



A HISTÓRIA DO SERVIÇO SOCIAL URUGUAIO: NEXOS ENTRE PROFISSÃO, ESTADO E CAPITAL

The history of Social Work in Uruguay: links between profession, State and capital

Maria Jimena Quintero Bravo*

 <https://orcid.org/0000-0002-1824-069X>

RESUMO

Este artigo aborda a história do Serviço Social no Uruguai, em dois momentos históricos específicos do século XX: o processo de institucionalização da profissão e o processo da chamada ‘renovação profissional’. O objetivo do artigo é identificar as conexões entre a origem e as mudanças no estatuto e a formação profissional, e as transformações no Estado e o capital, isto entre as décadas de 1930 e de 1960. Recorre-se, por um lado, às categorias da tradição marxista que permitem elucidar os fundamentos desses complexos sociais e seus nexos; por outro lado, aos elementos históricos incluídos em pesquisas sobre tais períodos históricos, desenvolvidas pelos pesquisadores uruguaios Luis Acosta e Elizabeth Ortega. O artigo se propõe a contribuir para o fortalecimento de leituras da história do Serviço Social no Uruguai, superadoras do “endogenismo”, a partir de uma perspectiva histórico-crítica que procura as raízes da profissão na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Neobatllismo; Renovação do Serviço Social; Formação profissional; Marxismo; Reformismo.

ABSTRACT

This article addresses the history of Social Work in Uruguay at two specific historical moments of the twentieth century: the process of institutionalization of the profession and the process of the so-called “professional renewal”. The aim of the article is to identify the connections between the origin and transformations in the status and professional formation, and the transformations that occurred in the State and capital between the 1930s and 1960s. To this end, it resorts, on the one hand, to the categories of the Marxist tradition that allow us to elucidate the foundations of these social complexes and their links, and, on the other hand, to historical

*Assistente Social. Mestrado em Ciências Humanas pela Universidad de la Republica (UDELAR, Montevideú, Uruguai). Doutoranda em Serviço Social (bolsista CAPES) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL, Alagoas, Brasil). Docente do Centro Universitário Regional Del Este e da Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de la República (UDELAR, Montevideú, Uruguai). E-mail: jimena.quintero@cienciassociales.edu.uy

DOI 10.22422/temporalis.2022v22n44p114-130



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2022 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

elements contained in outstanding research on these historical periods, developed by the Uruguayan researchers Luis Acosta and Elizabeth Ortega. The article aims to contribute to the strengthening of interpretations on the Uruguayan Social Work that go beyond “endogenism”, from a historical-critical perspective that seeks its roots in society.

KEYWORDS

Neo-batllism; Renewal of Social Work; Professional education; Marxism; Reformism.

Introdução

O processo de renovação do Serviço Social na América Latina trouxe consigo o desenvolvimento de leituras sobre a profissão que tentaram quebrar o “endogenismo” predominante, procurando as raízes da constituição da profissão na sociedade¹. A gênese e o papel da profissão começaram a ser explicados em sua relação com a ordem social capitalista, e em particular, com a função do Estado diante da chamada “questão social”. Esse processo foi desenvolvido de forma diferenciada na região do cone sul, por meio de diversas pesquisas e análises de intelectuais de perspectivas variadas.

No caso do Uruguai, autores como Herman Kruse, Elizabeth Ortega e Luis Acosta tentaram articular profissão e sociedade. As pesquisas desenvolvidas pelos dois últimos autores — iniciadas a partir da segunda metade dos anos 1990, já sob influência do processo de renovação — incluem rasgos substantivos da relação entre profissão e sociedade, evidenciando os rebatimentos das mudanças sociais no Serviço Social². A partir dessas pesquisas, é possível distinguir nexos entre profissão, Estado e capital em dois momentos históricos específicos no Uruguai: a institucionalização da profissão e o começo do processo da chamada *renovação*.

O presente artigo analisa a história do Serviço Social no Uruguai, entre as décadas de 1930 e 1960, em conexão com o desenvolvimento do Estado — e sua intervenção na “questão social” — e as transformações econômicas. Trata-se de compreender as origens da institucionalização da profissão e o início do processo de renovação, em conexão com as mudanças socio-históricas. Para isso, são expostos, inicialmente, elementos fundamentais para compreender as raízes e a função da profissão, bem como suas relações com o Estado e o capital, a partir da tradição marxista.

Em seguida, buscam-se os nexos específicos entre os complexos sociais da profissão, o Estado e a economia, tanto no processo de institucionalização do Serviço Social em Uruguai quanto no início do processo de seu processo de renovação. Com este artigo se procura

1 O “endogenismo” compreende a perspectiva daqueles autores que concebem a origem da profissão vinculada a evolução e profissionalização de formas de ajuda, procurando entender o Serviço social a partir de ele mesmo. (MONTAÑO, 2009, p. 19–20).

2 No caso de Herman Kruse, percebe-se que, apesar de formar parte do processo de renovação da profissão, a sua leitura apresenta rasgos endogenistas (ver ACOSTA, 2005, p. 295–313 e MONTAÑO, 2009, p. 20–21).

contribuir, a partir de perspectiva histórico-crítica, com uma leitura não “endogenista” da história do Serviço Social em Uruguai, recuperando as contribuições de dois pesquisadores uruguaios Luis Acosta (2005, 2014) e Elizabeth Ortega (2003, 2005³).

Capital, Estado e Serviço Social

A perspectiva histórico-crítica se contrapõe à perspectiva “endogenista”, visto que entende a gênese da profissão como produto do processo histórico e, especificamente, do desenvolvimento capitalista junto à intervenção do Estado (MONTAÑO, 2009, p. 30). Abordar a história do Serviço Social conforme a perspectiva histórico-crítica, implica o esforço de procurar as suas raízes materiais, o seu papel, as suas formas históricas e as mudanças enfrentadas na conexão com a ordem social que rege nossas sociedades. A ordem social que organiza *globalmente* nossas sociedades, desde que a produção de mercadorias se generalizou — com base na forma de mercadoria da força de trabalho —, é o *sistema do capital* (MÉSZÁROS, 2011), um modo histórico específico de responder às necessidades humanas e aos problemas gerados nela. A forma de produção que tem correspondido maiormente a essa ordem, mas não a única — o modo de produção capitalista —, tem como pressuposto e resultado desigualdades sociais que, no processo histórico, precisaram ser administradas, levando ao desenvolvimento de intervenções do Estado (no quadro de sua função), bem como ao surgimento de ocupações específicas nele para auxiliar o desempenho dessa administração.

Como afirma Netto (2009, p. 17–18), é aceita na profissão a tese que vincula a sua gênese à “questão social”; com tudo, isso precisa ser bem qualificado para não cair em simplificações ou análises superficiais. Como expressão das consequências da relação desigual entre capital e trabalho, a “questão social” se torna o solo da intervenção profissional principalmente através do Estado, o qual exige pessoal com certas capacidades para executar as suas ações. Ainda, a administração do Estado das “sequelas” do conflito capital-trabalho, não só não altera as suas bases, se não que as reproduz, rebatendo, assim, na função da profissão. Essas “sequelas”, remetem a uma variedade de problemas sociais que florescem na sociedade capitalista e que tem — em seus primórdios — a sua principal expressão no “pauperismo” (MARX, 1996b, p. 274, 376).

Conforme Marx, a base do pauperismo se encontra na forma de produção e apropriação correspondente ao domínio materialmente fundado do capital e na dinâmica de uso da força de trabalho adaptada/subordinada às necessidades de sua expansão. Há uma enorme diferença entre o pauperismo moderno e as formas de miséria social precedentes, sendo que a miséria da grande maioria da população se gera nas sociedades modernas na medida em que o capital se expande, produzindo riqueza abundante e de forma ilimitada (MARX, 1996b). Na esfera do trabalho e sua relação antagônica com o capital, funda-se uma forma peculiar de apropriação privada da natureza e os produtos do trabalho. Trate-se da

³ As citações dos textos de Ortega (em espanhol) são de tradução própria.

separação e alienação, do sujeito que produz das condições objetivas da produção — que fica só com a propriedade de sua força de trabalho — e a confrontação dessas condições diante esse sujeito como propriedade alheia; uma separação e alienação que é legalmente sancionada e protegida pelo Estado (MÉSZÁROS, 2011, p. 107–109).

A administração dos conflitos que emanam desse antagonismo e a desigualdade nele fundada tem longa data, e foi adotando diferentes modalidades conforme as necessidades e possibilidades do capital, e as formas históricas que o conflito entre as classes tomou. O Estado se envolveu nessa administração já desde o início da constituição do sistema, adotando no processo histórico formas variadas de intervenção (política, jurídica, econômica) sobre as manifestações, atuando para paliar os efeitos e não as causas da desigualdade que fundamentam o próprio Estado (MARX, 1996b, 2010).

Ainda dito, a contribuição do Estado à reprodução do capital excede largamente a intervenção paliativa no pauperismo; tem a ver com a preparação, o adestramento, o estabelecimento de regulações que garantem a reprodução da força de trabalho conforme as necessidades da acumulação, mas também com o desenvolvimento de ações remediais e complementárias ao capital, com o objetivo de dar coesão ao sistema, e garantir condições de viabilidade à sua reprodução e expansão (MÉSZÁROS, 2011).

Netto (2009) destaca o momento específico da história em que emerge uma intervenção de tipo *sistemática* no Estado nas sequelas da “questão social”, demandando um espaço ocupacional em seu interior, orientado a intervir nas expressões das desigualdades inerentes ao capital; é a passagem da fase “concorrencial” para a fase “monopolista” do capitalismo (do final do século XIX e início do século XX). As respostas do Estado na fase monopolista se encaixam nas exigências do sistema em garantir a valorização e acumulação do capital sob novas exigências. A ordem dos monopólios responde, segundo Netto (2009, p. 20) à necessidade de elevação dos lucros a partir do controle dos mercados, e a demanda de intervenções extraeconômicas a través do Estado. Assim diz Netto (2009, p. 27):

o Estado — como instância da política econômica do monopólio — é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio.

Segundo Netto (2009), as políticas sociais são os veículos dessa intervenção estatal, tendo, nos assistentes sociais, seus executores. O autor supracitado ainda afirma que:

É somente na ordem social comandada pelo monopólio, que se gestam as condições histórico-sociais para que, na divisão social (e técnica) do trabalho, constitua-se um espaço em que se possam mover práticas profissionais como os do assistente social. (NETTO, 2009, p. 73).

Tais políticas têm um conteúdo conservador e coercitivo, apontando para a continuidade da exploração da força de trabalho que sustenta a acumulação do capital e a manutenção da ordem. Há, segundo Netto (2009), uma “ruptura” com as formas de assistência anteriores na origem da profissão, devido ao que se modifica a condição do “agente” que intervém nos problemas, o qual se torna assalariado. Altera-se também o espaço a partir do qual a intervenção é realizada: o Estado. Afirma ainda o autor as continuidades nas formas de representar os problemas sociais, sendo que eles eram intervencionados de maneira conservadora (fragmentando e psicologizando os problemas, descolando-os da sua base material, com intervenções de cunho educativo) (NETTO, 2009, p. 69–81).

Ainda conforme Netto (2009), a emergência da profissão e a sua função social aparece na história ligada às necessidades do capital na sua fase monopolista/imperialista e seu Estado. Essa ligação não é mecânica, nem imutável, e se apresenta nas diferentes sociedades sob formas e mediações diferentes. Ela dá conta do nexos ontológico entre a profissão e essas esferas, numa relação em que a intervenção do Estado para a reprodução ampliada do capital constitui o momento predominante da função das políticas onde ela se insere. Assim, Netto (2009, p. 29) reconhece que “respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse e/ou indireto da maximização dos lucros”. Daí o carácter sempre vantajoso para o capital das concessões feitas ao trabalho (MÉSZÁROS, 2011, p. 95).

O processo de institucionalização do Serviço Social no Uruguai

Tanto Acosta (2005) quanto Ortega (2003) coincidem em identificar o surgimento de uma intervenção sistemática do Estado sobre as “sequelas” da “questão social”, no começo do século XX como o que se chamou de “batllismo”⁴ ou Estado “batllista”. Mas como diz Acosta (2005, p. 35–36), o mesmo não só respondeu à necessidade de intervir nas consequências da acumulação do capital (no pauperismo criado pela implantação das relações de propriedade capitalistas); respondeu também à necessidade de consolidação do próprio sistema, isto é, à criação dos meios políticos e jurídicos para garantir a produção e acumulação do capital no nível nacional.

Essa intervenção do Estado nos problemas sociais, se refere — segundo os autores — ao processo de formação do Estado-nação uruguaio, e dá conta de um papel muito ativo através de reformas. Ortega (2003, p. 29) descreve esse processo como parte da “modernização” que começa nas últimas décadas do século XIX. Para os autores, o período

4 O “batllismo” constitui um movimento político e conjunto de ideias, originado no começo do século XX sob a figura de José Batlle y Ordoñez (quem foi o presidente de Uruguai entre 1903-1907 e entre 1911-1915). Suas ideias principais foram a laicidade do Estado, a secularização da sociedade, a industrialização, e os direitos sociais, num reformismo de raiz liberal. Ortega, situa o batllismo nas três primeiras décadas do século XX (2003, p. 27, 30, 31). Para Acosta (2005, p. 48), sua influência se estende à primeira metade do século XX, abrangendo o período denominado de “segundo batllismo” ou “restauração batllista” (entre os anos 1947 e 1958), que teve o governo de Luis Batlle Berres entre 1947 e 1951.

do “batllismo” correspondeu a uma economia agroexportadora, que adquiria os produtos industrializados no mercado mundial, num processo de conformação de seu mercado interno, tentando impulsionar uma indústria nacional⁵. O papel do Estado foi fundamental nisso. Não só abrangeu a disposição de meios legais para o impulso e regulação dessas atividades, como também, a intervenção na reprodução da força de trabalho para o desenvolvimento da produção (com leis trabalhistas e assistência pública na saúde e a educação), e a intervenção direta na economia (com medidas nacionalizadoras para expandir o capital)⁶. O desenvolvimento do Estado e sua política no período se fez na base ideológica de um reformismo liberal e de uma concepção secular de sociedade, determinando o modo de intervenção das políticas sociais.

Conforme aponta Ortega (2003, p. 41), no final do século XIX e começo do século XX, se desenvolveu em Uruguai um “modelo higienista” vinculado ao “processo de medicalização da sociedade”. Essa leitura tem a ver com a intervenção em diferentes problemas e esferas da sociedade, a partir de uma compreensão deles em termos de saúde/enfermidade, associado à expansão da medicina e do poder e saber médico⁷ (ORTEGA, 2003, p. 22–23). Isso incidiu, para a autora supracitada, na criação das instituições de saúde no começo do século XX (hospitais públicos, centros de assistência e formação de pessoal especializado) e nas formas de intervenção delas (ORTEGA, 2003, p. 39).

Conforme os elementos que aparecem nas pesquisas dos autores citados neste apartado, vemos que as concepções médicas e as instituições de saúde desse período se encontravam articuladas às necessidades econômicas e às políticas da expansão do capital. Diferentes problemas de saúde se apresentaram como resultado de características e mudanças da sociedade (crescimento populacional das cidades, acidentes de trabalho, hábitos e instrução de trabalhadores que afetavam comportamentos na reprodução das famílias etc.); intervenções controladoras e disciplinadoras do Estado, se adequaram à formação de uma classe trabalhadora disponível para o capital⁸ (Ortega, 2003, p. 24–29). Assim, o “higienismo”

5 Para uma caracterização do primeiro batllismo conforme os autores ver Ortega (2003, p.24-53) e Acosta (2005, p. 48–59). Partimos deles para apresentar brevemente os elementos destacados do período.

6 O fato de que as ações do Estado se orientem a auxiliar à acumulação do capital, não significa que suas medidas sejam bem recebidas por todos os setores da burguesia. O desenvolvimento do capital como um todo, implica às vezes a desatenção de certas demandas de alguns setores. Isso aconteceu com várias das medidas do batllismo que foram rejeitadas, por exemplo, pelos grandes proprietários de terra, conforme salienta Acosta (2005, p. 49–50).

7 Conforme menciona Ortega (2003, p. 23): “Se produz então a conversão da saúde num problema eminentemente político desde o ponto de vista da relevância da higiene pública, a revalorização do corpo (como força de trabalho) e a moralização, que leva ao controle da ‘conduta desviada’”.

8 Sobre a atenção do Estado à “questão social” no primeiro batllismo, Ortega cita Filgueira para destacar intervenções que tem a ver diretamente com a reprodução da força de trabalho ocupada e excedente, quais sejam: regulações sobre o mercado laboral e a aposentadoria ou retiro da força de trabalho, a intervenção na instrução pública e a intervenção do Estado na beneficência (criando a assistência pública) (FILGUEIRA *apud* ORTEGA, 2003, p. 36–38). As mesmas regulações são apontadas em Acosta (2005, p. 57). Sobre as

não constitui a causa da “medicalização”, ou das políticas de saúde do Estado. Na tentativa de refletir os problemas existentes na realidade (ainda sem identificar as suas raízes), o “higienismo” colabora — no entanto ideologia — com as respostas do Estado para garantir a reprodução da força de trabalho e a expansão do capital (afetando o próprio modo de ser do “higienismo”). A “anterioridade” do “higienismo”, ou do início da “medicalização”, respeito das grandes intervenções ou instituições do Estado no batllismo, não nega essa relação.

A atenção à saúde foi uma das principais estratégias da assistência social da primeira metade do século XX (ORTEGA, 2003; ACOSTA, 2005). Nela se inscreveu a demanda de pessoal qualificado e apto para a intervenção em problemas cujas causas, no começo, foram procuradas no ambiente e na condição social (MITJAVILA *apud* ORTEGA, 2003, p. 42), sofrendo depois serias mudanças. Foi ali que emergiu o espaço ocupacional do Serviço Social no Uruguai. No ano de 1927, no marco do *Instituto de Higiene da Facultad de Medicina da Universidad de la República*, foi criada a primeira formação vinculada à assistência social (as “visitadoras escolares”⁹), como resultado do pedido do conselho de ensino básico que já tinha criado vagas para isso (ORTEGA, 2003, p. 49–50; ACOSTA, 2005, p. 237).

Se esperava o egresso de um pessoal feminino destinado a inspecionar as famílias e as crianças a partir dos centros educativos, num papel de controle e instrução das famílias e educadores, sendo o nexos entre o médico e a família (a “auxiliar” do médico) (ORTEGA, 2003, p. 51–53). Na década do 30, num contexto de dificuldades econômicas no país (estagnação, crescimento do desemprego e pauperização), foi criado o *Ministerio de Salud Pública*¹⁰, que tinha dentro do pessoal especializado às visitadoras e cargos vinculados a “serviços sanitários e sociais” (ORTEGA, 2003, p. 65). No ano de 1937, o ministério criou, no seu interior, uma escola para a formação desse pessoal (a *Escuela de Sanidad y Servicio Social*¹¹), a qual começou a funcionar no ano 1939, mantendo um perfil de controle similar (ORTEGA, 2003, p. 65–67); Ortega salienta — nas opções citadas — a existência, nos dois casos, de uma falta de recursos para o desenvolvimento das formações.

Cabe ressaltar que essas formações se articularam às demandas de espaços ocupacionais na saúde e no Estado, outorgando um perfil secular às primeiras formações vinculadas ao Serviço Social no Uruguai. No ano de 1937, foi criada uma escola de Serviço Social de cunho

características da proteção social no período do primeiro batllismo, encontram-se em Acosta elementos de uma orientação similar (ACOSTA, 2005, p. 52–60)

⁹ Ortega (2003, p. 50–51) cita uma pesquisa de Bralich para afirmar que não tinha, na época, uma única forma de nomear essa formação, a qual foi referida como “visitadora escolar”, “visitadora social”, e “visitadora social de higiene”. A formação incluiu conteúdos de medicina (ORTEGA, 2003, p. 50).

¹⁰ A través dele se centraliza toda ação em saúde do Estado (conservando a atenção da indigência), ao mesmo tempo que se afasta dessa área a atenção das crianças abandonadas e em conflito com a lei, e a política de alimentação dos pobres (ORTEGA, 2003, p. 62–63). Mostra-se assim um caminho de fragmentação dos problemas sociais.

¹¹ Para Acosta (2005, p. 237) essa escola substituiu a escola do Instituto de Higiene.

religioso no âmbito privado (a *Escuela de Servicio Social del Uruguay*), a qual foi auspiciada pela União Católica Internacional do Serviço Social e pela escola católica chilena “Elvira Matte de Cruchaga”¹² (numa estratégia internacional da igreja católica que associava o Serviço Social à caridade¹³) (ORTEGA, 2003, p. 67). Porém, conforme aponta Acosta (2005, p. 237–238), a escola católica no Uruguai não teve peso decisivo na formação dos profissionais até a ditadura de 1973-1985, quando os militares controlaram a escola pública. Nesse sentido, corresponde afirmar, como diz Acosta (2005, p. 237), que o Serviço Social surgiu no Uruguai, principalmente “subordinado à instituição médica (ao movimento higienista)” tendo um desenvolvimento “marcado, fundamentalmente, pelo reformismo social de origem burguesa positivista e não tanto pelo conservadorismo restaurador do movimento católico”. Contudo, Ortega e Mitjavila (2005, p. 220) apontam que elementos da formação profissional na saúde se espalharam para além dessa esfera, influenciando na “totalidade dos profissionais”.

É relevante voltar para a intervenção do Estado na saúde entre os anos 1940 e 1960 para entender o desenvolvimento da formação em Serviço Social nesse período e a sua institucionalização. No ano de 1954, foi criada uma terceira escola de caráter público vinculada à saúde (ao *Ministerio de Salud Pública*), e no ano de 1957, uma quarta escola pública (não restrita à saúde) de caráter universitário (a *Escuela Universitaria de Servicio Social da Universidad de la República*)¹⁴ (ORTEGA, 2003, p. 220; ACOSTA, 2005, p. 239).

O período mencionado se destaca pelas incessantes transformações na forma de atenção pública e a sua institucionalidade, mas também nas formas de entender os problemas da saúde e sua resolução (os “modelos etiológicos”) (ORTEGA, 2003, p. 86). Assim, diversas instituições foram criadas no impulso que teve a economia e o papel do Estado entre o 40 e o 60, no que se chama de período “neobatllista”, demandou certas práticas e conhecimentos.

O “neobatllismo”¹⁵ se caracterizou pela defesa e pela instauração de uma série de políticas de Estado inspiradas nas ideias do primeiro “batllismo”: a expansão do capital, baseada na industrialização local e na renda agrária, e articulada à expansão do mercado interno e os direitos cidadãos. Seus fundamentos não se encontram nas ideias dos governantes, ainda que elas tenham contribuído de forma decisiva. Nos elementos colocados pelos autores citados, torna-se evidente que os fundamentos vêm das possibilidades e necessidades que o contexto regional e mundial abriu para o desenvolvimento da economia uruguaia, gerando condições para a implementação de um projeto baseado fundamentalmente na industrialização substitutiva de importações.

12 Sobre as particularidades dessa escola ver Ortega (2003, p. 67–74).

13 Sobre a estratégia da igreja nessa época, a criação de escolas de serviço social na América Latina e as experiências chilena, brasileira e peruana, ver Manrique Castro (2000, p. 68–130).

14 Segundo Acosta, essas duas escolas conviveram durante 10 anos até a escola do Ministério ficar sem ensino (2005, p. 239).

15 Para a caracterização do neobatllismo, utilizamos os elementos colocados em Acosta (2005, p. 59–79) e Ortega (2003, p. 75–85). As nossas análises são indicadas de forma específica.

Esse contexto se encontra — como se mostra claramente em Ortega (2003, p. 75–85) — determinado pela segunda guerra mundial e o posterior cenário de pós-guerra, junto ao estabelecimento de novas condições e relações comerciais e políticas (preços favoráveis nas matérias-primas, possibilidades de importações de bens de capital, condições para inversão estrangeira no país e possibilidades de expansão do mercado interno¹⁶), que, com o auge econômico, favoreceu e puxou o projeto industrializador.

Um projeto de desenvolvimento nacional foi promovido no Uruguai, com a mediação do “neobatllismo”. Isso rebateu em todas as áreas de intervenção do Estado, afetando as políticas sociais e os tipos de profissionais demandados, desenvolvendo o aspecto “benefactor” do Estado segundo as necessidades desse projeto. Diz Ortega (2003, p. 80) a partir de D'Elía:

Para que esse processo pudera acontecer se necessitava uma mão de obra capacitada e um mercado interno com poder aquisitivo que lhe permitira consumir os produtos que anteriormente eram importados, pelo qual o neobatllismo teve uma política de subsídios para a produção industrial, congelamento de alugueis, barateamento dos bens de consumo popular, transporte subsidiado, políticas específicas de saúde, educação, seguros de enfermidade, de desemprego, políticas sociais orientadas ao reforçamento do mercado interno.

Transformações institucionais se produziram no Estado, como parte desse projeto nacional, em articulação aos esboços do panamericanismo¹⁷ (ORTEGA, 2003), os quais vão rebater na profissão. Em matéria de saúde, foram criados dispositivos de intervenção (principalmente centros de saúde), a partir de compromissos assumidos em convênios e programas internacionais com orçamentos específicos (ORTEGA; MITJAVILA, 2005, p. 217–218). No quadro das demandas da nova institucionalidade, foi impulsionada a formação de agentes para trabalhar com indivíduos e famílias na área da saúde; deram conta disso as já mencionadas escolas dos anos 1939 e 1954 no Ministério da Saúde Pública.

As ideias “preventivistas” (vinculadas às tarefas de promoção e prevenção na saúde), acompanharam e subsidiaram essas mudanças, com concepções novas sobre os processos de saúde-enfermidade e as formas de intervenção sobre eles. Se produziu uma “endogenização” das formas de entender os problemas da saúde, onde as causas deixam de ser procuradas no ambiente (como se fazia na velha tradição higienista), para ser procuradas no indivíduo e seu comportamento (ORTEGA, 2003, p. 86; 2005, p. 214–215).

16 Ortega aponta (2003, p. 75–78), que no início desse período ganharam força as alianças com os Estados Unidos, que buscava hegemonia na América Latina.

17 Em fragmentos de um informe da década do 40 sobre o funcionamento do “programa continental de saúde e saneamento” — citados em Ortega (2003, p. 111–113) —, aparecem claramente os interesses dos Estados Unidos no desenvolvimento dos países latino-americanos da época, subordinado ao desenvolvimento do capital nesse país.

A família continuou sendo considerada local estratégico da intervenção, no fortalecimento da atuação do Estado no âmbito privado sob ações de caráter técnico, educativo e assistencial (ORTEGA, 2003). O fato de a saúde estar associada ao bem-estar social, levou a que as intervenções desenvolvidas nela fossem para além do campo da saúde (ORTEGA, 2003, p. 121–122). A estratégia sanitária do Estado apontada, e a sua ideologia preventivista, foram parte do projeto desenvolvimentista do “neobatllismo”.

Manrique Castro (2000, p. 133–136) aponta a relação entre desenvolvimentismo, trabalho em comunidade e os programas promovidos pelo panamericanismo na metade do século XX “para integrar e dinamizar o desenvolvimento do capitalismo e o mercado latino-americano”, sob a hegemonia financeira dos Estados Unidos; a renovação e a tecnificação dos aparelhos do Estado foi promovida junto com esses programas (CASTRO, 2000, p. 136).

O autor articula esses processos à criação, na América Latina, de espaços ocupacionais nos serviços sociais que demandaram tarefas mais qualificadas e incorporaram orientações desenvolvimentistas e funcionalistas¹⁸. No caso do Uruguai, podemos dizer, conforme os autores citados, que as demandas da nova institucionalidade sanitária (no contexto da estratégia panamericanista), e o desenvolvimento da política “neobatllista” (de acumulação de capital pela industrialização substitutiva, articulada ao mercado interno), deram espaço à criação de uma formação de assistentes sociais voltada ao conhecimento da sociedade, e a uma intervenção baseada em direitos sociais (ORTEGA; MITJAVILA, 2005, p. 220). A escola, em 1954, no Ministério da saúde, e a escola universitária (fora da esfera da saúde) no 1957, foram criadas com a finalidade de uma formação técnica, social e jurídica (ORTEGA; MITJAVILA, 2005, p. 220; ACOSTA, 2005, p. 240).

A origem da renovação do Serviço Social no Uruguai

Interessa-nos apresentar aqui os nexos entre o desenvolvimento da profissão no Uruguai e as transformações sociais (com foco nas mudanças econômicas e estatais), na tentativa de desenvolver uma análise histórico-crítica da profissão. Por conta do espaço, focaremos só nas origens e primeiros momentos da renovação, recuperando a pesquisa de Acosta (2005, 2014), mas também elementos colocados por Manrique Castro (2000) e Netto (2005), como forma de enriquecer a análise.

Como início do processo de renovação no Uruguai, Acosta (2014, p. 181; 2005, p. 5, 115, 236) identifica a reforma do currículo da escola universitária no ano 1966, implementada no ano 1967. Como vimos, a criação dessa escola esteve influenciada pela forma que adotou a intervenção do Estado no período “neobatllista”, com o projeto de acumulação de capital baseado na substituição de importações. A justificativa da criação da escola foi — segundo Acosta (2005, p. 240) — de caráter “para-jurídico”, sustentada no entendimento de que “na

18 Manrique Castro (2000) analisa, no Capítulo 4 desse texto, a relação entre desenvolvimentismo panamericanista e Serviço Social.

sociedade uruguaia, a proteção legal, concedida aos indivíduos, amparava igualmente todos, não obstante, alguns indivíduos não conseguiam usufruir dos benefícios consagrados pela legislação social”.

A tarefa dos assistentes sociais nesse quadro, seria a de “contribuir com sua prática para o estabelecimento das condições necessárias para que esses indivíduos conseguissem obter a cobertura dos direitos sociais” (ACOSTA, 2005, p. 240). Se afirmou, assim, uma concepção de “assistência social como direito” contra a noção de ajuda ou caridade (ACOSTA, 2005, p. 240). Devido a que procurava a adaptação do indivíduo à sociedade, essa concepção de cunho reformista tinha também um caráter funcionalista.

A reforma do currículo da escola universitária no ano de 1966, constituiu uma reação ao currículo do ano de 1957, mas também à escola “do Ministério” que continuou existindo vários anos depois da criação da escola universitária. A escola “do Ministério” (absorvida pela escola universitária no ano de 1968¹⁹), se destacou pela formação de conteúdo “paramédico” e “para-jurídico” (ACOSTA, 2005, p. 242).

René Dupont²⁰ aponta que a reconceituação propôs a “superação” do Serviço Social “tradicional”, tanto no aspecto “reformista” — que seria mais característico da formação da escola universitária — como no “desenvolvimentismo”, que ela vincula à escola “do Ministério” (ACOSTA, 2005, p. 243–244). Essa “superação”, tinha a ver, para Dupont, com a geração de um Serviço Social baseado na visão da sociedade existente como “injusta”, e não como disfuncional ou desajustada (como o considerava o Serviço Social “tradicional”) (ACOSTA, 2005, p. 243–244).

Assim, o novo currículo, procurava, por um lado, apresentar uma crítica ligada às estruturas da sociedade, conectando os problemas dos sujeitos com a economia e a política (ACOSTA, 2005, p. 243). E por outro, questionava o perfil profissional, propondo mudanças na formação, na vinculação entre teoria e prática; a superação do “caso, grupo, e comunidade”²¹; a incorporação da investigação; a integração de disciplinas das ciências sociais e humanas (como a sociologia, a antropologia, história, economia); ao tempo que manteve as formações em direito e saúde (com variadas disciplinas) (ACOSTA, 2005, p. 242–244, 361–373).

O novo currículo incluiu uma crítica à profissão e à sociedade da época, que abrangia o Estado. Se dizia que:

19 Tem nessa “absorção”, uma das balizas do processo de reconceituação; outra das balizas se encontra na realização do “*II Seminário Regional Latino-americano de Serviço Social*” no ano 1966 em Montevídeu, que teve como tema principal o “Serviço Social: evolução e revolução” (ACOSTA, 2005, p. 267).

20 Assistente social que foi parte do movimento de reconceituação no Uruguai.

21 Porém, o currículo manteve referências ao “caso”, “grupo” e “comunidade” dentro das disciplinas “Teoria e prática profissional”, e incluindo aparte a disciplina “Metodologia do Serviço Social” (ACOSTA, 2005, p. 368).

Até o presente o S.S. [Serviço Social] tem desenvolvido preferentemente uma assistência paliativa. Deste modo os fins últimos de justiça, liberdade, progresso, ficaram só para a enunciação teórica. A ação do S.S. não se viu enquadrada em planos de melhoras más radicais e gerais. Por outro lado, lhe faltou uma visão clara da ação educativa e planejadora. (ACOSTA, 2005, p. 363, tradução nossa).

Como suposto da crítica, estava a possibilidade de realização dos ideais de “justiça, liberdade, progresso” por meio de uma profissão integrada aos planos gerais de transformação que desenvolvesse uma ação educativa e planejada. Contrário ao pensamento de Dupont, mostra-se, no conteúdo do currículo, que o reformismo não havia sido superado, como tampouco o desenvolvimentismo. Ambos se expressaram claramente nas tarefas adjudicadas ao profissional no novo currículo. Se dizia:

Grande parte da sua tarefa se orienta explicitamente a modificações estruturais. Assim, colaborará e participará na formulação e na posta em marcha de um planejamento em nível nacional. Nesse sentido a profissão cumpre uma função inestimável, especialmente em todo o que é ajuste consciente entre estruturas e grupos humanos. Quando num meio social, como o nosso, não se realizam programas orgânicos de transformação, o S.S. deverá promover a toma de consciência pública e governamental das falhas na organização social reinante. O outro plano de atividade está configurado por tudo o que é tarefa direta. Neste caso, ainda quando não se conta com um marco geral de desenvolvimento, é possível propulsar algumas modificações parciais em estruturas deficientes. Por exemplo se poderá tentar levar adiante algumas iniciativas de cooperativização, assim como formas de autorregulação da vida de uma localidade. É objetivo primário de toda labor direta de o profissional promover a integração dos indivíduos, grupos e comunidades. Se tratará de obter a superação de urgências no plano particular, da criação de um sentimento de autossuficiência e autodeterminação dos assistidos, e de despertar e consolidar seu interesse vital. Já temos apontado no começo de esta exposição que o fim último de todo tratamento se atingirá somente, quando na realidade tratada se tenha logrado uma consciência social, um espírito solidário. Agora bem, todo tratamento direto se consegue atingir seu objetivo, ao mesmo tempo que logra integrar socialmente a um indivíduo ou grupo os constitui num fator de mudanças sociais mais amplas²² (ACOSTA, 2005, p. 365, tradução própria)

A visão do profissional, inclusa no novo currículo, se encaixava perfeitamente no caráter das propostas desenvolvimentistas, e nos espaços socio-ocupacionais e demandas criadas com elas (ACOSTA, 2005, p. 111). Desde os anos de 1950 e, principalmente nos anos de 1960, propostas desse tipo foram promovidas por organismos internacionais²³ (sob a hegemonia dos Estados Unidos), prestando orçamento ao Estado, e puxando mudanças no interior dele (a racionalização, burocratização e tecnificação de sua gestão); as políticas da saúde dos anos de 1950, assinaladas no ponto anterior, referem ao início desse processo.

22 Corresponde a um fragmento do currículo de 1966 da escola universitária citado em Acosta (2005).

23 Foram várias as propostas e órgãos que incidiram na promoção do desenvolvimentismo em Uruguai; são algumas o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a “Aliança para o progresso”, a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina (CEPAL), a Comissão de Investimentos e Desenvolvimento Econômico (CIDE) (ACOSTA, 2005, p. 80, 113).

Conforme Acosta (2005, p. 113), com o processo de mudanças que começa a se gestar na forma de intervenção do Estado: “abre-se a demanda de um tipo de intelectual que já não é mais o intelectual ideológico (formador de ‘concepções do mundo’) e, sim, o intelectual especialista, destituído da universalidade fáustica daquele outro”.

O currículo do ano de 1966 foi um reflexo das mudanças e demandas apontadas; ele “exprimiu as ideias da proposta nacional-desenvolvimentista, impulsionada, então, pela CEPAL” (ACOSTA, 2005, p. 262). Acosta (2005, p. 111) ainda indica a influência, no caso de Uruguai, da vertente norte-americana do desenvolvimentismo²⁴.

Conforme aponta Manrique Castro (2000, p. 151) sobre América Latina, a incidência do desenvolvimentismo no Serviço Social revitalizou “diversas colocações de reforma social, feitas nos primeiros anos da profissão por setores empenhados numa ‘humanização’ do capitalismo em suas mais variadas facetas”. A visão reformista e de um capitalismo de rosto humano no Serviço Social uruguaio, se expressou, como vimos, no currículo do ano de 1966, mas também, foi parte da consciência atingida pelo povo e a classe trabalhadora da época. O Serviço Social — influenciado pela situação e movimento social e político — esteve em sintonia com a crítica à ordem que predominou na época²⁵, tendo no declínio do aparelho industrial, e na subordinação da economia nacional aos Estados Unidos, duas das principais críticas. (ACOSTA, 2005, p. 256).

A crítica social desenvolvida no currículo do ano de 1966 incluiu aspectos estruturais e econômicos, mas não atingia as bases da sociedade uruguaia: as relações capitalistas e seu Estado. O currículo reconheceu graves problemas no país, tanto no campo (vinculados ao latifúndio e às condições de vida dos trabalhadores rurais), como na cidade (vinculados ao desemprego e a pauperização). Reconheceu também os efeitos gerados (principalmente nas cidades) pela entrada “numa etapa francamente regressiva” do “incipiente desenvolvimento industrial”, que se expressava na queda do mercado interno, por conta da queda do modelo de industrialização por substituição de importações (ACOSTA, 2005, p. 363–364), mas não se via esses problemas como consequências de uma produção subordinada à reprodução do capital.

No currículo de 1966, se dizia que esses problemas atingiam o “bem-estar geral” do país, rebatendo nos serviços do Estado:

24 Sobre essa vertente, pode consultar-se Manrique Castro (2000, p. 136–150). A incidência dessas ideias não nega a influência que outras ideias e processos regionais tiveram na renovação uruguaia.

25 Acosta ressalta que o “Congresso do Povo”, realizado no ano 1965, e que foi antessala da unificação do movimento operário sindical (em 1966), propôs um programa de conteúdo desenvolvimentista, baseado em ideias da CEPAL e da CIDE (2005, p. 80). O autor, chama à crítica da ordem que predominou entre os anos 60 e 70 no Uruguai de “cultura radical” (onde “intelectuais radicais” formaram parte), que recebeu grande influência do reformismo “batllista” (2005, p. 212–225).

A atenção dos serviços públicos tem seus efeitos atenuados pela crise dos mesmos, incapazes de segurar sua prestação às camadas cada vez mais numerosas da população. Uma enorme massa de funcionários públicos improdutivos, passivos, e pessoas afetadas ao setor terciário constituem uma grave freio para a economia do país (ACOSTA, 2005, p. 364).

Mas se pensava que a forma de sair do círculo vicioso que representava a situação, era modificando a “ordenação econômica no plano interno”, junto com “uma mudança de atitude no plano internacional” (ACOSTA, 2005, p. 364). Assim, o currículo propôs “uma organização central da produção, tendo em vista os interesses de toda a comunidade e não de alguns grupos” (ACOSTA, 2005, p. 364); onde a tarefa do assistente social — com atuação na base da sociedade —, estava em procurar o desenvolvimento da consciência dos indivíduos e a sua participação social na construção do bem-estar (ACOSTA, 2005, p. 364). A crítica à economia e à desigualdade, apontou ao atraso, ao caráter improdutivo, subdesenvolvido e subordinado da economia, e à concentração da propriedade. A crítica ao Estado, apontou à forma de gestão assistencial (características do “batllismo” e “neobatllismo”), que não envolvia a participação da população, e carecia de um planejamento e de metas gerais a nível global. Mas não via no próprio capital, como relação de produção que subordina, expropria e aliena o trabalho da propriedade e o controle, a fonte dos problemas econômicos e das desigualdades sociais; elementos reformistas e desenvolvimentistas do capital, formaram a base da primeira crítica da renovação ao Serviço Social tradicional no Uruguai, expressada no currículo do ano 1966²⁶.

Considerando as condições sociais e históricas que possibilitaram a crítica social e a política que a renovação uruguaia apresentou no início, podemos dizer que ela nasceu junto e foi parte da crítica da sociedade e os corretivos que o próprio Estado começou a processar nos anos 1960, através do crescimento de propostas desenvolvimentistas e do processo de racionalização e tecnificação da gestão do Estado, com a criação de uma tecnocracia²⁷. Ainda, essa “crítica” desenvolvida na esfera da política, não caiu do céu; ela se articulou às mudanças produzidas na economia e ao esgotamento do projeto de acumulação do capital do período “neobatllista”.

Com base na industrialização substitutiva de importações e no ingresso agrário, e articulado à expansão do mercado interno, o dito projeto começou a mostrar claros sinais de esgotamento na metade da década do ano de 1950, até chegar na crise plena na década de 1960 (ACOSTA, 2005, p. 76–77). Os elementos desencadeantes colocados por Acosta (2005),

26 Além disso, devemos dizer que as tendências renovadoras no serviço social uruguaio, e as concepções que participaram do processo de reconceitualização em Uruguai, não se esgotaram no desenvolvimentismo. Acosta (2005, p. 256–262) ressalta quatro tendências, sendo elas: o desenvolvimentismo, a comunicação racional (com vínculos com a primeira), a sociológica ou modernizadora e educação popular. As duas primeiras, estão relacionadas aos espaços socio-ocupacionais do Estado, e surgem na década do 60; as outras surgem na década do 70, desenvolvendo-se no período ditatorial e após do fim da ditadura (ACOSTA, 2005).

27 Ver Acosta (2005, p. 110–115).

indicam uma mudança no mercado internacional — com o fim do auge do pós-guerra — que cancelou as possibilidades e condições que faziam possível o desenvolvimento desse modelo, máxime quando ele se baseava em capitais que não podiam concorrer no novo cenário mundial pautado pela busca de expansão do capital (subsidiada pela política dos Estados-nação) para garantir os processos de acumulação e a geração de ganhos, na beira da implosão da *crise estrutural do capital* (MÉSZÁROS, 2011).

O processo de decadência do modelo econômico “neobatllista”, adotou variadas formas e expressões que não podemos tratar aqui, bem como as enormes mobilizações populares de resistência e a luta política que chegou até o período da ditadura militar²⁸. É de nosso interesse destacar que essa decadência, que deu espaço para o desenvolvimento da crítica às formas de intervenção do Estado (com uma mudança nas suas formas de gestão), constituiu o solo para a gestação das primeiras ideias renovadoras na profissão no Uruguai.

Assim, concordamos com Netto (2005, p. 6–8) quando reconhece que a origem da reconceituação no Serviço Social está no processo de “erosão” e crítica do Serviço Social tradicional (na prática “burocratizada”, “paliativa”, “empirista”, de caráter “funcionalista” e de “ordenação capitalista da vida social” que o caracteriza), como um processo de questionamentos do Estado burguês. Como o mesmo autor aponta, o quadro conjuntural — de esgotamento do padrão de acumulação do capital — possibilitou a erosão das práticas tradicionais e o nascimento de práticas novas (NETTO, 2005).

No caso do Uruguai, a crítica que deu origem à renovação da profissão parece ter ficado às margens do mesmo Estado burguês, no momento em que propôs sua reforma, sem reconhecê-la como uma relação essencialmente antagônica e usurpadora, fundada na alienação do trabalho pelo capital. Como observamos, a proposta do novo currículo não colocou em xeque a acumulação do capital como geradora de desigualdade social, fundamento da “questão social” e reprodutora da organização da sociedade em classes. Ela realizou uma crítica à distribuição de riqueza e propriedade, e ao modelo de desenvolvimento do capital, sem questionar o próprio capital como distribuidor, e mediação para a satisfação as necessidades humanas.

Conclusões gerais

Neste artigo, foi proposto vincular — desde uma perspectiva histórico-crítica — a história do Serviço Social no Uruguai às transformações sociais acontecidas no país. A institucionalização da profissão e o início da renovação da profissão, foram os períodos retomados para esta análise. A abordagem realizada partiu de duas pesquisas relevantes sobre a história da profissão no Uruguai, desde um enfoque histórico-crítico: a de Elizabeth Ortega (sobre a institucionalização profissional) e a pesquisa de Luis Acosta (sobre o período da renovação), nos períodos de ascensão e decadência do neobatllismo.

²⁸ A respeito desses processos ver Acosta (2005, p. 71–110).

Foi analisado o processo de criação de espaços ocupacionais dentro do Estado (especialmente na área da saúde), os quais — conforme as mudanças produzidas nas formas de intervenção — demandaram pessoal cada vez mais especializado, levando a atenção e as práticas nos serviços sociais para além da área da saúde, até provocar a criação de uma formação universitária em Serviço Social. Foi identificado que esse processo se inscreveu numa série de transformações do Estado, no marco de um projeto de promoção da acumulação do capital no país, mediante substituição de importações, e articulado ao desenvolvimento do mercado interno e direitos sociais.

Acerca da renovação, identifica-se a gestação de um processo de crítica às práticas desenvolvidas no seio desse projeto (com o declínio no padrão de acumulação do capital), que levou ao desenvolvimento de uma crítica ao Estado e a profissão, expressadas no currículo do 1966. Foi identificado o nexos entre a renovação do Serviço Social no Uruguai e o processo de decadência do projeto “neobatllista” e seu Estado, diante da piora da situação social, e do recrudescimento das expressões da “questão social”.

Mas, também é possível ver que a crítica da renovação não foi radical, atingindo só as formas de intervenção do Estado e o desenvolvimento do capital, e não suas bases, integrando elementos reformistas. Nos dois momentos analisados, pôde-se constatar a existência de nexos históricos e ontológicos entre o desenvolvimento da profissão, e as transformações no Estado e nas reverberações do capital.

Bibliografia

ACOSTA, L. **O processo de renovação do Serviço Social no Uruguai**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2005.

ACOSTA, L. O processo de renovação do Serviço Social no Uruguai. **Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, v. 12, n. 33, 30 set. 2014.

MANRIQUE CASTRO, M. **História do Serviço Social na América Latina**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política**. [Livro primeiro. O processo de produção do capital.]. São Paulo, Brasil: Nova cultural, 1996a. v. I [Tomo 1]

MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política**. [Livro primeiro. O processo de produção do capital.]. São Paulo, Brasil: Nova cultural, 1996b. v. I [Tomo 2]

MARX, K. **Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”**: De um prussiano. São Paulo, Brasil: Expressão Popular, 2010.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTAÑO, C. **A natureza do Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, J. P. O movimento de reconceituação 40 anos depois. **Serviço Social & Sociedade**, n. 84, p. 5–20, nov. 2005.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ORTEGA, E. **El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista**. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, 2003.

ORTEGA, E.; MITJAVILA, M. R. O preventivismo sanitaria e a institucionalização do Serviço Social no Uruguai neobatllista: uma indagação genealógica. **Revista Katálysis**, v. 8, n. 2, p. 211–224, 1 jan. 2005.

Submetido em: 15/08/2022

Revisto em: 27/10/2022

Aceito em: 11/10/2022