [rodiniz87@gmail.com](mailto:rodiniz87@gmail.com).

<sup>2</sup> Assistente Social do Instituto Nacional de Previdência Social – INSS, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC – São Paulo. E-mail: [nanascimento1985@gmail.com](mailto:nanascimento1985@gmail.com).

<sup>3</sup> Psicóloga no Instituto Federal de São Paulo/Registro – SP, mestre em educação e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC – São Paulo. E-mail: [carla.kawanami@gmail.com](mailto:carla.kawanami@gmail.com).

<sup>4</sup> Assistente Social na Prefeitura de Vinhedo – SP, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC – São Paulo. E-mail: [alinesocial@hotmail.com](mailto:alinesocial@hotmail.com).

<sup>5</sup> Assistente Social na Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo, doutoranda em Serviço Social no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC – São Paulo. E-mail: [clenivaldasantoss@gmail.com](mailto:clenivaldasantoss@gmail.com).

## 1 INTRODUÇÃO

Refletir sobre as políticas sociais em meio à crise do capital, considerando a reestruturação produtiva, novas tendências do trabalho e seus impactos na precarização das condições de vida, saúde e trabalho da classe trabalhadora, requer uma análise aprofundada das realidades em constante mutação. Esse processo de reflexão se torna ainda mais crucial no contexto da conjuntura brasileira, caracterizada pela ascensão da extrema direita e suas investidas na promoção da austeridade, ajuste fiscal, ameaças à democracia e aos pilares da seguridade social e das políticas sociais. Nesse sentido, relaciona-se à atual fase de desenvolvimento do capitalismo e a sua crise estrutural, determinadas pela precarização estrutural do trabalho em nível mundial, enquanto exigência da própria dinâmica de expansão do capital. Soma-se a esse contexto o desmonte das políticas sociais brasileiras nos últimos anos e as consequências sobre os processos de trabalho nesse campo. O Estado não só se mantém com a tarefa de prover a reprodução social de trabalhadores(as) via políticas públicas — em níveis cada vez mais precários — como se transforma em um importante nicho para realização e garantia do financiamento do capital, ao destinar-lhe amplas cifras do fundo público.

Sob esta égide, discute-se as expressões do acirramento do capital e as constantes ameaças, fragilizações e inseguranças no mundo do trabalho, na particularidade do trabalho de Assistentes Sociais do Instituto Nacional de Previdência – INSS, que se mostram na esteira das contradições entre o acesso aos direitos trabalhistas e sua negação, bem como as profundas reformas e precarizações inerentes às próprias condições do trabalho profissional do Assistente Social.

Soma-se a essa conjuntura a análise do contexto da pandemia do Coronavírus (covid-19), doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2, que ceifou milhares de vidas mundialmente, atingindo no Brasil 710.966 mortes<sup>1</sup>. Foram cerca de 38 milhões de casos de contaminação confirmados nesse período no país. Considerando a promoção de saúde a partir do conceito proposto por Sawaia (1995), procura-se dar centralidade ao território como base para a formulação de políticas públicas de saúde do trabalhador e da trabalhadora, assim como preconizado pela lei n.º 8.080/1990, que, se somado à compreensão de território usado proposta por Milton Santos (2007), que sugere compreender o espaço como o lugar em que se dão as relações sociais, pode-se oportunizar a identificação de situações de desproteção, de limites e esgotamento de segurança das condições de trabalho, que repercutem diretamente na saúde do trabalhador(a).

Sob essa reflexão, busca-se problematizar e superar a reprodução do discurso do autocuidado, individualizante, medicalizante e culpabilizante do indivíduo para a compreensão da necessidade de se trabalhar a saúde considerando a totalidade do ser humano, ampliando a

compreensão de cuidado como prática resultante da efetivação de direitos e da construção coletiva de uma classe que cuida de si.

Este artigo também se propõe a refletir sobre a Política de Assistência Social, sobretudo, a estreita relação existente entre a vigilância socioassistencial e o território como importante elo para a produção de conhecimento técnico, científico e metodológico a respeito das condições de vida da população atendida por essa política. Cabe à vigilância socioassistencial a construção e o desenvolvimento do trabalho social de vigilância, que só tem efetividade se movimentado a partir do e no território.

O texto ainda traz alguns apontamentos e reflexões frutos da pesquisa de Mestrado em Serviço Social, intitulada *Trabalho social na política habitacional em São Paulo: tensões e possibilidades no contexto da terceirização (1989-2004)*<sup>2</sup>, conduzida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Ela compreende as transformações decorrentes da terceirização na implementação dos programas habitacionais, assim como no exercício profissional dos assistentes sociais durante esse período. Além disso, identifica os impactos deixados pela terceirização no trabalho social em habitação na Secretaria de Habitação – Sehab.

## **2 EXPRESSÕES DA CRISE DO CAPITAL SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS NO INSS**

A relação intrínseca entre o trabalho — enquanto elemento central da lei geral de acumulação capitalista — e a política de Previdência Social, que se constitui em um sistema de proteção social dos(as) trabalhadores(as) — evidencia-se à medida que a segunda objetiva — ou deveria — atender às necessidades sociais dos(as) trabalhadores(as) quando sua capacidade laborativa fica comprometida, caracterizando-se como política social de natureza diretamente contributiva, e não universal.

Historicamente influenciada pelo modelo ‘bismarckiano’ de previdência social, essa política no Brasil apresenta-se, desde suas origens, acessível somente a algumas parcelas de trabalhadores(as); portanto, excludente, em que pesem os avanços em sua extensão e operacionalização introduzidos pela Constituição Federal em 1988, a exemplo da expansão de sua cobertura aos(às) trabalhadores(as) rurais e trabalhadores(as) domésticos(as).

Apesar dos avanços trazidos pela Constituição Federal quanto à organização da seguridade social, o que sucedeu na sequência foram ataques sistemáticos à Previdência Social e às demais políticas sociais, com o objetivo de atender às expectativas e interesses do capital financeiro. Esses orbitam em torno da disputa do fundo público de financiamento da seguridade social para o

desenvolvimento capitalista, favorecendo também interesses relacionados à privatização e mercadorização das políticas sociais e à expansão dos fundos de pensão públicos e privados.

Na análise de Silva, os avanços quanto aos direitos sociais logrados com a constituição representaram “um desvio de rota” na perspectiva do neoliberalismo, observando que:

Ao mesmo tempo em que se redigia e promulgava a Constituição Federal em 1988 era estabelecido o Consenso de Washington em 1989-90, sob a diretriz do Estado mínimo e do fomento do mercado. Ora, as conquistas democráticas da Carta de 1988 configuraram uma agenda político-social incompatível com a agenda de Washington [...] e o Brasil viveu a esquizofrenia de promover, com as conquistas democráticas, uma espécie de redenção pós-ditadura militar e, ao mesmo tempo, levar adiante o projeto de restauração burguesa (SILVA, 2018, p. 254).

Nas últimas três décadas, houve, portanto, um aprofundamento da lógica securitária de concepção da Previdência Social, pautada pelas exigências da agenda neoliberal em nome de um suposto “projeto de modernidade”, explicitando-se quando da criação do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) em 1994 e no ano seguinte mediante à implementação do “Plano Diretor da Reforma do Estado” (PDRE/MARE, 1995) — a prescrição de uma contrarreforma do Estado, amplamente afinada com as formulações de Bresser Pereira, que à época estava à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE (BEHRING,; BOSCHETTI, 2011, p. 148).

Dentre as características do referido Plano, podemos destacar que ali já se delineava o desmonte contínuo da política de Previdência Social, impactando o acesso aos direitos previdenciários e assistenciais, operacionalizados à população brasileira pelo INSS perpetrado pelos sucessivos atos infraconstitucionais e por emendas constitucionais — os quais convêm denominarmos contrarreformas, no sentido do termo popularizado por Behring no conjunto de suas publicações sobre a temática —, a exemplo das emendas constitucionais n.º 20/1998 (Governo de Fernando Henrique Cardoso), n.º 40/2003 (Governo Lula) e a mais recente n.º 103/2019 (Governo Michel Temer).

Ou seja, realizadas por sucessivos governos de características distintas entre si — quer sejam neoliberal, social-democrata ou conservador —, as contrarreformas da Previdência Social promoveram inúmeros ataques aos direitos previdenciários da população brasileira como a implementação do fator previdenciário no cálculo de benefícios, que oportunizou a redução de em média 30% no valor das aposentadorias concedidas, bem como as alterações subsequentes nesse quesito (a exemplo da última contrarreforma, que alterou as regras de cálculo da maior parte dos benefícios previdenciários), a fim de conceder benefícios em valores visivelmente mais rebaixados e mais próximos possíveis ao valor do salário-mínimo.

Associado a isso, também se evidencia a adoção de regras e métricas que impõem o aumento do tempo laborado e contribuído pelos cidadãos e a majoração da idade mínima para

trabalhadores e trabalhadoras se aposentarem. Trocando em miúdos, trata-se de forçar a expansão do prazo de validade da mercadoria força de trabalho para fins de exploração capitalista e o rebaixamento de seu valor em face de seu “desgaste” e da criação de fileiras mais amplas do exército industrial de reserva.

Conforme aponta Silva (2018, p. 250), tais ataques acabam punindo as pessoas idosas pelo aumento de sua longevidade, ao retardar seu acesso às aposentadorias com o intuito de que as gozem pelo menor tempo possível. Isso se explicita, segundo o autor, a partir dos dados acerca da expectativa de vida das pessoas em alguns estados nordestinos, que variam em torno de 66 a 69 anos, bem como em regiões mais vulneráveis da cidade de São Paulo e região metropolitana (grande São Paulo), que chega a 58,3 anos (como no bairro Cidade Tiradentes situado na periferia da zona leste de São Paulo). Somos obrigados a concluir que boa parte da população dessa região e de outras com características semelhantes não conseguem viver o suficiente para gozar do direito à aposentadoria, ainda que muitas tenham iniciado suas vidas laborativas ainda no decurso da infância e da adolescência.

Outra observação fundamental realizada por Silva acerca dos impactos das contrarreformas previdenciárias sobre a população, com destaque para os setores mais vulneráveis, se dá a partir da unificação de regras de acesso do regime geral com o regime jurídico único, de servidores públicos, pautada “por baixo” pela generalização das regras mais restritas de cada regime previdenciário.

Isso ocorre também em relação à tentativa de equiparação de regras de acesso aos direitos entre homens e mulheres, trabalhadores(as) urbanos(as) e trabalhadores(as) rurais, e à extinção de modalidades de aposentadoria especiais voltadas para trabalhadores(as) que exerçam atividades insalubres e com risco à saúde física e mental, desconsiderando as particularidades de cada um desses segmentos populacionais, estimulando a oposição entre os setores:

Retoma-se o discurso que opõem os trabalhadores do setor privado aos trabalhadores do setor público, os trabalhadores urbanos aos rurais, crianças aos idosos, os homens às mulheres, os contribuintes aos não contribuintes, dissimulando o antagonismo principal entre capital e trabalho (SILVA, 2018, p. 249-250).

Desde sua regulamentação pela Constituição Federal, no entanto, a política de previdência social passou por diversos ataques, visando à retração de sua amplitude e das garantias sociais. Isso provocou uma redução sistemática de sua cobertura e acesso no decorrer dos anos, bem como beneficiou a ampliação dos fundos de pensão públicos e privados para atender aos interesses da acumulação do capital.

Além de situar o atual ciclo de acumulação capitalista, seu vínculo íntimo com as políticas sociais e o particular desmonte das mesmas no contexto atual, enquanto exigência da própria dinâmica de expansão do capital, é fundamental inscrever, o atual lócus de inserção profissional da(o) assistente social, historicizando o caráter que o trabalho profissional assume na sociedade burguesa e suas particularidades. Nesse sentido, situamos o Serviço Social enquanto expressão do trabalho coletivo sob a forma de trabalho social especializado, cuja operacionalização se dá fundamentalmente no âmbito das políticas sociais estatais, colocado enquanto trabalho em serviços.

Demarcar a característica de assalariamento do trabalho do Serviço Social e seu constante processo de proletarização, a partir das profundas transformações que ocorreram — e seguem ocorrendo — no interior do modo de produção capitalista, é determinante sobre a maneira com que as(os) assistentes sociais vendem sua força de trabalho e experienciam as condições de trabalho às quais estão submetidas(os) em seu exercício profissional. Dessa forma, nos parece fundamental apreender as características que esse tipo de trabalho assume, considerando suas dimensões de totalidade, singularidade e particularidade, em seu processo constitutivo. Nas palavras de Trindade:

[..] as prerrogativas profissionais não são abstratas, mas determinadas pelas condições em que se organiza a divisão sociotécnica do trabalho e também as contradições que a permeiam: as condições concretas das políticas sociais, a política econômica, a organização dos trabalhadores e a luta por direitos, a destinação do fundo público, a cultura institucional, as condições de assalariamento no trabalho nos serviços, dentre outros (TRINDADE, 2015, p. 62).

Nossa hipótese é de que tais transformações no terreno das políticas sociais de atuação da(o) assistente social acabam por imprimir uma nova morfologia do trabalho profissional, que incide objetivamente num maior tensionamento entre o projeto ético-político profissional e as determinações impostas pelo trabalho assalariado, que recorrentemente “impõem limites cada vez mais estreitos à relativa autonomia profissional na implementação deste projeto, subordinando assistentes sociais aos constrangimentos da alienação e reificação nas relações de trabalho” (RAICHELIS, 2018, p. 29), implicando na “modificação do conteúdo, da forma, dos significados e da direção social do trabalho dos assistentes sociais” (*idem*, 2018, p. 16-17).

Nesse sentido, evidencia-se que o trabalho da(o) assistente social por sua vez não é incólume a essa dinâmica racionalizadora, o que fica comprovado através da constante redução de sua autonomia profissional, já relativa por princípio, da rotinização de atividades e padronização de processos interventivos, bem como pela crescente informatização dos seus processos de trabalho, implementada como mecanismo de aumento da produtividade na execução do trabalho técnico. Raichelis (2018, p. 59) destaca que a intensificação do trabalho no âmbito da profissão, “ganha

concretude no [aumento] do ritmo e na da velocidade do trabalho, na polivalência e multiatividade, na cobrança de metas de produtividade e no maior volume de tarefas”.

Tais elementos estão presentes no trabalho dos assistentes sociais no INSS, dadas as ferramentas avançadas de controle da execução do trabalho, mediadas pelas tecnologias de informação e comunicação e de um estruturado programa de cobrança de metas por produtividade, além da intensa informatização do trabalho e do esvaziamento recorrente de seu conteúdo técnico-operativo, do aumento constante do número de avaliações sociais diárias exigidas, não sendo rara a imposição de realização de trabalho de caráter essencialmente administrativo, estranho às atribuições profissionais das(os) assistentes sociais.

Para, além disso, há o agravante — no caso de trabalhadores(as) inseridos(as) no regime jurídico único em nível federal — do descumprimento da jornada de trabalho garantida por lei às(aos) assistentes sociais conforme a Lei n.º 12.317/ 2010.

Essas determinações impõem às(aos) assistentes sociais, de modo geral, desafios cotidianos à sua capacidade teórica de desvelar o aparente, contra a tendência de banalização e alienação da prática profissional, requerendo atenção quanto aos riscos de adotarem de forma acrítica demandas institucionais enquanto atribuições profissionais, as quais muitas vezes são inconciliáveis com o projeto ético-político da profissão (MOREIRA, 2015).

### **3 SAÚDE DO TRABALHADOR E DA TRABALHADORA PÓS PANDEMIA DA COVID-19: promoção de saúde a partir do território**

Entre março de 2020 e março de 2024, a pandemia de covid-19, provocada pelo vírus SARS-CoV-2, causou mais de 710 mil morte de cidadãos brasileiros. Paralelamente, aproximadamente 38 milhões de casos de infecção foram oficialmente registrados no país. Essa situação demandou trabalho intensificado dos profissionais de saúde, que estiveram todo o tempo na chamada “linha de frente” no atendimento e na prestação de serviços de atenção e cuidado em saúde. Enfrentaram desafios significativos em um contexto marcado por incertezas, insegurança, apreensão e dor, que marcaram significativamente suas condições de saúde física e mental dada às pressões e intensas rotinas e demandas de trabalho.

Em levantamento realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), obtivemos 1.175 resultados a partir da busca do termo “saúde do trabalhador”, publicados entre 2020 e 2023, ou seja, após o início da pandemia da covid-19. Dentre eles, 71 trabalhos tratam diretamente do impacto da pandemia na saúde dos trabalhadores, sendo 27 voltados aos profissionais da Saúde. *Burnout*, estresse, ansiedade,

qualidade de vida, qualidade do sono, transtornos mentais: esses foram os temas mais frequentes referentes à saúde mental dos trabalhadores da saúde.

Em resposta aos sintomas de agravamento de saúde mental de trabalhadores, são promovidas práticas medicalizantes, comprovadas pelo alto consumo de benzodiazepínicos (os chamados ‘tarja preta’), antidepressivos, ansiolíticos e estimulantes no Brasil, assim como a ênfase no discurso do autocuidado, tendo o tripé ‘alimentação saudável–ingestão de água–exercícios físicos’ (e, atualmente, a psicoterapia) como a receita capaz de solucionar o sofrimento percebido.

Pensar saúde mental e saúde do trabalhador e da trabalhadora enquanto política pública exige ampliar a percepção do que seja promoção de saúde. Apresentamos então a concepção trazida por Sawaia (1995): "Promover a saúde equivale a condenar todas as formas de conduta que violentam o corpo, o sentimento e a razão humana gerando, conseqüentemente, a servidão e a heteronomia" (p. 157). Significa então localizar, no território e a partir dele, as práticas resultantes de processos históricos que afetam a saúde do trabalhador e da trabalhadora.

A categoria território apresenta-se na Política Nacional da Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (Portaria n.º 1.823/2012) como uma condição para o reconhecimento e identificação da população trabalhadora e de sua rede de apoio social, assim como o mapeamento das atividades produtivas e a identificação de seus potenciais riscos e impactos à saúde dos trabalhadores. Compreendemos o território não apenas como um conjunto de formas naturais, mas um “conjunto de sistemas naturais e artificiais, junto com as pessoas, as instituições e as empresas que abriga, não importa o seu poder” (SANTOS, 1997).

Nesse sentido, o geógrafo Milton Santos compreende que o território é o chão mais a identidade, é o território usado. “A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 2007, p. 14).

Consideramos que pensar sobre o território é refletir sobre as reais condições e os modos de vida dos trabalhadores e trabalhadoras. Significa “atenção a como e de que forma as relações sociais se movimentam e se concretizam no chão dos lugares” (DINIZ, 2021, p. 118). É no espaço territorial que as relações sociais se estabelecem, que a vida se desenvolve e se reproduz, onde é possível perceber as capacidades de proteção, as mediações criadas para a convivência e a sobrevivência. É o espaço em que podem ocorrer situações de desproteções, ameaças, violências, mas também coexistem potencialidades, processos de solidariedade, sociabilidades, resistências e outras múltiplas expressões das relações humanas e sociais.

Com esse enfoque analítico, o território pode ocupar um importante espaço estratégico nas políticas sociais e nos sistemas de proteção e acesso aos direitos. É imperativo que as políticas



públicas e sociais conheçam as dinâmicas socioespaciais e demográficas, as densidades relacionais políticas, econômicas e culturais dos espaços de vida da população, e que se atentem às dinâmicas e realidades de vida dos cidadãos. É nessa toada que devem ser impressas as direções das Políticas de Educação, dos Sistemas de Assistência Social e Saúde, com destaque à Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora.

Assim, a compreensão do território permite a leitura da presença e da incidência de situações de vulnerabilidade, agravos à saúde, a percepção dos traços das experiências produzidas e das mediações políticas, sociais, culturais, econômicas e relacionais geradas no cotidiano da vida, seja no contexto urbano das metrópoles, das grandes, médias e pequenas cidades ou na realidade rural, ribeirinha e das comunidades tradicionais nos lugares mais remotos do país.

#### **4 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E TERRITÓRIO**

A Vigilância Socioassistencial é lugar de referência para a produção de conhecimento, conforme os documentos normativos da Assistência Social (Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2005 e 2012, Guia de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial – 2013 entre outros). A Vigilância Socioassistencial é a responsável pela construção de indicadores, realização de leituras da realidade e diagnósticos, construção de instrumentos de gestão, dentre outros.

Quando falamos sobre a vigilância socioassistencial, essa relação com a produção de indicadores e diagnóstico é quase imediata. Entretanto, Sposati (2017, p. 2-3) é assertiva e chama atenção para o fato de que

[...] a função da Vigilância Socioassistencial, no Brasil, não se limita, e não pode se limitar, à medida de institucionalizar mecanismos internos ao órgão de gestão da política de Assistência Social [...], ela tem a exigência em produzir, para a sociedade, informes sobre as múltiplas e recorrentes situações de desproteção social sofridas e impingidas a segmentos da população, e que estas são resultantes também da ausência e/ou do modo residual e precário de presença das respostas protetivas públicas.

A vigilância socioassistencial é espaço de produção de conhecimento técnico, científico, especializado. Deve estabelecer indicadores, parâmetros de atuação para os profissionais, instrumentos de gestão, elaborar diagnósticos e ter a capacidade de conhecer e identificar as situações de proteção e desproteção existentes nos territórios. Entretanto, a citação acima nos convida a refletir que ela não deve ter um caráter gerencialista, voltado apenas para a produção de dados, mas sim estar a serviço da população, desenvolvendo o seu trabalho social a partir do e para o território.

Dessa maneira, é importante destacar que o trabalho social da vigilância exige a presença de profissionais técnicos, especializados e capacitados para a sua execução. É fácil encontrarmos a vigilância socioassistencial sendo composta por uma 'eu-quipe' ou mesmo com a presença de apenas um profissional de nível superior e o 'menino da informática', aquele administrativo da secretaria que é 'bom de Excel'.

A Política de Assistência Social tem como uma de suas diretrizes a territorialização, em que a oferta das ações deve considerar o espaço vivido pelas famílias e indivíduos, ou seja, deve considerar seus territórios de vivência. Mais do que uma delimitação geográfica, deve-se considerar o espaço onde as relações humanas acontecem.

Assim, o território é espaço de vivência e diz muito a respeito das pessoas que ali residem: a maneira como se organizam, as proteções que possuem ou as desproteções a que estão expostas. Esses elementos são fundamentais quando se pensa tanto a presença dos serviços ofertados para o território como o desenvolvimento do trabalho com a comunidade que ali reside.

Koga (2016, p. 15) vai nos dizer que "Trata-se de inverter a lógica de se olhar para o lugar de intervenção da política pública, tornando o território prioritariamente como ponto de partida e secundariamente como ponto de chegada". Tendo essa diretriz incorporada à sua atuação, a presença da vigilância socioassistencial no território deve estar atenta ao fato de que,

Para além dos números cadastrais, importa (re)conhecer as tramas relacionais, as diferentes dinâmicas de vida e os distintos agenciamentos locais — políticos, econômicos, culturais e socioassistenciais (KOGA, 2016, p. 18).

É no território que as relações se estabelecem, onde os sujeitos desenvolvem suas capacidades e sociabilidade. É o espaço das trocas, das construções, das colaborações, mas também das violações, das desproteções, das violências. Ou seja, é no território que a vida acontece. Importante refletirmos que dados estatísticos, ainda que oficiais, não dão conta da complexidade existente nas relações de vizinhanças, das famílias ou de uma comunidade, por exemplo. O trabalho social da vigilância socioassistencial requer estar com os pés fixos nos territórios, para que tenha qualidade na identificação de demandas e desproteções, fazendo com que as demais funções da Assistência Social também possam ser garantidas.

## **5 A TERCEIRIZAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS**

Os ajustes neoliberais impuseram transformações societárias no mundo do trabalho, substituindo antigas funções do Estado por novas funções realizadas nas políticas sociais de forma

pulverizada, bem diferente das que foram desenhadas, por exemplo, no Brasil com a aprovação da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, destaca-se que as transformações contemporâneas no regime de acumulação capitalista (especialmente no que dizem respeito à esfera da produção e ao mundo do trabalho, com a hegemonia liberal financeira) redefinem a intervenção do Estado no âmbito do processo das relações sociais. Aprofundam-se as desigualdades, emerge uma nova sociabilidade e uma nova política na agenda neoliberal.

Efetivamente, esta regressão neoliberal ao impor-se como lógica do capitalismo atual, consolida a dissociação entre o mercado e direitos, aprofunda a cisão entre o econômico e o social, separa a acumulação da produção, instala desregulações públicas, reitera a desigualdade e a diversificação, busca eliminar a referência ao universal e constrói, uma forma despolitizada de abordagem da questão social, fora do mundo público (YAZBEK, 2001, p. 38).

Evidencia-se a interferência dos organismos internacionais nos projetos de urbanização, inclusive com alocação de recursos financeiros e com diretrizes de trabalho nas áreas sociais, ambientais<sup>3</sup> etc.

Antunes & Druck (2015) afirmam que a terceirização se inicia nos finais dos anos de 1970, período marcado pela forte crise do modelo econômico, que apresenta profunda recessão, com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, momento de reestruturação produtiva. Essa reestruturação produtiva é entendida como 'Toyotismo',<sup>4</sup> pois o aumento da tecnologia vai requisitar um quantitativo menor de mão de obra, exigindo que essa seja qualificada, e a substituição de trabalhadores por máquinas, pois essas serão capazes de realizar várias funções dependendo apenas de um trabalhador para operacionalizá-las.

O trabalho social vem se renovando em várias frentes de lutas e de ações na atuação com a política de habitação, inclusive ocupando cargos que interferem diretamente na elaboração da política (tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal). Além disso, apresenta alterações, provenientes de interferências advindas das mudanças no mundo capitalista, que conseqüentemente afetam as políticas sociais.

Em alguns campos de atuação, como é o caso da habitação social, entre outros, a terceirização vem se consolidando como novo modelo de produção e gestão da habitação, no qual o projeto, a obra, a operação, sua fiscalização e gerenciamento, bem como o trabalho social passam a ser contratados através de processos licitatórios, sem que, no entanto, a administração pública consiga manter a regulação e o controle estratégico de todo o processo (RAICHELIS, 2009, p. 383).

Segundo Harvey (2012), o capitalismo e suas crises cíclicas alteram as formas de estruturação da extração da mais-valia, dando seqüência ao sistema de exploração do trabalhador. Alves (2007, p. 111-2), corrobora com essa ideia, explicitando o que entende por precariedade e

precarização do trabalho, pois, para ele, a primeira é uma “condição socioestrutural que caracteriza o trabalho vivo e a força de trabalho como mercadoria”; a segunda, “um processo que possui uma irremediável dimensão histórica determinada pela luta de classes e pela correlação de forças políticas entre capital e trabalho”. Dessa forma, a precarização vem repor as formas históricas de precariedade social do trabalho referentes à mercadorização da força de trabalho.

Percebe-se que, com a crise econômica e o neoliberalismo, entra em curso o desmonte das políticas habitacionais e das equipes de trabalho social em diversas prefeituras, inclusive na prefeitura de São Paulo. Lá verificamos, através da pesquisa documental e bibliográfica, mas, sobretudo com as narrativas das participantes na pesquisa empírica (na qual utilizamos letras para identificar as participantes), que a terceirização do trabalho social entra em curso a partir do final dos anos 1980, na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989–1992), com a contratação de técnicos individuais para compor a equipe, enquanto aguardavam a convocação do concurso, de acordo com Vieira (2015, p. 62).

Com a entrada de recursos oriundos dos organismos internacionais, a terceirização toma outro rumo, sendo, justamente no último ano da gestão da prefeita Luiza Erundina, o primeiro convênio assinado com o Bird para realização de obras na represa Guarapiranga; no entanto, foi subordinado diretamente ao gabinete da Sehab, e só a partir de 2013 foi tocado por uma equipe regional da Habi, conforme explicitado por uma das participantes na pesquisa.

Um pouco antes da entrada do Maluf, alguns anos antes, dois anos antes [...] já existia uma terceirização do trabalho social no Programa Guarapiranga, que não era nem Mananciais ainda, era só represa Guarapiranga. Esse programa ficava diretamente ligado ao gabinete do secretário [...] (EP3).

Essas transformações neoliberais sobre o espaço urbano em São Paulo encontraram bases para sua solidificação durante a gestão do prefeito Paulo Maluf (1993-1996). Nesse período, a terceirização do trabalho social em habitação no município ocorreu com a contratação através de processo licitatório da figura da gerenciadora social, em que se percebe a gestão pública aderindo fortemente aos ideários neoliberais, principalmente com o enxugamento da intervenção do Estado na execução das políticas públicas. Além disso, estimula-se fragilização das organizações dos trabalhadores, bem como se reforça o Estado patrimonialista, pois as contratações e a execução de serviços ficam mais vulneráveis ao uso de práticas clientelistas e nepotistas.

Nas gestões municipais dos prefeitos Paulo Maluf (1993–1996) e Celso Pitta (1997–2000), se evidenciam o aprofundamento da desigualdade social, o esvaziamento da responsabilidade reguladora do Estado, a diminuição do número dos funcionários efetivos, e, em contrapartida, o aumento da terceirização.

Essa nova forma de enxergar a realização do trabalho social trouxe outra dimensão, a de subdivisão de atividades, mensuração do tempo utilizado na realização das atividades, passando a ser um novo e importante indicador no processo de avaliação do trabalho desenvolvido. O trabalho social passou a ser acompanhado e avaliado nos moldes da execução de obras. Por outro lado, nas gestões municipais das prefeitas Luiza Erundina (1989–1992) e Marta Suplicy (2001–2004), percebe-se notadamente o quanto a escolha se deu pelo fortalecimento do Estado enquanto principal ente regulador financeiro e executor da política habitacional.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo movimentou aproximações entorno das políticas sociais em meio à crise do capital, abordando as incidências do contexto reestruturação produtiva, das novas tendências e seus efeitos na precarização das condições de vida, saúde e trabalho da classe trabalhadora. Percorreu as mediações conjuntura brasileira recente, marcada pelas premissas do neoliberalismo, que produz de modo deliberado a promoção da austeridade, o ajuste fiscal, o ataque à democracia, à seguridade social e às políticas sociais.

É sob este contexto que se expressa a ofensiva e a precarização da seguridade social no Brasil, com destaque a Previdência Social, que é um espaço histórico de trabalho do Assistente Social. Ao longo das últimas sete décadas, revelou-se uma transição significativa de uma abordagem assistencialista para uma orientação centrada nos direitos dos trabalhadores. Contudo, desafios contemporâneos, como a crescente burocratização e o distanciamento das bases teórico-metodológicas da profissão, destacam a necessidade de os assistentes sociais reafirmarem seus princípios ético-políticos e se engajarem em ações coletivas para preservar sua identidade crítica e sua conexão com os movimentos sociais.

Dessa maneira, cabe destacar o território como centralidade para o debate em torno das políticas de seguridade e proteção social, bem como a imprescindível articulação com os movimentos sociais se dar no chão dos lugares, na esfera do cotidiano das lutas e enfrentamentos. São nos territórios em que estão presentes as vivências e rugosidades do cotidiano e das condições de vida dos(as) trabalhadores(as).

Pode-se vislumbrar que o contexto de crise do capital, as mudanças no mundo do trabalho, as constantes ameaças e retiradas de direitos, a intensa precarização e exploração da força de trabalho afetam as condições de vida e saúde, e especificamente a saúde mental dos(as) trabalhadores(as) que estão sob um chão e um contexto territorial.

Dessa forma, é essencial a superação do discurso do autocuidado fortemente engendrado e veiculado como forma de garantir saúde e bem-estar, ideia pautada na culpabilização e na individualização dos(as) trabalhadores(as), impondo a responsabilidade singular da manutenção de sua saúde física e mental. Essa concepção individualista de autocuidado engendrada pela ideologia do capital se mostra eficaz na sociedade de consumo e da máxima exploração, mostra-se como expressão de alienação, pois descola-se da realidade social.

Assim, o território e os contextos de trabalho podem oportunizar a identificação de situações de desproteção, de limites e esgotamento de segurança aos(às) trabalhadores(as), contribuir para identificar as contradições inerentes às condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, como também a existência ou não de redes de apoio e recursos essenciais à viabilidade do direito à proteção social, ambiental e de saúde aos(às) trabalhadores(as) em determinado território.

É crucial incorporar o aspecto territorial na avaliação da saúde dos(as) trabalhadores(as) como parte integrante da luta e da defesa de classe. Isso implica em uma abordagem mais próxima da realidade cotidiana, do contexto em que a vida e o trabalho se entrelaçam, atentando para as dificuldades, as marcas e os confrontos que se intensificam em meio à crescente precarização da vida social, na qual os(as) trabalhadores(as) estão inseridos(as) de forma inevitável. Esse enfoque não se restringe apenas a um diagnóstico, mas representa também uma forma de denúncia e resistência, agregando a perspectiva de ampliar a compreensão do cuidado como uma prática resultante da efetivação de direitos e da construção coletiva.

É também sob o mote do território como campo primordial para as mediações das políticas públicas que se deve considerar o desenvolvimento da vigilância socioassistencial que ainda se apresenta como um desafio no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O trabalho social desenvolvido pela Vigilância Socioassistencial deve estar pautado no compromisso com a identificação das manifestações das desproteções sociais existentes no território.

A Vigilância Socioassistencial requer estreita relação com o espaço territorial e a população que ali vive. Entretanto, não é o que parece ocorrer na maior parte dos municípios onde a vigilância social é operacionalizada, a partir de um setor para análise de dados e/ou produção de diagnósticos, sem articulação direta com as outras funções da PNAS, como proteção e defesa de direitos. Além disso, as produções científicas e a falta de normativas sobre essa função da Política Assistência Social colocam a vigilância socioassistencial em uma condição de fragilidade no que tange à sua institucionalização e operacionalização.

Nesse sentido, a Vigilância Socioassistencial é um importante instrumento de identificação de desproteções, de demandas, de potências e de organização coletiva do território, mas as tramas do território só são desvendadas a partir da vivência e da troca com as pessoas que ali vivem. Vigilância

socioassistencial não é um setor, é um trabalho social que deve ser desenvolvido com e para a população, a partir do e no território. Destaca-se o importante espaço de produção de conhecimento técnico, operativo e metodológico que cabe a essa função.

Há de considerar que o contexto de crise do capital ameaça a concepção e a cultura do direito, além de movimentar distorções deliberadas e estratégicas em torno das políticas sociais, em sua concepção, operacionalização e oferta. Soma-se a isso intensos processos de terceirizações em todo o campo das políticas sociais, sendo uma forma estratégica de operação do capital de impor a exploração do trabalho, como ressalta Antunes (2015), corroborando com alienação e fragmentação da classe trabalhadora.

Sob o mote da terceirização a gestão pública ao longo das últimas décadas, foi-se aderindo aos princípios neoliberais, especialmente através da redução da intervenção estatal na implantação e implementação das políticas públicas e sociais. Isso não apenas enfraqueceu as organizações dos(as) trabalhadores(as), mas também fortaleceu o Estado patrimonialista, aumentando a vulnerabilidade das contratações e da prestação de serviços ao uso de práticas clientelistas e nepotistas.

Isso é perceptível na realidade das políticas sociais e dos territórios das diversas cidades, a exemplo nas gestões dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta na Cidade de São Paulo, nos anos da década de 1990. Operaram-se processos privatizantes e precarizantes das políticas sociais, ao qual se destacam, dentre outras, a Política de Habitação, marcada pela realização de contratos de terceirização para atuação no âmbito habitacional, interferindo de modo contundente na perspectiva e na lógica do trabalho social, que passa a ser subdivido em atividades, com a máxima mensuração do tempo utilizado na realização de suas atividades, configurando uma nova esquemática de avaliação do trabalho social desenvolvida nos moldes da execução de obras — leia-se: na lógica de mercado.

É sob a relação desse espaço-tempo desencadeado e permeado pela crise do capital, de intensas ameaças à classe trabalhadora que é imprescindível o fortalecimento do projeto ético-político profissional do Serviço Social brasileiro. Seus valores, princípios de defesas emergem como uma estratégia fundamental para compor e enfrentar, junto aos movimentos sociais e ao coletivo da classe trabalhadora, as tentativas de esvaziamento e reorientação da atuação no campo da seguridade social e das políticas sociais.

Isso requer uma práxis coletiva, agregadora e cotidiana, comprometida com a defesa dos direitos dos(as) trabalhadores(as), que transcenda os limites da ação individual, da indulgência da fragmentação proposta pelo contexto societário do neoliberalismo. Requer, seja nas leituras da realidade social, no campo do trabalho profissional do Assistente Social, ou nas lutas e nas defesas pelas políticas sociais, a indispensável reflexão crítica, atenta às contradições, sem desconsiderar as

dinâmicas da totalidade das relações sociais, com vistas à construção de práticas sociais coletivas alinhadas com os movimentos de defesa da classe trabalhadora, forjadas nos princípios da justiça social e da emancipação humana.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho**. Ensaios de Sociologia do Trabalho. 2. ed. Londrina: Práxis, 2007.

ANTUNES, R.; DRUCK, G. **Terceirização sem limites**: a precarização do trabalho como regra. O Social em Questão, v. 18, n. 34, p. 19-40, 2015. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_34\\_1\\_Antunes\\_Druck.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_34_1_Antunes_Druck.pdf). Acesso em: 30 nov. 2021.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social, fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012. **Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 ago. 2012. Seção I, p. 46-51.

DINIZ, Rodrigo A. (2021). Território, cotidiano e territorialidade: narrativas e sociabilidades em perspectiva. In Martinelli *et al* (orgs.). **Cotidiano, cultura e sociabilidade**: pesquisa em serviço social. São Paulo: EDUC, 2021. p. 105-120.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

KOGA, Dirce. **Diagnóstico socioterritorial**: entre o chão e a gestão. São Paulo. UNISINOS, 2016.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. Questões ético-políticas postas ao trabalho do/a assistente social na Previdência Social. **Anais do 2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social**. Brasília: CFESS, 2015.

PAZ, Rosângela D. O. da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Conceitos básicos para intervenções habitacionais. *In*: **Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Ministério das Cidades. Curso a Distância, 2010.

RAICHELIS, R. O trabalho social na esfera estatal. *In*: CFESS; ABEPSS (orgs.). **Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RAICHELIS, R. O trabalho social na esfera estatal. *In*: CFESS; ABEPSS (orgs.). **Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria (orgs.). **A Nova Morfologia do Trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.



ROSS ROSSETO, Rosella. **Fundo Municipal de Habitação. São Paulo**; Instituto Polis; PUC-SP, 2003. 104 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15).

SANTOS, Clenivalda França. **Trabalho Social na política habitacional em São Paulo: tensões e possibilidades no contexto da terceirização (1989-2004)**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

SANTOS, Milton. **A revanche do território**. Folha de São Paulo [online], São Paulo, 03 ago. 1997. Opinião. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/8/03/opinioao/8.html>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro. Editora Record, 1997.

SANTOS, Milton. **O Espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

SAWAIA, Bader Burihan. Dimensão ético-política do adoecer da classe trabalhadora. In S. Lane & B. B. Sawaia (orgs.). **Novas veredas da psicologia social**. São Paulo, SP: Brasiliense, 1995.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez Editora, 2018.

SPOSATI, Aldaiza *et al.* **Vigilância Socioassistencial: condições para afirmação do direito socioassistencial no âmbito da proteção social distributiva**. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2017.

TRINDADE, Rosa Lúcia Predes. Questões ético-políticas postas ao trabalho do/a assistente social na Previdência Social. **Anais do 2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social**. Brasília: CFESS, 2015.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, v. 2, n. 3, 2001, p. 33-40. Disponível em: <https://ria.ufm.br/jspui/handle/123456789/838>. Acesso em: 30 nov. 2021.

VIEIRA, N. P. **O trabalho do assistente social nos processos de remoção de moradias: atualizações de antigas requisições**. 2015. 241 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17733>. Acesso em: out. 2021.

## Notas

<sup>1</sup> Dados registrados no portal do Ministério da Saúde, por meio de página específica denominada Corona Vírus Brasil, que traz o painel de casos confirmados, número de óbitos confirmados e detalhamento de casos por regiões. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 22 de mar. 2024.

<sup>2</sup> SANTOS, Clenivalda França. **Trabalho Social na política habitacional em São Paulo: tensões e possibilidades no contexto da terceirização (1989-2004)**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

<sup>3</sup> Os recursos foram utilizados como crédito para o setor produtivo e para a realização de projetos sociais de grande vulto, com ênfase em projetos habitacionais. Através da Aliança para o Progresso e da USAID, o BID atuou desde sua criação em projetos sociais, diversamente do Banco Mundial, que somente o fez anos mais tarde. No setor habitacional, o BID financiou diversos tipos de intervenção, uma vez que a preocupação principal não era a habitação, mas a consolidação da hegemonia capitalista nos países em desenvolvimento, por meio da melhoria das condições de vida das populações de baixa renda, tidas como alvo dos comunistas. O BID buscava estruturar organismos nacionais de políticas públicas, que aplicariam seus recursos no desenvolvimento de políticas habitacionais, que deveriam prever programas diversificados com alternativas distintas de acordo com a faixa de renda dos beneficiários, para garantir a recuperação dos recursos investidos (ROSSETTO, 1993, p. 37-43).

<sup>4</sup> Considerado como período da terceira revolução industrial, os anos 70 são marcados pela criação do modelo toyotista de produção, idealizado pelos japoneses Eiji Toyota e Taiichi Ohno. É o sistema conhecido também como acumulação flexível, e foi difundido pelo mundo a partir da década de 70, após fábrica da Toyota, indústria automobilística japonesa, aplicar esse modelo. Dentre suas diretrizes, destaca-se a ideia de que o mesmo trabalhador pode realizar múltiplas funções.