

SERVIÇO SOCIAL E SAÚDE MENTAL NA CONTRACORRENTE DO NEOLIBERALISMO À BRASILEIRA: As terceirizações dos serviços diante da contrarreforma na saúde mental

Beatriz de Farias Sales¹
Susidarley Fideles da Mota²

RESUMO: este trabalho visa oferecer elementos que contribuam para uma análise crítica acerca do Serviço Social, da saúde mental e do neoliberalismo no Brasil. É apresentado um balanço crítico acerca das consequências da investida neoliberal no Brasil imbricadas às relações de trabalho na saúde mental.

Palavras-chave: crise fiscal; contrarreforma; saúde mental.

ABSTRACT: this paper aims to offer elements that contribute to a critical analysis about Social Work, mental health and neoliberalism in Brazil. Based on a critical perspective is presented the consequences of neoliberalism in Brazil due to labor relations in mental health.

Keywords: fiscal crisis; counter reformation; mental health.

Este trabalho é fruto de uma pesquisa utilizada para o Trabalho de Conclusão de Curso: *Serviço Social e Saúde Mental na Contracorrente do Neoliberalismo à brasileira: breve história de lutas, avanços, contrarreformas e privatizações*. Propõe-se desenvolver, a partir da pesquisa bibliográfica, sobre o processo de terceirizações nos serviços psiquiátricos prestados à população brasileira. O fenômeno é abrangente ao Brasil, sem referências localizadas em determinados estados ou municípios, uma vez constatados insuficientes estudos sobre as terceirizações no âmbito local.

Serão apresentadas as teorias da “crise fiscal do Estado” como justificativas da contrarreforma estatal e de uma transformação da ação social para o “terceiro setor” como estratégia da ofensiva neoliberal.

É difundido nos meios de comunicação, nos debates jornalísticos e acadêmicos, em movimentos sociais e organizações políticas, a questão de uma “crise do Estado democrático”. Segundo Montañó (2003), argumenta-se a existência de uma “crise fiscal” do Estado subsequente da perda de arrecadação dos cofres públicos, da desestruturação do mundo do trabalho, do aumento da informalidade, da dificuldade de regulamentação, do vínculo de trabalhadoras/es passivas/os e contribuintes ativos com políticas sociais, assistência, previdência, subsídios, etc.

O autor afirma que,

[...] o fundamento da crise fiscal do Estado tem mais a ver com o uso político e econômico que as autoridades, representantes de classe, têm historicamente feito em favor do capital (e até em proveito próprio): pagamento da dívida pública, (interna e externa), renúncia fiscal, hiperfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencidas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimo ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros ao capital financeiro especulativo, construção de infra-estrutura pública necessária para o

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

² Docente da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)



capital produtivo e comercial. (2003, pág. 216)

Com as contribuições de Montaño (2003), é possível afirmar que a intervenção do Estado no financiamento público, ou o direcionamento do fundo público, privilegia a acumulação de capital, já que as demandas apresentadas por trabalhadoras/es organizadas/os são vistas como secundárias. O Estado redireciona o investimento nas políticas públicas para o financiamento de elevados encargos tributários, colaborando com a expansão da economia informal e estimulando as/os trabalhadoras/es desempregadas/os a procrastinarem a volta ao mercado de trabalho.

Os direitos diante do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), assim como sua estrutura econômica, é configurada por meio da carga tributária, ou seja, pela contribuição das/os trabalhadoras/es e por intermédio do estímulo salarial e empresarial. As despesas são estornadas mediante aos benefícios econômicos e políticos adquiridos pelo capital. Assim como “para a classe trabalhadora sua contribuição impositiva era ‘retribuída’ com respostas estatais a demandas trabalhistas: ‘pleno emprego’, complementos salariais, políticas sociais e assistenciais, legislação trabalhista, etc.” (Montaño, 2003, pág. 217).

É deste modo que o capital, monopolista bem como os trabalhadores organizados da grande empresa, impulsionaram o modelo de Estado intervencionista. O aumento das despesas sociais conduziu ao constante aumento dos impostos, processo que desencadeou no que Montaño (2003) denomina como hiato fiscal, isto é, o Estado gasta mais do que arrecada.

O déficit fiscal do Estado demonstrou sua insustentabilidade no período dos anos 1960 a 1970. Após 1970, perdurou de uma intensa crise fiscal.

A crise fiscal, segundo Montaño (2003), ocasionou, paralelamente, uma crise de legitimidade, concentrada por meio do crescimento sincronizado nas esferas monopolista e estatal. A crise fiscal está fundamentada na contradição primordial da acumulação de capital acompanhada de particularidades do capitalismo moderno e de inflação salarial na esfera estatal, com base no aumento da produtividade acompanhada do crescimento salarial. Criou-se uma incessante crise fiscal, reflexo da elevada inflação do orçamento estatal de modo a evidenciar a origem da inflação contínua. O custo para o Estado em investimentos sociais fomentou o aumento da produção e da renda capitalista, com ênfase nos monopólios. E, mesmo assim, acarretou o aumento da base de encargos tributários. Desse modo, “(...) para o Estado financiar os custos do capital e os serviços sociais para a população, ele teve que arrecadar cada vez mais impostos do capital e do trabalho, para serem destinados a atividades não produtivas (no sentido de não gerarem mais-valia)” (Montaño, 2004, pág. 218).



Montaño (2003) afirma que a crise fiscal decorre de questões estruturais que explicam seus desdobramentos. Inicialmente, dissemina-se a falsa ideia de crise na Previdência Social, afirmando-se pela redução do emprego formal e crescimento do setor informal e do desemprego. Entretanto, sabe-se que estes não contribuem ou só minimamente com a arrecadação de tributos à Previdência. As alterações no mundo do trabalho, em seguida, permitiram o simultâneo desenvolvimento da centralização do capital e descentralização do processo produtivo, ao mesmo tempo em que houve a investida no desenvolvimento de microempresas. Posteriormente, devido ao crescimento dos serviços financeiros externos e/ou internos da dívida pública e o balanço de pagamentos, retoma-se a progressiva evasão de impostos.

Diante da conjuntura do plano keynesiano, de atribuir o crescimento dos gastos do Estado com austeridade e controle ao ciclo depressivo, é formado o déficit fiscal, seguido da redução dos encargos tributários efetivos, por meio da sonegação monopolista e da evasão de determinados setores informais da economia. A estratégia keynesiana dispôs do cenário de desemprego conjuntural, em que é permitido o déficit público ao incentivar a demanda efetiva. O déficit público em curto prazo é admissível, já em longo prazo se torna insustentável, ao corroborar com o desemprego estrutural.

O autor afirma que há ausência de democracia no financiamento estatal de entidades sem fins lucrativos, diante das prioridades sociais. No âmbito das políticas sociais públicas, há a desresponsabilização do Estado em sanar as manifestações da “questão social”, imbrincado em parâmetros de seletividade e estratificações populacionais que refletem na ampliação da exclusão bem como na segregação da população que dispõe de seus serviços.

É possível articular esta realidade social ao âmbito das terceirizações de serviços psiquiátricos, com a contribuição de Montaño (2003, pág. 255), “há uma sobrecarga do exercício profissional, com o aumento do número de atendimento por cada assistente social, precarizando as condições de trabalho e qualidade do serviço, criando o ‘tarefismo’ profissional”.

O período de contrarreforma do Estado no Brasil se iniciou durante os anos 1980 a 1990, fundamentado no neoliberalismo, de modo a evidenciar o desenvolvimento da crise fiscal. A contrarreforma é embasada no investimento de “privatizações de empresas públicas, ajustes de gastos estatais, reformas tributárias, da previdência e das legislações trabalhista e eleitoral, recorte do financiamento da área social” (*idem*). Frente ao quadro apresentado é possível apontar que no âmbito das políticas e instituições sociais, assim como na assistência, previdência, saúde e educação públicas há uma evasão dos



investimentos estatais, em que é possível pontuar os rebatimentos para a Saúde Mental.

Existe um discurso influente que defende ser fundamental a “reforma” do Estado brasileiro, legitimado nos meios intelectuais, de comunicação e governamentais. Behring (2008) associa as medidas propostas, assim como sua articulação com a macroeconomia do Plano Real e a conjuntura sociopolítica, desde a década de 1990, a uma contrarreforma do Estado brasileiro.

Este trabalho parte da perspectiva de que, na atual conjuntura, as políticas públicas de saúde mental enfrentam uma “contrarreforma conservadora e regressiva” (idem, pág. 171). Indica o retrocesso diante da redução de investimentos em políticas sociais pelo Estado e dos direitos concedidos, com o caráter de políticas tecnocráticas e privilegiando organizações multilaterais.

Behring ao avaliar a equipe do Plano Diretor da Reforma do Estado, faz referência ao seu elaborador Bresser Pereira (1996). O Brasil e a América Latina enfrentaram uma rígida crise fiscal no decorrer dos anos 1980 e Bresser reivindicou “a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial” (idem, pág. 172) sob a justificativa da crise da dívida externa e das práticas do populismo econômico³. Ele ressaltou as constantes mudanças na intervenção estatal e propôs a superação do Estado social-burocrático pelo Estado mínimo.

Para Bresser, tal experiência visava reconstruir um Estado que vislumbrasse a manutenção de suas responsabilidades no âmbito social e em parceria com o mercado, encarregado de contratar os serviços até mesmo neste âmbito, segundo Behring. Uma das características do Plano seria o cunho cíclico e mutável da intervenção do Estado. Objetivava atingir e atravessar o Estado mínimo, em seguida adotar o Estado social-democrático e ascender ao neoliberalismo, com o compromisso de desenvolver o âmbito social.

Bresser Pereira defendia que a crise seria ocasionada pelo Estado desenvolvimentista, o Estado comunista e o *Welfare State*. Ele recomendou a reforma do Estado a fim de superar sua falência fiscal, o excesso de regulação, assim como a rigidez e a ineficiência dos serviços públicos. Visava resgatar a governabilidade, por intermédio da legitimidade, e a governança, pela capacidade financeira e administrativa de governar.

Essa reforma tinha como princípio “garantir taxas de poupança e investimentos adequados, eficientes, alocação de recursos e distribuição de renda mais justa” (apud, pág.

³ Behring utiliza a biografia do autor para a definição deste conceito. A elaboração da política econômica e de reformas contrárias ao populismo, de acordo com a ciência política, e priorizando o mercado, com vistas do populismo econômico no Brasil e na América Latina. No Brasil, ocorreu no período ditatorial militar junto com um ajuste ortodoxo na economia, como o Plano Cruzado. A autora define como “políticas macroeconômicas na América Latina que mantêm o ativismo do Estado no desenvolvimento, bem como acenam para a redistribuição de renda no curto prazo” (idem, pág. 172).



públicas a problematizar os limites e possibilidades de atuação diante da atual conjuntura, assim como os reflexos aos direitos dos usuários. O autor sugere “o conhecimento crítico deste processo e seu enfrentamento é o único caminho a seguir” (*idem*).

Bisneto (2007), ao abordar sobre a prática profissional do Serviço Social enfatiza que há diversas contradições entre os agentes institucionais, diante do processo de transformação da realidade social. É neste âmbito que os embates da prática institucional emergem como contraditórios cenários de disputas e luta entre atores institucionais.

“A prática institucional é a resultante das práticas contraditórias de todos os atores organizacionais, institucionais e sociais, que representam os diversos interesses existentes na sociedade. Estruturalmente, nas instituições, destacamos os interesses econômicos, de poder e de saber. Os atores têm uma posição histórico-estrutural conflitante em relação à propriedade dos meios de produção, ao mando hierárquico e ao saber sobre o objeto institucional, em cada instituição singular. A análise dessas relações traz uma luz sobre as contradições da prática profissional.” (*idem*, pág.146)

As contradições aqui apresentadas ocorrem no âmbito da terceirização dos serviços de atenção psicossocial. Estas contradições possuem diversas apropriações e perspectivas cujos fundamentos históricos alienam determinados agentes institucionais. Para Bisneto, as contradições, em sua maioria das vezes, são equilibradas conforme a apropriação de um/a agente institucional em detrimento de outro/a, não por intentar um equilíbrio de poder e de apropriações.

Bisneto (2007) ao apresentar o debate sobre a terceirização nos serviços psiquiátricos destaca a crescente investida da terceirização da mão-de-obra dos serviços psiquiátricos. As alterações no mundo do trabalho provocaram diferenças salariais entre profissionais do mesmo nível, no mesmo local e com encargos das mesmas funções, ao mesmo passo que há divergentes formas de contratação, propiciando reclamações e incompatibilidades na composição entre as equipes multiprofissionais. O autor questiona que estas diferenças salariais não são divulgadas, mesmo assim compromete a eficiência do atendimento.

“A terceirização é ambivalente: ora os profissionais contratados de forma temporária têm mais vantagens que os funcionários do quadro permanente do estabelecimento (maiores salários, por exemplo), outras vezes é o oposto, têm piores condições de remuneração e trabalho. É evidente que em ambos os casos essa dissonância é desgastante para o serviço. Há vantagens e desvantagens na terceirização, mas as vantagens (por exemplo, a rápida contratação de profissionais) atendem às mazelas decorrentes do próprio modelo ligado às reformas no mundo do trabalho (reestruturação produtiva, precarização...)” (*idem*, pág.150)

De modo a enfatizar a hierarquia estrutural, diante das configurações políticas apresentadas às/aos funcionárias/os terceirizadas/os, Bisneto indaga acerca do mando efetivo com o vínculo empregatício: “quem são realmente seus patrões?” (*idem*). Ao mesmo passo que aponta que, para avaliação de tal questão, é necessário realizar uma análise institucional.



especialmente no serviço social, se pode afirmar que afeta essencialmente as perspectivas emancipatórias no campo dos direitos e das políticas destinadas a cumprir os preceitos da Constituição de 1988. Esta vem sendo destruída por meio de emendas que, paulatinamente, visam retirar direitos duramente conquistados, por meio dos cortes orçamentários que comprometerão a materialização das propostas inovadoras e progressistas da reforma sanitária e psiquiátrica.

Por fim, conclui-se que sob o capitalismo as conquistas da economia política do trabalho estarão sempre ameaçadas em contextos de crises cíclicas do capital. A genuína emancipação humana anunciada pelos estudos de Marx, Gramsci, Lukács, Mészáros, entre outros grandes intelectuais marxistas, representa o horizonte e fundamento das práticas profissionais e políticas, sem os quais o Serviço Social de cariz crítico e comprometido com as classes subalternas, a saúde pública anunciada pelo movimento de reforma sanitária e os preceitos da reforma psiquiátrica brasileira, não conseguirão enfrentar os bárbaros desafios do presente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BISNETO, José Augusto. **Serviço Social e Saúde Mental: uma análise institucional da prática**. São Paulo: Cortez, 2007.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ROBAINA, Maria Vaz Conceição. **O trabalho do Serviço Social nos serviços substitutivos de saúde mental**. Serviço Social e Sociedade. no. 120. São Paulo: abr/ jun 2010.