

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 3

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico

3

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 3 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 3)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-059-9

DOI 10.22533/at.ed.599192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS	
<i>Poliana de Oliveira Carvalho</i> <i>Solange Maria Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922011	
CAPÍTULO 2	11
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
<i>Rafaella Vanny Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922012	
CAPÍTULO 3	22
AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO	
<i>Sandra Monica da Silva Schwarzstein</i> <i>Nivia Valença Barros</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922013	
CAPÍTULO 4	34
CONTOS DA VIDA REAL: UM ESTUDO SOBRE A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI	
<i>Iracilda Alves Braga</i> <i>Dryelly Ravelly Val</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922014	
CAPÍTULO 5	46
O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR	
<i>Vanelise de Paula Aloraldo</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922015	
CAPÍTULO 6	58
POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA	
<i>Patrícia Ribeiro Lopes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922016	
CAPÍTULO 7	71
POLÍTICA BRASILEIRA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: ATUAÇÃO PROFISSIONAL FRENTE À CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
<i>Diego Tabosa da Silva</i> <i>Anália da Silva Barbosa</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922017	

CAPÍTULO 8	81
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS EM SÃO LUÍS-MA	
<i>Camila Raquel Amaral França</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922018	
CAPÍTULO 9	92
REDE SOCIOASSISTENCIAL E VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL	
<i>Roberta Ferreira Coelho de Andrade</i>	
<i>Tereza Raquel Negreiros do Nascimento Costa</i>	
<i>Vivianne Riker Batista de Sousa</i>	
<i>Mayza Lorena Barbosa da Silva Noronha</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922019	
CAPÍTULO 10	104
REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	
<i>Paula Raquel da Silva Jales</i>	
<i>Solange Maria Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220110	
CAPÍTULO 11	115
SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA	
<i>Sueli do Nascimento</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220111	
CAPÍTULO 12	127
TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE À LUZ DA QUESTÃO	
<i>Régia Maria Prado Pinto</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220112	
SOBRE A ORGANIZADORA.....	140

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS

Poliana de Oliveira Carvalho

Cristo Faculdade do Piauí-CHRISFAPI-Piripiri-
Piauí

Solange Maria Teixeira

Universidade Federal do Piauí-UFPI- Teresina
-Piauí

RESUMO: Frente à retração crescente da atuação do Estado, na oferta direta de serviços sociais, a família, nas últimas décadas, vem ganhando um novo foco, enquanto instituição de proteção e integração social de seus membros, parceira do Estado e organizações de assistência social. A Política de Assistência Social tem implementado experiências diversificadas de acompanhamento familiar através de grupos, objetivando o fortalecimento de vínculos familiares e a autonomia do indivíduo, expressão dessa busca de parceria. O presente trabalho traz análises iniciais da experiência do CRAS Maria Inácia de Andrade instalado na Cidade de Piripiri-PI.

PALAVRAS-CHAVE: Família. Política de Assistência Social. Acompanhamento familiar

ABSTRACT: Because of the growing decline of state action in the direct provision of social services, the family in recent decades, has gained a new focus, while protecting institution and social integration of its members, partner

of the state and social assistance organizations. The Social Assistance Politics has implemented diverse experiences of family support through groups, aiming the strengthening fo family ties and the autonomy of the individual,expression of this search partnership. This paper presents initial analysis of the experience of CRAS (Center of Reference to Social Assistance) Maria Ignacia de Andrade installed in the city of Piripiri-PI.

KEYWORDS: Family. Social Assistance Politics. Family Monitoring.

1 | INTRODUÇÃO

A assistência social obteve inúmeros avanços com a Constituição Federal de 1988, constituindo-se como parte do sistema de proteção social brasileiro denominado de Seguridade Social, composto também pelas políticas de saúde e previdência social, devendo atuar de formas articuladas.

A Política de Assistência Social brasileira, aprovada em 2004 constitui-se em política pública não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A Política Nacional de Assistência previu a criação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, legislado e implementado a partir de 2005, um sistema descentralizado e com participação popular, com comando único em cada órgão de gestão, com competências e atribuições claramente definidas entre os entes governamentais e criou os equipamentos públicos municipais da assistência social, o Centro de Referência de Assistência Social- CRAS e Centro de Referência Especializado da Assistência Social-CREAS.

O CRAS consiste em uma unidade pública estatal da Política Nacional de Assistência Social, principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e que tem como serviço principal o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, que consiste no trabalho com famílias, mediante atendimentos e acompanhamentos familiares particularizados e/ou em grupos (BRASIL, 2004).

Enquanto equipamento da Proteção Social Básica, o CRAS trabalha com a garantia do acesso aos direitos socioassistenciais, valorizando e fortalecendo uma rede de promoção e proteção social através do processo de Acompanhamento Familiar de forma individual e/ou através de grupos.

O que se questiona é em que bases esse serviço vem sendo desenvolvido, e quais os resultados alcançados, enquanto metodologia que têm como objetivos principais o fortalecimento de vínculos familiares e a autonomia do indivíduo. Nessa perspectiva, o objetivo desse artigo é discutir e problematizar as possibilidades do acompanhamento familiar, a partir de uma experiência particular no município de Piripiri-PI.

O presente trabalho foi realizado em moldes de pesquisa qualitativa a partir de pesquisa bibliográfica, documental e observações preliminares feitas em lócus, que será aprofundada no decorrer do mestrado em políticas públicas. Essas reflexões têm como desafio desenvolver um olhar mais crítico sobre uma realidade em movimento, permeada de sujeitos com demandas e histórias próprias, que buscam a Política de Assistência Social por motivos diferenciados, mas movidos pela esperança de que suas demandas sejam atendidas pelo poder público.

2 | A FAMÍLIA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Segundo Pereira-Pereira (2010), desde a crise econômica mundial dos fins dos anos de 1970, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social. Além de foco de culpabilização para muitas manifestações da questão social, como a violência, crianças e adolescentes em conflito com a lei, perca da capacidade de solidariedade etc.

A autora também chama a atenção para o fato de que em tempos de políticas de corte neoliberal, a redescoberta da família, assim como o mercado e as organizações da sociedade civil denominadas de Ongs vêm como importantes substitutos privados do Estado na provisão de bens e de serviços sociais básicos. A família é continuamente

empurrada a assumir responsabilidades frente a uma retração crescente do Estado, amparado por um discurso de crise fiscal, necessidades de contenção de gastos públicos e desregulamentação do Estado. A partir desse marco, desencadeou-se o desenvolvimento de um leque amplo de políticas articuladoras voltadas para as famílias, ou tendo-as como foco de intervenção, dentre elas a de assistência social. Mas, a direção dessa inserção da família nas políticas públicas é bastante contraditória e com diferentes perspectivas.

Mioto (2004, p. 136) coloca que:

A discussão no âmbito das políticas sociais, grosso modo, tem-se encaminhado a partir de duas perspectivas distintas. Uma que defende a centralidade da família, apostando na sua capacidade imanente de cuidado e proteção. Portanto, uma vê a família como o centro no cuidado e da proteção por excelência. A outra entende que a capacidade de cuidado e a proteção da família está diretamente relacionada ao cuidado e à proteção da família que lhes são garantidos através das políticas sociais, especialmente das políticas públicas.

De modo geral, percebe-se que a crise econômica e a consequente redução de atuação do Estado faz com que a família seja obrigada a assumir responsabilidades, principalmente frente às vicissitudes da vida e das consequências advindas do modelo econômico vigente, assimilados como problemas individuais.

A análise dos dispositivos legais, operacionais dos Sistemas de Proteção Social Brasileiro, especificamente na Política de Assistência Social, levando-se em consideração o lugar que a família ocupa, caracteriza a política brasileira como “familista”, que pressupõe a obrigação das famílias em assumir a responsabilidade pelo bem-estar social. (CAMPOS; MIOTO, 1998; MIOTO, 2004).

A Política de Assistência Social busca a parceria com a família, mediante oferecimento de suporte para que a mesma exerça suas funções sociais de proteção social. Mas, o “suporte” direcionado para essas famílias por parte do Estado é feito através de políticas sociais direcionadas para elementos específicos do grupo familiar. Delineando-se uma política de corte focalista e ainda fragmentada.

A assistência social brasileira, como política pública, iniciou a sua organização na Constituição Federal de 1988 através, apenas, de dois artigos, 203 e 204, que resumidamente colocavam os pressupostos para o funcionamento da assistência social. O artigo 206 aponta a importância da família como base da sociedade e enfatiza a necessidade de proteção por parte do Estado.

Em prosseguimento ao processo de regulamentação, e a passos mais lentos que as demais políticas, em 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993), e, no ano de 2004, a tão esperada Política Nacional de Assistência Social (Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.) que “[...] expressa a materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2004, p.11). Nesse interesse, são aprovados outros instrumentos de proteção à família

e seus membros: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso etc.

Fruto da mobilização conjunta de diversos atores sociais, a concretização da assistência social como integrante do tripé que forma a Seguridade Social (assistência social, saúde e previdência social), além de significar um avanço técnico e político através da universalização do acesso, ainda que normativamente, representa, de forma efetiva, o compromisso ao combate de práticas clientelistas e assistencialistas que se imiscuíram na cultura brasileira, principalmente a partir da década de 1930 e se mantêm, ainda que com alterações e algumas mudanças até os dias atuais.

Na verdade, esta é ainda uma política em formatação. A assistência social brasileira, hoje, prima por uma efetivação de serviços, como direitos, através de um sistema organizado (BRASIL, 2005) e continuado de ações voltadas para a família, superando as investigações e o atendimento pontuais e primando por uma visão da totalidade.

A família tem centralidade na política brasileira de assistência social, em que perpassa a premissa de que essa, para cuidar dos seus entes, primeiro tem que receber os subsídios necessários através de políticas sociais direcionadas (MIOTO, 2004). No caso da assistência social esses subsídios são oferecidos por uma rede socioassistencial compostas por organizações governamentais e não governamentais, nos vários níveis de proteção social ofertados.

A assistência social é organizada a partir de níveis de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade). No caso da proteção social básica esta é executada em unidade pública estatal com base territorial localizados em áreas de vulnerabilidade social e por organizações de assistência social (PNAS, 2004).

O CRAS é o principal órgão executor da Política Social Básica e traz como um dos seus principais serviços o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF, o acompanhamento social de famílias de forma individual ou através de grupos.

OPAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, perseguindo entre outros objetivos o fortalecimento da função protetiva das famílias. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. Em decorrência do objetivo da pesquisa, em andamento, esta se concentrará na análise do acompanhamento com grupo de famílias, atendidas nos CRAS.

Organizados de modos diversificados, os grupos existentes hoje seguem duas direções: existem grupos organizados a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109, de 11 de novembro de 2009) e outros de acompanhamento e desenvolvimento familiar que são instalados a partir de peculiaridades levantadas pelos técnicos e pela própria população.

Guimarães e Almeida (2010, p. 131) afirmam que para a consolidação do trabalho social com famílias:

É preciso, em primeiro lugar afastar a ideia de que o trabalho com famílias pode

ser conduzido de maneira pragmática, aleatória ou voluntarista. É necessário compreender, também, que o fato das pessoas ou famílias estarem juntas não concretiza, per se, um procedimento grupal que possa conduzir seus membros de autonomização e mudanças de realidade familiar e social.

O trabalho com grupo de famílias é uma metodologia complexa que requer uma intervenção planejada, diretiva e construída a partir da realidade em que está incrustada. Constitui-se hoje em fonte de pesquisa e análise uma vez que é uma forma de intervenção rica em elementos estimuladores para a produção de mudanças na realidade e de conhecimentos.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais organiza, entre outros serviços, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que se constitui em:

Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. (BRASIL, 2009, p. 9).

Os grupos são organizados por faixa etária e atendem principalmente crianças de três a seis anos, crianças e adolescentes de seis a quinze anos, adolescentes de quinze a dezessete anos, e idosos. Os trabalhos são direcionados para o usuário usufruir das seguintes aquisições: segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário e segurança do desenvolvimento da autonomia.

Por outro lado, os grupos de acompanhamento familiar são organizados com usuários com demandas comuns e buscam a organização comunitária, a emancipação social, o protagonismo como cidadão. Classificam-se em: Grupo socioeducativo, Grupo de Convivência Familiar, e Grupo de Desenvolvimento Familiar, diferenciando-se, principalmente, a partir da metodologia implementada com cada grupo (BRASIL, 2006).

Quais os resultados desse trabalho em grupo de famílias? Que mudanças são visualizadas na proteção social quando se trabalha os segmentos e suas famílias? É possível superar as fragmentações, segmentações com esse tipo de intervenção? São algumas das questões norteadoras das reflexões que se pretende responder com a pesquisa em foco.

3 | O SERVIÇO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS NO CRAS INÁCIA MARIA DA SILVA NA CIDADE PIRIPIRI-PI

O município de Piripiri-PI, localizada a 160 km da capital, Teresina, constitui-se na quarta cidade em população do Estado do Piauí,. Com uma população de mais de 60 mil habitantes, a cidade possui dois CRAS instalados há cerca de cinco anos, que possuem uma média de 20 grupos acompanhados por quatro equipes técnicas formadas por assistentes sociais, psicólogos, pedagogas, socióloga e técnicos de nível médio.

Por uma questão de delimitar o foco da pesquisa, os dados aqui apresentados foram coletados junto ao CRAS Inácia Maria de Andrade, em que funcionam 09 grupos ligados ao SCFV (04 de idosos, 2 de crianças de 3-6 anos, 02 de crianças de 7-10 anos e 01 de adolescentes 15-17 anos) e 03 Grupos em moldes de Acompanhamento Socioeducativos (Força Mulher, Hora H e Sou da Pedreira).

Cada Grupo possui um planejamento individual, ligados a eixos temáticos que perpassam todos os grupos. O planejamento é feito em grupo e a execução do SCFV realizada por técnicos de nível médio (orientador social e lúdico) e os grupos socioeducativos pelos técnicos de nível superior. Os encontros variam de semanais para mensais de acordo com as peculiaridades de cada grupo.

Segundo Teixeira (2013, 174),

O trabalho em equipe implica várias modalidades de trabalho em grupo e de acompanhamento, desde os grupos socioeducativos para família e seus representantes, núcleos socioeducativos como espaço de escuta, de acolhimento, de fala, de reflexão, de discussões, de aprendizagem; aos lúdicos, de socialização, de convivência com crianças, adolescentes, jovens e idosos que demandam oficinas de reflexões, reuniões, palestras, campanhas socioeducativas, dentre outros.

Os participantes chegam aos grupos de forma diferenciada. O SCFV apesar de ser um serviço criado em 2009 tem uma procura espontânea alta. Principalmente os idosos encontram no serviço uma oportunidade de conhecimento de programas, direitos, acesso à momentos de lazer e assim evitam o isolamento social e emocional.

Os grupos socioeducativos têm peculiaridades próprias e foram criados a partir de questões ímpares (Força Mulher – acompanhamento social de famílias em situação de vulnerabilidades de ordem econômica e emocional com objetivo de informar sobre direitos, incentivar a reflexão sobre suas realidades; O Hora H - prima pela organização comunitária e é formado por líderes de bairro e representante de Sindicatos; O grupo Sou da Pedreira objetiva o desenvolvimento da reflexão, organização comunitária e o desenvolvimento do sentimento de pertença e valorização do local onde vivem.). Apesar de também ser permeado de ações lúdicas o carro-chefe de trabalho giram em torno de discussões, palestras e incentivo a reflexão sobre a realidade em que vivem e a importância deles enquanto cidadãos na luta pelo acesso a seus direitos.

Todos os participantes do SCFV são “incentivados” a realizar o Cadastro Único dos Programas do governo Federal - CADÚNICO para ter acesso a um Número de Inscrição Social- NIS. O Cofinanciamento recebido do Governo Federal depende da quantidade de participantes, ressaltando que os grupos socioeducativos não recebem recurso próprio e são financiados pelo recurso do PAIF.

Também realizam cadastro junto aos técnicos do CRAS para identificação de renda, grupo familiar, acesso ao Programa Bolsa Família-PBF, tipo de habitação etc. O dado que mais chama atenção entre os participantes é a insegurança de renda. A grande maioria das famílias não tem renda fixa, o que impossibilita a manutenção de segurança alimentar e nutricional, acesso a momentos de lazer, habitação digna e como se está falando de uma sociedade capitalista, a um Estado de Bem-Estar Social.

Assim, apesar do conceito de vulnerabilidade abranger um leque de situações para além da econômica, como a relacional, a de gênero, etária, dentre outras, a econômica é a determinante, necessitando as famílias de benefícios monetários e formas sustentáveis de geração de renda, além da ocupação do tempo livre de seus membros com atividades lúdicas, socializadoras e educativas. Mas, teria a assistência social à capacidade de suprir essas demandas? Quais suas contribuições específicas, enquanto política setorial?

Apesar de perseguir objetivos estabelecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate À Fome - MDS e elaborados a nível local, o serviço com grupos de segmentos e de suas famílias é registrado ainda apenas em termos quantitativos, o que dificulta a análise dos resultados alcançados, tendo uma avaliação superficial e imprecisa, requerendo uma análise mais profunda e qualitativa, que se pretende realizar, ao longo da experiência de mestrado.

Vale ressaltar, também os limites postos pela atual conjuntura mundial e nacional, com fortes impactos no local, como a restrição de gastos sociais, as dificuldades inerentes à descentralização em municípios com baixa capacidade de cofinanciamento dos serviços, nas condições materiais e humanas dos equipamentos públicos, capacidade técnica e política de gestão, dentre outras que influenciam no desempenho dos serviços.

Assim, diante do processo de retração do Estado a execução dos serviços também são precarizados por poucos investimentos financeiros, contando com a boa vontade, competência e criatividade da equipe técnica. O serviço conta com problemas diversos como de infraestrutura, material de expediente, recursos humanos, dentre outros, variáveis importantes e impactantes nos resultados do trabalho com família.

A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009) é bastante detalhista nesse sentido, destacando a necessidade de provisões de ambiente físico, recursos materiais, materiais socioeducativos, recursos humanos necessários para alcançar as aquisições perseguidas pelos usuários, mas ainda há um hiato entre o normativo e a prática institucional.

4 | CONCLUSÕES

O acompanhamento familiar através de grupos pode ser considerado hoje o serviço mais abrangente na Proteção Social Básica em termos de quantidade de pessoas atendidas requerendo investimentos em recursos humanos e materiais.

O serviço tem procurado o atendimento de questões individuais apresentadas (insegurança alimentar, solicitação de encaminhamento para outros serviços, escuta qualificada etc), assim como os objetivos coletivos, principalmente de reflexão sobre suas realidades e dificuldades cotidianas (a maioria dos usuários ainda espera pacificamente pela solução de seus problemas e não sabem e nem conseguem reivindicar).

A noção de autonomia das famílias não se restringe à busca de respostas e soluções dos problemas por si mesmas, em especial, mediante recursos internos, implica no desenvolvimento da capacidade de discernir as mudanças possíveis de serem realizadas no âmbito dos grupos familiares e das suas redes daqueles que exigem o engajamento deles, organizados em coletivos, em processos sociais mais amplos para que ocorram transformações mais gerais e a efetivação de direitos (TEIXEIRA, 2013, p. 181)

As metodologias utilizadas pela equipe técnica buscam construir um trabalho reflexivo, interativo e que desperte o interesse dos participantes pela vida em comunidade, mas ainda traz um traço de conservadorismo, uma vez que não utilizam instrumental que garanta a participação no planejamento das ações. Nota-se a falta de contestação de capacidade, e adoção das ações que são mais práticas para a equipe de trabalho.

As ações são padronizadas a partir nos manuais técnicos produzidos pelo MDS. O que não quer dizer que se reproduzam ações reducionistas. Cada grupo tem peculiaridades próprias e precisa de adequações de acordo com a realidade de cada território. Adequações essas de estratégias de execução, equipamentos necessários para a sua realização (os grupos realizados na sede do CRAS contam com mais conforto e o acesso a equipamentos de multimídias, os grupos executados fora da instituição contam com os equipamentos disponíveis na comunidade como Postos de Saúde, Igrejas ou mesmo em baixo da copa de uma árvore).

Os procedimentos burocráticos de registro tanto a nível local como do Cadastro Único são importantes para montagem de bancos de dados imprescindíveis para diagnósticos em nível de gestão Federal, Estadual e Municipal.

Quando se volta para a questão inicialmente colocada nesse texto, sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias nesse novo cenário de crise pode-se destacar que de modo geral, essas famílias ainda não possuem elementos que lhes ajudem a refletir seus problemas como uma consequência da realidade econômica social. Procuram a Política de Assistência Social por demandas mais imediatas e soluções palpáveis. Elas adentram ao Acompanhamento Familiar sem conseguir desenhar

objetivos em longo prazo de ordem mais político-cultural.

O Acompanhamento Familiar é um serviço importante, desafiador e que precisa ser planejado, adaptado e avaliado nos territórios em que está instalado, com risco de se transformar em uma mera execução de reuniões sem impactos profundos na vida das famílias atendidas pelo serviço. A família atendida pela Política de Assistência Social tem que se sentir motivada e preparada para brigar por seus direitos e não perpetuar uma cultura de recebimento passivo de serviços, muitas vezes “uma política pobre para pobres”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei n. 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

_____. _____. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. _____. **Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. MDS/SNAS, 2006.

_____. **Resolução n 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS. Brasília-DF, 11.11.09.. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-deassistencia-social-snas/livros/tipificacao-nacional-de-servicossocioassistenciais/livro,P20Tipificacao,P20Nacional2014.pdf.pagespeed.ce.Sr_boxOpgi.pdf> . Acesso em: 14 set. 2014.

CAMPOS, Marta Silva, MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**. Brasília, v. 1, p. 165-190, 1998. Disponível em: <<file:///C:/Users/poliana/Downloads/281-7789-3-PB.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2014.

GUIMARÃES, Rosamélia Ferreira, ALMEIDA, Silvana Cavichioli Gomes. Reflexões sobre o trabalho social com famílias. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller. (Org.). **Família, Redes, Laços e Políticas Públicas**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.127-135.

MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na Política de Assistência social: contribuições para o debate. **Revista de Políticas públicas/UFMA**, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas públicas, v. 8, n. 1, p. 133-143, São Luís: EDUFMA, 2004.

_____. Orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. - Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009. p. 497- 512.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. SALES, Mione Apolinario, MATOS, Mauricio Castro de, LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 25-42.

TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho interdisciplinar no CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza? . **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 286- 297, ago./dez. de 2010.

_____. **A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias no CRAS de Teresina/** Solange Maria Teixeira.- Teresina: EDUFPI, 2013

A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Rafaelle Vanny Teixeira

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro – RJ

RESUMO: O presente trabalho busca refletir sobre a relação público-privada da rede socioassistencial apresentada na regulamentação da política de assistência social brasileira no contexto pós Constituição de 1988. Nesse sentido, apresentaremos os avanços e retrocessos presentes na Política Nacional de Assistência Social e na regulamentação do Sistema Único de Assistência Social com relação ao papel das organizações da sociedade civil na assistência, considerando a histórica centralidade da rede privada na execução dos serviços socioassistenciais e o processo de implementação da política a partir da descentralização político-administrativa nos marcos da contrarreforma do Estado brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social, filantropia, rede socioassistencial

ABSTRACT: This paper seeks to reflect on the public-private relationship of social assistance network presented in the regulations of the Brazilian social assistance policy in the post 1988 Constitution. Accordingly, we present the advances and setbacks in the present National Social Welfare Policy and Regulatory System

single Social Assistance regarding the role of civil society organizations in attendance, considering the historical centrality of the private network in the implementation of social assistance services and the process of implementation of the policy from the political and administrative decentralization in the framework of reform against the Brazilian State.

KEYWORDS: Social Assistance, philanthropy, social assistance network

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca refletir sobre a relação público-privada da rede socioassistencial apresentada na regulamentação da política de assistência social brasileira no contexto pós Constituição de 1988.

Considerando os pressupostos constitucionais de universalização e primazia estatal, o momento histórico no qual essa nova regulamentação é implementada esbarra nas propostas neoliberais de reordenamento e contrarreforma do Estado, refletindo as contradições das políticas sociais no sistema capitalista.

A centralidade histórica das instituições de assistência social é recolocada a partir de uma hierarquização entre poder público e instituições

privadas meramente formais, mas que irá atualizar o papel da filantropia na execução dos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, apresentaremos os avanços e retrocessos presentes na Política Nacional de Assistência Social e na regulamentação do Sistema Único de Assistência Social com relação ao significado das organizações da sociedade civil na assistência, considerando seu processo de implementação a partir da descentralização político-administrativa nos marcos da contrarreforma do Estado brasileiro.

2 I A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

A Constituição Federal de 1988, que tem como principais avanços a participação e o controle social nas ações do Estado (Conselhos, por exemplo) e as diretrizes e princípios da Seguridade Social, colocando a Saúde, a Assistência Social (de caráter distributivo) e a Previdência (de caráter contributivo) em equilíbrio de importância dentro das responsabilidades do Estado com a proteção social, assim como o caráter universal dessas políticas (SPOSATI, 2011). Entendendo essas três políticas como um conjunto integrado de proteção social pública, a Constituição introduziu inovações fundamentais para a experiência brasileira de bem-estar, além de representar um marco com a inclusão da assistência social numa Constituição Federal, na condição de componente integral de um sistema de proteção social público e de direito de cidadania (PEREIRA, P., 2011). A inovação se dá na transformação em direito o que sempre foi tratado como favor e caridade e o rompimento com um padrão de proteção social eminentemente contributivo.

Conforme Sposati, no âmbito conceitual, historicamente a concepção de proteção social tem viés individualista e monetarista, isto é, a proteção social era garantida através de benefícios financeiros, baseado no “poder pagar/comprar condições que levem à superação da fragilidade” (2012. p.21). Contudo, ainda de acordo com a autora, três ocorrências históricas modificaram esta noção de proteção social tornando-a mais coletiva. São elas: quando o acidente de trabalho deixou de ser responsabilidade do trabalhador e passou a ser do empregador (século XIX); as políticas Bismarckianas que estabeleceram um pacto entre patrão e empregado mediado pelo Estado, dando origem a previdência social, auxílio doença ou acidente de trabalho, entre outros (século XX); e o modelo de *Welfare State* que, a partir da crise de 1930, estabeleceu a provisão pública dos direitos sociais orientada pela universalização de um estatuto de civilidade.

Assim, no campo da Seguridade Social a noção de proteção social ultrapassa a de seguro social, desloca-se da noção de “recursos para adquirir proteção” para a noção de “provisão de necessidades”. Essa provisão é realizada através de ações, cuidados, atenções e serviços.

A especificidade da formação social brasileira - onde a política social sempre

esteve condicionada a relação de dependência e subordinação com o capital internacional – propiciou a produção de uma experiência nacional de proteção social que Pereira P (2011). tipifica como “sistema de bem estar periférico”, pois a proteção social brasileira não se estruturou apoiado no pleno emprego, nos serviços sociais universais, “nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema” (2011, p. 125).

Assim, a autora aponta que em decorrência da fragilidade das instituições democráticas, elemento constitutivo da sociedade brasileira, as políticas sociais tem suas expansão nos momentos históricos mais avessos a cidadania: os regimes autoritários, isto porque, utilizavam as políticas sociais como estratégia na garantia de legitimidade.

Apesar da centralidade da Previdência Social - devido ao seu perfil de financiamento – na Seguridade Social brasileira, com a Constituição de 1988 inauguram-se formas não monetárias de proteção social através dos serviços públicos de saúde e assistência social. Assim como, expõe a responsabilidade pública na proteção social e o princípio de universalidade.

O debate acerca da universalidade na Seguridade Social brasileira se apresenta com relação a contradição expressa na sua regulamentação quando define como objetivo a universalidade da cobertura e do atendimento ao mesmo tempo que define o objetivo da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços , a necessidade de definir o público-alvo da assistência se configura como elemento contraditório, refletindo a crítica marxista sobre a universalidade do Estado enquanto esfera dos interesses coletivos, identificando a universalidade como aparência do fenômeno estatal.

Ao mesmo tempo, a implementação da proteção social com os parâmetros constitucionais sofre o embate das propostas neoliberais de redução dos investimentos na área social, desenhando os programas e projetos dessa área a partir da focalização e seletividade, agravando essa contradição.

A assistência social, assim como a saúde, também apresenta a diretriz da universalidade, pois, a princípio, é direcionada a todos os cidadãos sem exigência de contribuição, o que significa que “não há – ou não deve haver – condicionalidade para acessar a saúde e a assistência social” (Pereira, P., 2011, p. 28). Contudo, a universalidade dessas políticas esbarram nas contradições de sua regulamentação e estruturação e na oferta dos serviços que perpassa as questões entre esfera pública e privada.

Considerando que o Estado é o ente capaz de garantir a universalização do acesso aos direitos sociais, se estes são oferecidos através de serviços e benefícios que pressupõem a seletividade e, ainda, no caso da assistência social principalmente, a maioria dos serviços são oferecidos através de instituições privadas (sem fins lucrativos), a universalização se coloca como um dilema entre ajuda e direito. Nessas

duas políticas a relação entre a oferta de serviços públicos e privados, se apresenta como condicionalidade da universalização. No caso da saúde, os serviços públicos direciona-se aos que não podem pagar e os privados, na forma de mercantilização do serviço, atende a parcela da população com melhor poder aquisitivo. Na assistência social, essa mercantilização é mediada por organizações sem fins lucrativos, estabelecendo um modo de absorção de recursos, ou do fundo público que vai limitar o acesso aos serviços (Idem.). Outro elemento importante na construção da proteção social proclamada pela Constituição de 1988 é a descentralização político-administrativa. A descentralização político-administrativa caracteriza-se pela transferência de poder político e de gestão das políticas públicas para os governos locais (estados e municípios).

Segundo Arretche (1996), desde a década de 1980, esta estratégia tem sido vista como possibilidade de fortalecimento e consolidação da democracia, principalmente nas políticas sociais, além de possibilitar maior eficiência na prestação dos serviços. Isso porque, com a proximidade entre prestador de serviço e beneficiário, a gestão das políticas sociais seria de mais fácil controle social, através da participação dos Conselhos gestores, por exemplo, e cada nível governamental seria capaz de melhor implementar a política social de acordo com as demandas específicas de cada território.

No entanto, a descentralização é direcionada, nos anos 90, pelas políticas neoliberais, expressando “o desmonte do Estado através da redução de suas atividades regulatórias e produtivas e seu corte privatizante” (DURIGUETTO, 2007, p. 176). Assim, o governo central passa a delegar as responsabilidades de decisões, funções e ações sem o repasse equivalente de recursos, o que significa que essa transferência se realiza apenas no nível do gerenciamento, resultando na precariedade dos serviços prestados por esses níveis governamentais (ARRETCHÉ, 1996).

Na área social a descentralização ocorre para os serviços não-exclusivos sendo transferidos para as organizações sociais, entidades públicas não-estatais e de interesse público. Esse perfil de descentralização é considerado por Duriguetto (2007) como um processo de privatização dos serviços e políticas sociais, justamente porque a transferência da prestação de serviços ocorre tanto para a sociedade civil quanto para o mercado, passando a concentrar a oferta de políticas sociais sob o critério de seletividade e focalização e desconstruindo o caráter universal proposto pela Carta de 1988.

Tratando especificamente da política de assistência social, os princípios constitucionais de universalidade, equidade, descentralização, direitos sociais, cidadania, enfim, os pressupostos da proteção social pretendida pelo movimento da constituinte, serão atravessados pelas propostas de contrarreforma do Estado somatizando perdas e ganhos no processo de constituição como política pública. Uma das dimensões do processo será a regulamentação da política de assistência social e a regulamentação das entidades sem fins lucrativos que vão conformar a rede socioassistencial.

A regulamentação da assistência social ocorre com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei orgânica da Assistência Social (LOAS), que a define como:

direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A partir dessa definição, o conjunto integrado de ações que deve ser realizado pela iniciativa pública e pela sociedade deve atender ao objetivo da proteção social, vigilância socioassistencial e a defesa de direitos conforme art. 2º da LOAS. Outra importante modificação na estrutura da assistência social trazida pela LOAS foi a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído, no artigo 17, “como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão de Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (Idem). Essa mudança implica o sentido de gestão deliberativa e participativa da política de assistência social, porém, permaneceu a herança de caráter cartorial do antigo conselho.

Segundo Sposati (2012), a Assistência Social foi delineada a partir de um *mix* de benefícios e serviços que não se apresentam na previdência e a saúde, exigindo uma capacidade gerencial inédita no âmbito da gestão pública dessa política pública. Contudo, essa capacidade gerencial pública se apresenta como o ponto frágil na gestão da política e prevalecerá a histórica estrutura de relação entre Estado e filantropia. Tanto que o artigo 3º da LOAS define o campo das organizações sem fins lucrativos que vão, de fato atuar como executoras da política de assistência social, reproduzindo a lógica filantrópica dessa política, abarcando tanto a oferta de serviços como a esfera da garantia de direitos, mas orientadas pela lei.

Sem negar o grande avanço em relação à noção da assistência social como direito, a LOAS atualiza a participação dessas organizações na efetivação dessa política. O artigo 3º da LOAS reconhece a essencialidade histórica que essas instituições representam para as ações de assistência social sem ser capaz de alterar a relação de subsidiariedade entre Estado e entidades de assistência social. A regulamentação desse artigo será tema de intenso debate acerca da definição do campo das entidades de assistência social e trataremos mais detalhadamente a seguir.

Paralelamente à regulação da rede privada, a política de assistência social também será “desenhada”. O perfil que assumirá, terá avanços consideráveis com relação a proposta de proteção social, cidadania e universalidade ao mesmo tempo em que reafirmará a dependência e/ou necessidade de inclusão da sociedade civil como constitutiva dessa política.

Da promulgação da Constituição até a LOAS o processo de reestruturação da assistência social significou mudanças nas estruturas de gestão (ministérios, secretarias

e fundações), porém sempre em “concorrência” com a estrutura consolidada da LBA. Assim, somente com a Medida provisória nº 813, de 1 de Janeiro de 1995, que visou reordenar os órgãos federais, extingue-se a LBA e reestruturam-se dois órgãos dentro do Ministério da Previdência e Assistência Social: a “Secretaria de Assistência Social (SAS) com função de coordenar a política Nacional de Assistência Social, e o Conselho de Assistência Social (CNAS), com a função primordial de traçar as diretrizes dessa política” (Ibid., p. 28-29). Esses dois órgãos irão assumir as competências da assistência social, antes de responsabilidade da LBA. Contudo, nessa reestruturação não houve avanço significativo com relação a construção de uma política de primazia estatal. As continuidades do padrão de atendimento a questão social sob a iniciativa privada atende as propostas neoliberais e, como afirma Chaui (2001), recupera de forma extrema o caráter clientelista e patrimonialista, de favor e mando do Estado brasileiro. No fim, as estratégias da SAS foram de implementar os Conselhos, Fundos e Planos dos estados e municípios – burocratizando o processo – e garantir a continuidade das ações já desenvolvidas, ficando responsável por todos os convênios da extinta LBA, sem falar na convivência com o Programa Comunidade Solidária.

Para a assistência social, a descentralização significou a municipalização, reconhecendo o nível municipal como esfera autônoma de poder e de gestão da política, assim como forma de ampliação dos espaços de participação democrática na esfera local (Idem). Conforme Lima (2003), a descentralização da política de assistência social representou uma questão delicada com relação as orientações à estados e municípios sobre as diretrizes desse processo. De 1993 a 1997 a descentralização da assistência social se identificou como a “estadualização” da política, resultando no repasse financeiro de recursos federais à governos estaduais para que estes repassassem para municípios e entidades conveniadas. Apenas com a Norma Operacional Básica Nº 1 de 1997 o processo de municipalização começa a ser orientado.

Para a municipalização da política – que significava o repasse de recursos do fundo nacional de assistência social direto para o fundo municipal, ou seja, sem passar pelos estados – era necessário que o município atendesse as exigências do artigo 30º da LOAS, que prevê a criação do conselho municipal, do fundo e do plano municipal de assistência social. Essa formalização aconteceu de forma que os municípios aderissem a municipalização sem que tivessem a clareza quanto as consequências e riscos financeiros e políticos correspondentes, além de desconsiderar a capacidade técnica e disponibilidade de pessoal dos municípios (Idem).

As tentativas de instrumentalizar a política de assistência social contaram com a participação de diversos segmentos da sociedade, expressando o conflito de interesses nessa área. Os debates ocorreram, em última instância, nas Conferências Nacionais de Assistência Social – a primeira em 1995 e a segunda em 1997 – dando origem a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e a NOB2 em 1998, através da resolução nº 207 de 16 de dezembro pelo CNAS. A PNAS de 1998 pauta-se nos princípios da LOAS e define um conjunto de ações governamentais e não-

governamentais que vão se concretizar em programas já desenvolvidos pela SAS (MESTRINER, 2008). Sobre a relação entre Estado e entidades sem fins lucrativos, o documento ignora completamente a questão, contudo, enfatiza o papel das instituições da sociedade civil, enquanto integrantes dos órgãos de deliberação e controle social e enquanto rede de serviços complementares. Já a NOB2 define o fluxo operacional da descentralização e participação, principalmente com relação a transferência de recursos da União para estados e municípios.

Sob essa regulamentação as formas de participação das entidades privadas permaneciam sem definições claras, pois no debate sobre a oferta de serviços o desafio era estabelecer quais eram as atribuições e responsabilidades das instituições privadas dentro da política (JACCOUD, 2012).

Mas é a partir da PNAS de 2004, que fixa os princípios e as diretrizes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que as formas de participação dessas entidades passam a ser definidas. Segundo Jaccoud (2012), a PNAS padronizou e referenciou as seguranças que a política deve garantir e “reconheceu a necessidade de identificar, em cada município, a existência de uma rede de serviços socioassistenciais” (Ibid., p. 74). Sendo assim, a assistência social se estruturou a partir de uma rede de oferta de serviços integrada ao serviço de referência da política. No sentido de constituir essa rede de serviços, a NOB-SUAS de 2005 detalhou a organização das bases operacionais do sistema, incluindo os instrumentos de planejamento, gestão e financiamento.

Durante quase 15 anos ocorreu um grande debate acerca da regulamentação do artigo 3º da LOAS. Segundo Paz (2012), a necessidade de regulamentar o campo das entidades de assistência social se dá pelo novo conteúdo de cidadania definido pela LOAS e a interface com o tema da filantropia e benemerência, refletindo na questão da certificação das entidades. Esse debate recai na disputa de significado da relação entre sociedade civil e Estado pelo receio ou ameaça de perda de recursos e isenções. A regulamentação do artigo 3º da LOAS vai ocorrer somente em 2007 com a Resolução do CNAS 191/2005 e o Decreto presidencial 6.308/2007. Outro avanço importante nesse processo é a aprovação, pelo CNAS, da tipificação dos serviços socioassistenciais em 2009. É a partir dessa normatização que são instituídos os equipamentos públicos de proteção social que compõem a rede socioassistencial: o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), responsável pela proteção social básica com a família como unidade de referência e os Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), para os casos de violação dos direitos e inexistência ou não de vínculos familiares, caracterizados como média e alta complexidade respectivamente.

Além de toda estrutura e organização da nova política e do sistema único, a PNAS propõe novas bases para relação entre Estado e sociedade civil, porém, as novas bases vão revelar, segundo Sitcovsky (2010), a tentativa de “organizar, racionalizar e regulamentar a relação público/privado (...) sob o argumento da eficácia e eficiência” (Ibid., p. 161). Isso porque, segundo o autor,

Os longos anos nos quais a assistência social brasileira permaneceu aprisionada à filantropia e à caridade bloquearam a capacidade de criação e organização de uma estrutura pública estatal adequada às exigências para a implementação do SUAS (Ibid., p. 163).

A concepção de rede socioassistencial é apresentada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) como uma proposta de “alteração” das bases de relação entre Estado e sociedade no que se refere a organização e hierarquização do que essa política anuncia como proteção social. Nesse sentido, a proposta de rede da PNAS é anunciada como “superação” da histórica característica de “diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros” (BRASIL, 2004. P. 41).

Anunciando orientar-se pelo princípio da primazia do Estado como único ente capaz de garantir a universalização da política, a proposta de rede socioassistencial da PNAS pressupõe a referência do Estado para garantir a assistência social como política pública, tendo a sociedade civil – ou entidades e organizações de assistência social – “como parceiras, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social” (Ibid., p. 40). Ao mesmo tempo, a PNAS entende a integração dessas organizações ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não só pela prestação de serviços, mas através da atuação como co-gestoras nos “conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais e garantia dos direitos dos usuários da assistência social” (Idem), ou seja, uma proposta de atuação direcionada ao fortalecimento do controle social da política de Assistência Social.

Já a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2005), define que a relação entre as entidades de assistência social e o SUAS se dá através do “vínculo SUAS”, mediante convênios, ajustes e parcerias a ser reconhecido pelo órgão gestor da política no município, estando, a entidade, devidamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social e tendo seu enquadramento no nível de complexidade definido na PNAS.

Nesse sentido, a lógica da “parceria” e a forte presença de entidades sem fins lucrativos, filantrópicas ou não, fazem parte do que Arretche (1999) denomina de “legado das políticas prévias”, que, segundo a autora, consiste na forma com que a política vem sendo estruturada, implicando em dificuldades para modificações de gestão, implementação e execução, constituindo-se como condicionante histórico para a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Sobre isso, cabe acrescentar que o “legado” da política de assistência brasileira, corresponde às particularidades da nossa formação social que produziu “formas” igualmente particulares de cidadania, isto é, a noção de direito pela esfera pública é um elemento ausente, pois mesmo quando viabilizado pelo Estado corresponde à práticas patrimonialistas ou populistas, sobressaindo mais a dimensão particularista ou do favor, no caso da assistência, da caridade.

3 | CONCLUSÕES

A relação público-privada que perpassa a atual política de assistência social brasileira, nos marcos de sua elaboração e implementação durante a ofensiva neoliberal, apresenta as determinações mais gerais do atual padrão de dominação da classe burguesa, impossibilitando sua assimilação, como um direito garantido pelo Estado. Reforça a visão de “ajuda” e limita seu caráter universal, justamente porque se propõe ser universal para “quem precisa”, o que parece correto caso a definição de quem precisa não fosse a extrema pobreza, priorizando a provisão dos mínimos sociais e não as necessidades básicas¹.

De acordo com Mota (2010), as reformas direcionadas à previdência e à saúde colocaram a Assistência Social como política estruturadora da seguridade social. Isso porque, as duas primeiras se encontram em um processo de mercantilização e privatização que resultam na restrição do acesso e dos serviços que lhes são próprios, desse modo, se apresentam como demandas de investimento do capital. A assistência social, com seu caráter não contributivo, é colocada como a única política de proteção social aos que não podem pagar pelos serviços. Assim, a política de assistência social ganha centralidade na conjuntura atual do capitalismo brasileiro, principalmente devido aos fortes investimentos nas políticas de transferência, como o Programa Bolsa-Família (PBF), por exemplo. Por outro lado, a situação de desemprego estrutural transforma a política de assistência de “atenção aos inaptos para produzir”, miseráveis, idosos, etc. em política de atendimento ao crescente número de trabalhadores desempregados. Mas especificamente, a ampliação das ações da assistência social se justifica pela “impossibilidade de garantir o direito ao trabalho”, passando a ampliar seu público alvo com a entrada dos desempregados nas filas de atendimento, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento a desigualdade social (Idem).

Consideramos dessa forma – sem negar seus avanços com relação a viabilização dos direitos sociais – que a política de Assistência Social, enquanto política social do Estado capitalista, tem reproduzido o caráter mediador entre os interesses de classe e se coloca sob influência dos processos de redefinição dos padrões de acumulação do capital iniciados no final do século XX e que neste início de século revela: o agravamento da contradição entre o capital e trabalho, refletido no crescimento de trabalhadores desempregados, precarizados, subempregados que se transformam em demanda para as políticas de proteção social do Estado; a problemática das reformas da seguridade social que mercantiliza a proteção social, entregando ao capital a Previdência Social e a Saúde e centralizando a proteção social pública na Assistência Social; a problemática do financiamento, na mesma lógica dando centralidade na assistência, em especial nos programas de transferência de renda em detrimento da

¹ Segundo Pereira P. (2011), a utilização do termo “mínimos sociais” tem, do ponto de vista conceitual, implicações políticas e estratégicas, pois pressupõe supressão ou corte de atendimento compatível, portanto, com o pensamento neoliberal. Enquanto que “necessidade básica” pressupõe algo fundamental ou primordial qualificando as necessidades a serem satisfeitas para o exercício da cidadania.

implementação do SUAS; e consequentemente, a “refilantropização” da assistência social, pela retomada, agora mais regulamentada e/ou burocratizada, da “parceria” entre Estado e organizações sem fins lucrativos (SITCOVSKY, 2010), refletida na trajetória da legislação da assistência social.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. da Silva. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.14 n.40 São Paulo Jun. 1999 (disponível em <http://www.scielo.br>)
- ARRETCHE, M. T. **O Mito da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31, 1996. (Disponível em http://www.flch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf)
- BRASIL, **Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993**. Estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Brasília, 1993.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL, **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.
- BRASIL, **Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993**. Estabelece a Lei orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília, 1993.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2006.
- CHAUÍ, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 1ª ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: AnnaBlume, 2005.
- JACCOUD, L. **Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da política Nacional de Assistência Social**. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas)
- LIMA, A. M. L.D. **A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da política de Assistência Social**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 2003.
- MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, A. E. **A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000.** In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PAZ, R. D. O. **Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social.** In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas)

PEREIRA, P. A. P. **A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado.** Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 73, 2003.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 6º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social do Segundo Pós-Guerra: ascensão e declínio.** Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

PEREIRA, T. D. **Política Nacional de Assistência Social e território: um estudo à luz de David Harvey.** Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2009.

SITCOVSKY, M. **Particularidades da expansão da assistência social no Brasil.** In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social.** 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, A. **Desafios do sistema de Proteção Social.** In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário*

AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Sandra Monica da Silva Schwarzstein

Assistente Social (UFPE), mestre em Planejamento para o Desenvolvimento (NAEA/UFPA e doutoranda de Política Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF, participante do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (NUDHESC/UFF), email: samosi@uol.com.br

Nivia Valença Barros

Pós-Doutora em Ciências Sociais (Universidade de Coimbra). Assistente Social. Mestra em Educação. Doutora em Psicologia (PUC/RJ). Professora associada da Escola de Serviço Social da UFF e do PEPG em Política Social/UFF; coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (NUDHESC/UFF), email: barros.nivia@gmail.com

RESUMO [Comunicação oral]

A presente análise documental de dois relatórios de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família (PBF) busca verificar em que medida os mesmos levam em consideração os impactos que o programa tem sobre a autonomia e o empoderamento das mulheres por ele beneficiadas. Considera-se que uma avaliação cuidadosa desses impactos corresponderia a uma real preocupação dos gestores com estas variáveis. A análise considera aspectos quantitativos (espaço reservado ao tema) e também aspectos qualitativos, relacionados

aos conteúdos pertinentes.

PALAVRAS-CHAVE: Gênero; Programa Bolsa Família; Autonomia da Mulher.

ABSTRACT: The present documental analysis of two impact assessment reports of the Bolsa Família Program (PBF) seeks to verify to what extent they take into account the impacts that the program has on the autonomy and empowerment of the women it benefits. It is considered that a careful evaluation of these impacts would correspond to a real concern of the managers with these variables. The analysis considers quantitative aspects (space reserved for the theme) as well as qualitative aspects related to relevant content.

KEYWORDS: Gender; Bolsa Família Program; Women's Autonomy.

1 | INTRODUÇÃO

Em 2003, era intenso, no Brasil, o debate sobre o repasse direto de recursos financeiros para famílias pobres e extremamente pobres. Alguns programas já implementados no campo da assistência social, direcionados à proteção de crianças e adolescentes haviam obtido sucesso através da transferência direta de renda para as mulheres das famílias às quais essas crianças pertenciam e foi a partir dessas

experiências que veio a se fortalecer a tendência de delegar às mulheres o papel de receptoras legais de recursos destinados à complementação da renda familiar. Não obstante, fazem-se ouvir também, até hoje, críticas a ações baseadas no protagonismo das mulheres que, para alguns autores, tenderiam a reforçar e reproduzir assimetrias de gênero e, assim, fortalecer as disparidades sociais entre homens e mulheres.

Foi no contexto desse debate que, com o objetivo de promover o alívio imediato da pobreza, foi lançado, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), tal qual definido pela Lei Federal 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Trata-se de um programa que vincula a transferência direta de renda ao cumprimento de contrapartidas sociais. Sua ideia central é, além de melhorar a renda familiar, estimular as famílias beneficiadas a buscar atendimento continuado nos serviços de educação e saúde. Para participar do programa, as famílias devem cumprir algumas condicionalidades, a saber: matrícula e frequência das crianças na escola, pré-natal, vacinação e qualidade nutricional.

Em 2013, dez anos mais tarde, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais de 13 milhões de famílias já beneficiadas pelo PBF haviam saído da situação de extrema pobreza em que se encontravam quando foram incluídas no programa. De acordo com o MDS, 93% dos titulares do cartão do programa eram mulheres e 68% dessas mulheres eram negras. Comentando esses números, a ministra Eleonora Menicucci, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM-PR), afirmou: “(...) o programa assegurou a autonomia econômica de milhões de brasileiras para gerir os recursos e mostra que a igualdade de gênero foi colocada no centro das políticas públicas (...)”. (PORTAL BRASIL, 2013). (grifos nossos).

Estimulados por este debate, procuramos, em documentos oficiais de avaliação de impacto do PBF, referências a eventuais preocupações de seus gestores com a questão das relações de gênero. Logo de partida, constatamos que a ampliação da autonomia econômica da mulher e o seu empoderamento doméstico não constavam dos objetivos específicos do programa¹. Foi a partir desta constatação que julgamos ser relevante verificar em que medida, mesmo sem constar da proposta original do programa, a questão da autonomia e do empoderamento das mulheres vinha merecendo atenção por parte de seus gestores. Com este objetivo, buscamos saber se - e em que medida - as duas avaliações de impacto do PBF, publicadas até então, abordaram ou não questões como: i) a ampliação da autonomia econômica e ii) o empoderamento doméstico das mulheres por ele beneficiadas.

A importância dessas perguntas é evidente na medida em que as mulheres são as principais interlocutoras do PBF e muitas transformações da situação familiar propostas pelo programa estão diretamente ligadas a seu desempenho. O que se espera, além disso, é que estudos como este possam servir a futuros ajustes e modificações do referido programa.

1 Para maiores detalhes, em <http://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/3801> ver: “TOR-Bolsa Família.doc” (Capturado em 19 de abril de 2016).

Optamos, assim, pela realização de uma análise documental dos Sumários Executivos dos dois relatórios de avaliação de impacto já produzidos até este momento pelo PBF, a saber:

- I. Avaliação de Impacto do PBF – AIBF I - Sumário Executivo, Outubro 2007, 19 páginas. Pesquisa realizada entre dezembro de 2004 e 1º de novembro de 2006. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/MDS. Instituição executora: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR). Financiamento: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- II. Avaliação de Impacto do PBF – 2ª Rodada - AIBF II – Sumário Executivo, 36 páginas. Pesquisa realizada entre fevereiro de 2009 e abril de 2012. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/MDS. Instituição Executora: Consórcio IFPRI (International Food Policy Research Institute)/Datamétrica. Órgão de Cooperação Técnica Internacional: PNUD. Financiamento: MDS, PNUD e Banco Mundial (BIRD).

O objetivo geral dessas duas avaliações era medir o impacto do PBF nas condições de vida das famílias beneficiárias. Metodologicamente, foram contrastadas famílias beneficiárias e famílias não beneficiárias do PBF. A pesquisa foi realizada em 269 municípios, com representatividade nacional. Na rodada de 2005, se utilizou metodologia quase experimental e técnicas de pareamento por *score* de propensão. Na primeira coleta de dados, foram entrevistadas 15.426 famílias. Deste total, em 2009, na segunda rodada, foram re-entrevistadas 11.433 (AIBF II, 2012, p. 2).

A opção pela análise documental, de base qualitativa, de relatórios de avaliação de impacto, em detrimento de outros documentos oficiais do programa, se deve ao fato dos mesmos terem sido produzidos por instituições independentes e por serem exclusivamente dedicados aos resultados produzidos pelo programa.

2 | O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Data da última década do século XX, a implantação na América Latina dos primeiros programas sociais baseados na transferência direta de renda para famílias empobrecidas. Trata-se de programas que, na época, introduziram ruptura paradigmática na forma de enfrentamento da pobreza.

No Brasil, o PBF, criado a partir da migração e integração de vários programas que o antecederam², foi lançado em outubro de 2003, já no primeiro ano do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da República. Situando

2 O PBF unificou quatro outros programas federais, a saber: o “Bolsa Escola”, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde o “Bolsa Alimentação”, estes instituídos em 2001; o Programa Auxílio-Gás, em 2002 e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, em 2003. (AIBF, 2007).

politicamente o programa, cabe notar que o PBF sempre foi a principal vitrine dos governos federais do Partido dos Trabalhadores. Decorre desta sua dimensão política a importância que têm os relatórios de avaliação aqui estudados.

De destacar, que o AIBF I foi lançado em outubro de 2006, coincidindo com o mês e ano em que foram realizadas as eleições que garantiram ao presidente Lula o seu segundo mandato. O AIBF II foi publicado em junho de 2012, durante o mandato da presidenta Dilma Rousseff. Coincidência ou não, seus resultados preliminares foram divulgados pelo MDS já em agosto de 2010 (AIBF II, 2012), ano em que a presidenta foi eleita para seu primeiro mandato. Ambos os relatórios apresentaram resultados positivos do PBF no tocante ao combate à pobreza e contribuíram para conferir credibilidade aos governos responsáveis por sua implementação. Este trabalho se refere, portanto, à análise de documentos de alta visibilidade e importância política, nacional e internacional.

2.1 O Conceito de Autonomia da Mulher e o Potencial de Promoção da Autonomia e do Empoderamento da Mulher pelo PBF

Um amplo consenso predomina, no meio acadêmico e político, sobre a importância social e econômica de se promover a autonomia e empoderamento da mulher. O mesmo não acontece, contudo, com relação ao conceito de autonomia como tal. Acreditamos que deriva das diferentes visões prevalentes sobre este conceito, a dificuldade de se debater a questão de gênero no contexto das políticas públicas sociais e do próprio PBF.

Buscando superar essa dificuldade, este estudo optou por um conceito de autonomia baseado no apresentado por Nadú, Simão e Fonseca (2013) e por definições apresentadas pela Secretaria de Políticas da Mulher (SPM). Nadú, Simão e Fonseca (2013) posicionam na origem do conceito de autonomia feminina o indicador de “status da mulher”, definido na década de 1980, estimulado pela onda feminista dos anos 1970. Para as autoras, a situação de desigualdade das mulheres pode ser avaliada por indicadores, que dão conta do grau de autonomia na família, referente às decisões reprodutivas, profissionais, afetivas (casamento, separação, filhos etc.). Também incluídas as decisões sobre mobilidade e autoridade e do acesso e controle dos recursos econômicos.

Para a SPM (2015), a ideia de “autonomia econômica das mulheres”, está relacionada à capacidade que desenvolvem de garantir seu próprio sustento e o de seus dependentes. Sendo fundamental para a igualdade de gênero, esta capacidade abre, além disso, novas perspectivas de futuro e de acesso a serviços públicos e previdência social.

A pergunta que se coloca é se os benefícios proporcionados pelo PBF, na forma em que são concedidos, estão contribuindo para um processo de empoderamento da mulher no sentido de favorecer sua autonomia e a equidade de gênero, ou se

esse benefícios estão servindo para fortalecer estereótipos de gênero e reafirmando os papéis tradicionais da mulher, ligados à maternidade.

Em sua investigação Nadú, Simão e Fonseca (2013, p.2) consideram que o PBF apresenta uma capacidade virtual de promoção do empoderamento feminino, mas que esse empoderamento não acontece. As autoras consideram que PBF foi formulado para aliviar a pobreza econômica e não para suscitar algum tipo de transformação nas relações familiares, particularmente do casal, que “possibilitasse maior respeito às escolhas, às preferências, às opiniões e à aquisição de capital humano das mulheres beneficiárias”.

Mariano e Carloto (2009, p. 906), por sua vez, afirmam que, com o objetivo de otimizar seus resultados, o PBF se apropriou de discursos sobre a feminilidade e a maternagem, fortalecendo assim estereótipos de gênero relacionados às funções da mulher no lar: “a casa, a família, o cuidado, o privado, a reprodução”. Para as autoras, o programa deve fazer uma avaliação crítica do peso de “cada uma dessas categorias para a subordinação e a autonomia das mulheres”.

A crítica ao PBF feita por Lavinias e Nicoll (2006), vai no mesmo sentido e faz ver que, internacionalmente, o conceito de feminização da pobreza, veio legitimar programas sociais focalizados, que identificam as mulheres pobres, como principais beneficiadas e/ou como titulares formais, como acontece com as “redes de segurança” - associadas à comprovação de renda incipiente e contrapartidas. A responsabilização pela utilização mais eficiente de escassos recursos públicos, transferida para as mulheres, não tem sido acompanhada de ações públicas que promovam o trabalho assalariado e a implantação de serviços que reduzam o tempo que dedicam ao trabalho doméstico. Para a autora, assim como para Mariano e Carloto (2009), isso relega as mulheres aos papéis que tradicionalmente exercem na família.

Com relação ao PBF, Lavinias, Cobo e Veiga (2012) destacam a inexistência de um fator “Bolsa Família” que promova a valorização do trabalho remunerado feminino. Para as autoras, na esfera das relações desiguais de gênero, este fator seria essencial à autonomia feminina. Suas conclusões assemelham-se aos estudos de Chant (2006, 2007) feitos em três países em desenvolvimento, para quem, somente a “renda não é suficiente para operar o empoderamento das mulheres”. As mulheres precisam mais do que renda, necessitam de *inputs*, percebidos como “meios” que as liberem das “funções domésticas e reprodutivas. Segundo a própria Chant “a pobreza baseada em gênero vai muito além da questão dos rendimentos” (CHANT, 2007 *apud* LAVINAS, COBO e VEIGA, 2012, p.51). (tradução nossa).

Numa perspectiva distinta, Prates e Nogueira (2005) falam das dificuldades que as mulheres brasileiras empobrecidas enfrentam para desenvolver sua autonomia em um contexto sócio cultural adverso. As autoras consideram que, dadas essas adversidades, o compromisso das mulheres beneficiadas pelo programa para com as condicionalidades sociais por ele impostas, resulta, em estímulo ao exercício de autonomia e cidadania.

Cabe a esta análise documental, tentar identificar nos dois documentos de avaliação escolhidos, em que medida os mesmos são sensíveis às críticas enunciadas acima e em que medida tentam, de uma forma ou outra, responder às mesmas.

2.2 Autonomia e Empoderamento das Mulheres nos Relatórios de Avaliação de Impacto do PBF

2.2.1 *Análise do AIBF I*

Como já mencionado acima, não há qualquer referência aos conceitos de autonomia e empoderamento das mulheres nos objetivos gerais e específicos assumidos pelo PBF. No AIBF I (2007, p.3), consta como objetivo geral “(...) o alívio da pobreza por meio da transferência direta de renda”. Em seguida é acrescentado um comentário de natureza estratégica, segundo o qual

a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação que, potencialmente, propiciam o combate à pobreza futura com investimento no desenvolvimento do capital humano. (AIBF I, 2007, p.3).

Este primeiro relatório (Sumário Executivo), de 19 páginas, foi elaborado a partir de uma estrutura de doze tópicos temáticos³ dos quais apenas o último “Poder de Barganha Feminino” faz referência específica e explícita à mulher. A primeira referência mais consistente à situação das mulheres, aparece, no AIBF I, na página 12, no tópico “Trabalho”. Trata-se de um comentário preliminar que aponta para uma preocupação dos responsáveis pelo estudo em relação a um possível aumento da carga de trabalho feminino decorrente do recebimento dos benefícios do PBF:

Para as mulheres, pode haver um impacto adicional associado ao cumprimento das condicionalidades do programa, que pode consumir mais do seu tempo, o que teria o efeito de reduzir o tempo disponível para se dedicar ao trabalho ou o efeito de reduzir seu tempo de lazer (p. 12).

Um segundo parágrafo, traz as seguintes informações e comentários:

Diferenciais significativos em termos da menor participação na força de trabalho dos beneficiários do programa são verificados entre as mulheres comparadas àquelas em domicílios beneficiários de outros programas (diferenciais de 2,7 pp para pobres e de 4,4 pp para extremamente pobres). A menor ocupação destas mulheres poderia estar sugerindo a constatação de um desincentivo ao trabalho pelo efeito renda ou pela maior alocação das suas horas em atividades domésticas. No entanto, novamente, é importante ter cuidado com esta interpretação, pois, em um primeiro momento, a elevação da oferta de trabalho pode se dar através do aumento da busca pelo emprego (p. 12).

3 A estrutura do relatório é a seguinte: Introdução, Metodologia, Desenho Amostral, Controle para Comparação, Focalização do Programa, Gastos Domiciliares, Trabalho, Educação, Indicadores Antropométricos de Crianças, Saúde, Poder de Barganha da Mulher.

Sintetizando os resultados aferidos, no tópico **“Trabalho”** (p. 13), consta a seguinte frase: “Estes resultados corroboram a não confirmação da hipótese de desincentivo ao trabalho devido ao recebimento de transferências monetárias”. O que se percebe nesta frase e, de um modo geral neste tópico, é uma preocupação explícita com o chamado “efeito preguiça” que aparece, com frequência, nas críticas feitas ao programa, mas não com a questão da autonomia e do empoderamento das mulheres.

No tópico **“Saúde”**, na página 17, são feitas referências ao acompanhamento do pré-natal das mulheres grávidas cuja realização, como condicionalidade, tem um impacto importante sobre o bem-estar das mulheres beneficiadas, tanto durante a gestação, quanto durante o parto e ao longo de todo o período de desenvolvimento de seus filhos. Nenhuma referência é feita, neste tópico, a uma eventual relação direta desta externalidade positiva com a questão da autonomia e do empoderamento das mulheres. A preocupação deste tópico parece ser restrita à saúde das crianças e mães, que é uma preocupação tradicional no campo das políticas públicas. Nenhuma outra reflexão foi agregada a esta dimensão.

A questão da autonomia e empoderamento da mulher só aparece de modo explícito, no tópico **“Poder de Barganha da Mulher”**, na última página (19) do documento. Neste tópico, é feita referência ao fato do benefício do PBF ser entregue, preferencialmente, a uma mulher (pessoa de referência). Citando o Banco Mundial, acrescenta-se que esta transferência para as mulheres contribui para seu empoderamento, “mais no sentido de maior autonomia decisória quanto à alocação e uso de determinados recursos domiciliares, que no sentido de maior igualdade de relações de gênero” (p. 19). Trata-se, a nosso ver, de uma diferenciação importante, porque reflete a consciência que os avaliadores têm da distinção que separa essas duas dimensões, distinção esta presente em grande parte das críticas que são feitas ao programa, por autores que operam com a perspectiva de gênero.

Na mesma página 19, os autores se referem a um incremento qualitativo dos benefícios que chegam às crianças. Assumem a hipótese da existência de uma relação positiva entre o poder de barganha das mulheres e um direcionamento privilegiado do benefício para os mais vulneráveis, especialmente as crianças.

Deste comentário complementar, o que se depreende é que a entrega direta dos benefícios financeiros às mulheres se reflete em melhorias da qualidade de vida para os mais fragilizados integrantes das famílias (crianças, idosos, pessoas com deficiência, doentes) sem referência ao bem-estar das mulheres que são as agentes dessas melhorias.

Acrescente-se que, para fins da avaliação, o relatório “criou um indicador de poder de barganha feminino, a partir da informação sobre quem decidia a respeito de uma série de compras e atividades, se o cônjuge ou companheiro, se ambos, ou se apenas a mulher” (p.19). O recurso a este indicador permitiu a classificação das famílias nas categorias de alto, médio e baixo poder de barganha. Para propósitos avaliativos, o conceito de empoderamento e autonomia foi reduzido ao poder de decisão sobre

compras e serviços.

2.2.2 *Análise do AIBF II*

O primeiro relatório de avaliação, o AIBF I, analisado acima, tinha por propósito central a construção da linha de base que deveria servir de referência para toda e qualquer avaliação de impacto produzida posteriormente. Nesse sentido, pouco poderia dizer sobre o desempenho do PBF na promoção da autonomia/ empoderamento feminino. Na ausência de uma referência anterior, os dados produzidos no momento de sua elaboração não puderam ser comparados a dados produzidos antes deles. O que foi possível fazer foi comparar o grupo dos beneficiários do PBF, com dois grupos de controle.

O AIBF II, publicado em 2012, ao contrário, produziu dados que puderam ser comparados à linha de base construída pelo AIBF I, sendo, portanto, mais rico e detalhado. O número de páginas de texto aumentou de 19 para 35.

O primeiro relatório foi elaborado pelo CEDEPLAR, um centro de pesquisas vinculado a Universidade Federal de Minas Gerais, e o segundo pelo Consórcio International Food Policy Research Institute (IFPRI) / Datamétrica. O IFPRI é um grande instituto sediado em Washington, que tem escritórios regionais em Adis Abeba, na Etiópia, Nova Deli, na Índia e Dakar, no Senegal. A Datamétrica é uma empresa de consultoria e pesquisa de opinião e de mercado, sediada no Recife, que tem atuação internacional (AIBF II, 2012).

Por conta dessas diferenças, há distinções, também, na estrutura de tópicos dos dois relatórios. Observa-se que o primeiro foi elaborado por uma instituição nacional, enquanto, o segundo - talvez em função da abrangência do PBF, um dos maiores programas de redistribuição de renda do mundo – foi assumido por instituições internacionais. Este fato nos remete a uma possível intenção de dar visibilidade internacional, ao programa.

O que se percebe logo é que o espaço reservado às mulheres no segundo relatório ganhou importância. Na verdade, no primeiro relatório não havia um tópico explicitamente reservado às mulheres, mas sim um tópico, de pouco mais de meia página, dedicado ao “poder de barganha” das mesmas. No segundo, ganham *status* equiparável ao das crianças, sendo referenciadas como sujeitos, incluindo-se também uma preocupação explícita com o seu bem-estar. Cresce em tamanho, ocupa pouco mais de duas páginas do relatório e migra do último para o quarto lugar na estrutura.

Na pesquisa que fizemos no AIBF II, nos deparamos, na página 11, no subtópico “Capital Social”, com uma referência interessante a “uma maior cooperação entre as mulheres da comunidade”, que estaria, de alguma maneira, relacionada aos benefícios garantidos a algumas famílias pelo PBF. O relatório não fornece, contudo, maiores detalhes sobre o tipo de relação que se estabelece entre esses dois fatores.

No tópico que leva o nome de “Bem-estar das mulheres”, os temas tratados

são os dos “Cuidados Pré-natais” e “Tomada de decisões no domicílio”. Sobre o comparecimento às consultas do pré-natal, o relatório constata que as grávidas beneficiárias do PBF “apresentaram 1,6 visita de pré-natal a mais que as não beneficiárias”, mas que “esse resultado deve ser entendido com cautela em função do pequeno número de grávidas presentes na amostra de 2009”. (p. 24).

O sub-tópico “Tomada de decisões no domicílio”, na página 24, é aberto com a preocupação dos avaliadores com a questão do poder de decisão das mulheres no âmbito doméstico, no Brasil e no mundo em desenvolvimento. Consideram que o aumento do poder decisório das mulheres tem duplo e simultâneo valor, tanto o valor essencial da igualdade entre os sexos, quanto instrumental, em relação aos resultados esperados do programa, por pressupor que a autonomia feminina contribui para o bem-estar das crianças.

No relatório, os dados de 2009, revelam que, na família, a tomada de decisões é frequentemente compartilhada entre mulheres e homens. Nas grandes regiões este percentual variou entre 45% e 69%. No tocante à autonomia das mulheres, as mudanças identificadas se restringem ao universo doméstico⁴, vejamos o que diz na página 25:

(...) a porcentagem de mulheres que respondeu que somente elas tomam as decisões aumentou de 4% a 7%. Tanto na dimensão “compra de roupas para o companheiro” como na “trabalhar/decisão de trabalhar”, a porcentagem de casos em que a decisão é tomada exclusivamente pelo cônjuge/companheiro diminuiu entre 3% e 14%. Nas dimensões “compra de roupas para si”, “trabalho da mulher fora de casa” e “anticoncepção”, as mudanças foram mais modestas ou não significativas.

A síntese dos achados relacionados à questão da tomada de decisões é apresentada, ao final do tópico, também na página 25:

A análise de impacto demonstrou que as mulheres passaram a ter mais poder de decisão no domicílio. Em resposta à pergunta “Neste domicílio, em geral, quem toma as decisões sobre...”, encontrou-se um aumento de oito pontos percentuais ($p < 0,10$) na proporção da participação das mulheres nas decisões sobre compra de remédios para os filhos e 5,3 ($p < 0,10$) pontos percentuais sobre os gastos com bens duráveis. Além disso, o fato de as mulheres estarem utilizando mais métodos contraceptivos (9,8 pontos percentuais; $p < 0,10$) também indica que elas têm cada vez mais força para tomar decisões sobre sua fecundidade.

No tópico “Mercado de trabalho”, há duas observações interessantes. A primeira, na página 27, refere-se à grande fração de domicílios incluídos na amostra da pesquisa AIBF II, que eram chefiados por mulheres: “(...) 36% das crianças de cinco a 17 anos de idade da amostra viviam em domicílios com chefe do sexo feminino em 2005, proporção que aumenta para 40% em 2009”. Destaca, também, que nos domicílios chefiados por mulheres o percentual de crianças de 11 a 15 que trabalham é ligeiramente inferior ao encontrada nos domicílios onde a pessoa de referencia é do

4 Roupas, frequência escolar e remédios das crianças; alimentos e bens de consumo duráveis.

sexo masculino (9% e 6% respectivamente).

A segunda referência que selecionamos diz respeito à taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho. Constata que as mulheres de famílias beneficiárias do programa apresentam taxas de inserção no mercado de trabalho, muito semelhantes às das mulheres que não recebem o benefício:

Entre as mulheres há um aumento na taxa de participação no período e uma convergência das taxas entre beneficiários e não beneficiários. Em 2005, as beneficiárias apresentavam uma taxa de participação mais alta (54% contra 51% das não beneficiárias); em 2009, as taxas eram muito próximas entre beneficiárias e não beneficiárias (58% e 59%, respectivamente). (p. 32).

Cabe observar que esse pequeno aumento do percentual de mulheres trabalhadoras entre as beneficiárias do programa pode estar apontando para uma hipótese contrária à levantada por autores críticos, para os quais as responsabilidades vinculadas às condicionalidades impostas pelo programa, poderia dificultar o acesso das beneficiárias ao mercado de trabalho. Para ser confirmada, tal hipótese exigiria, contudo, uma aprofundamento maior que o alcançado pelo relatório aqui analisado.

Com relação ao impacto do programa, propriamente dito, os avaliadores fazem a seguinte constatação:

Para as mulheres não ocupadas, no entanto, o Programa aumenta ligeiramente a procura de trabalho, em cinco pontos percentuais ($p < 0,10$), sobretudo na região Nordeste, com oito pontos percentuais ($p < 0,05$). Uma interpretação para tal comportamento seria que o recebimento Bolsa Família permite que as mulheres procurem melhores empregos do que se não recebessem a transferência. (p. 33).

Com relação ao trabalho formal e informal, o relatório revela que:

Separando-se esta análise por sexo, para os homens beneficiários, em média, encontra-se uma redução de 4,6 horas ($p < 0,01$) trabalhadas em emprego formal e aumento de 4,2 horas ($p < 0,01$) no setor informal. Entre mulheres beneficiárias a redução de jornada no setor formal é de 4,6 horas ($p < 0,01$) e aumento de 4,9 horas no informal. (p. 33).

Em resumo, o que se percebe na apresentação deste tópico é a existência de uma real preocupação com a questão da inserção dos beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho. Trata-se de uma variável considerada como sendo fundamental para a autonomia das mulheres e para seu empoderamento. A nosso ver, contudo, nos relatórios analisados, a inserção das mulheres no mercado de trabalho é observada exatamente na mesma perspectiva em que são observados os homens. Ou seja, nada consta, nesses comentários, que possa ser entendido como uma preocupação com a autonomia e o empoderamento femininos. A impressão que fica é de que há, sim, uma preocupação grande com o tema do trabalho, mas não uma preocupação maior com a situação laboral específica das mulheres.

3 | CONCLUSÃO

Finalizando esta análise documental, que busca saber qual é a importância e o espaço que os gestores do PBF reservaram, na avaliação do programa, para a questão da autonomia e empoderamento das mulheres beneficiadas pelo PBF, concluímos tratar-se de uma questão superficialmente abordada. Consideramos, contudo, que os avaliadores têm consciência de sua importância e das críticas feitas ao programa quanto a ela e que esboçam uma tentativa de tratar do assunto. Para tal, no AIBF I, abordam o tema da ampliação do “poder de barganha” das mulheres beneficiadas, que trata da aquisição de produtos e serviços. Fazem isso criando indicadores específicos e diferentes categorias de produtos e analisando cada uma delas separadamente.

No AIBF II tenta-se ir além disso e reorganiza-se a estrutura do documento. A nosso ver, a tentativa carece, contudo, de profundidade. O espaço reservado ao “Poder de barganha” no AIBF I só é menor que o reservado ao “Bem estar das mulheres” no AIBF II, porque este último reúne em um único tópico a questão da barganha e a questão do pré-natal, ganhando assim em volume. Quantitativamente, a diferença é pouco significativa. Não repercute, além disso, na dimensão qualitativa. Pelo contrário, o comentário que diferencia “autonomia decisória” de “maior igualdade de relações de gênero” feito no AIBF I (2007, p.11) nos parece ser mais importante para esta análise, que aquele feito no AIBF II (2012) sobre o valor simultaneamente intrínseco e instrumental do aumento do poder de tomada de decisões das mulheres beneficiadas, quando se trata da aquisição de bens e serviços.

Consideramos que poderia ter sido mais apropriado ater-se, no desenho da metodologia de avaliação do impacto do programa, aos objetivos formalmente assumidos, deixando de lado a questão da equidade de gênero intradomiciliar, que tem sido objeto de inúmeros estudos específicos e mereceria um estudo mais aprofundado. A nosso ver, ao lado de outros estudos específicos sobre o tema “Bolsa Família e Gênero”, o tratamento dado ao assunto nos dois relatórios analisados por este estudo expõe uma certa debilidade, podendo, até mesmo, em determinadas circunstâncias, fragilizar os citados relatórios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Avaliação de impacto do programa bolsa família** (Sumário executivo). CEDEPLAR/UFMG. 2007, 20p. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/avaliacao_impacto_programa_bolsa_familia.pdf>. Acessado em: 30 Mar. de 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada** (Sumário Executivo). IFPRI/PNUD. 2012.37p. Disponível em: <<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/77/AvaliacaodelImpactoProgramaBolsaFamiliaII.pdf?sequence=1>>. Acessado em: 30 Mar. de 2016.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Mulher e trabalho**. 2014. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/mulher-e-trabalho>>. Acessado em: 10 de Abr. de 2016.

LAVINAS, L.; NICOLL, M. Pobreza, transferência de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 22, p. 39-75, junho de 2006.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Aline. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana de Población**, Ano 6, Número 10, Junio, 2012, p. 31-56.

MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 17, v. 3, p. 901-908, setembro-dezembro de 2009.

NADÚ, Amanda C.A.; SIMAO, Andrea B.; FONSECA, M. do Carmo. Empoderamento feminino e relações de gênero no contexto do programa Bolsa-Família em Contagem: breve reflexões. **Anais do III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais**. Expressões socioculturais da crise do capital e as implicações para a garantia dos direitos sociais e para o Serviço Social. 2012, p. 1-12.

PORTAL BRASIL. **Mulheres representam 93% da titularidade do Bolsa Família**. Erradicação da Pobreza. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/mulheres-representam-93-da-titularidade-do-bolsa-familia>>. Acessado em: 20 de Abr. de 2016.

PRATES, C.A.; NOGUEIRA, M.B.B.. **Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no período de 2000-2003**: avanços e possibilidades. Santiago, Chile: Nações Unidas, 2005.

CONTOS DA VIDA REAL: UM ESTUDO SOBRE A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI

Iracilda Alves Braga

Instituto Camillo Filho, Teresina-PI.

Dryelly Ravelly Val

Instituto Camillo Filho, Teresina-PI.

Public Policies.

1 | INTRODUÇÃO

O presente *paper* visa a comunicar os resultados da pesquisa realizada sobre as mulheres em situação de rua no município de Teresina-PI, com o objetivo de identificar e analisar a percepção que elas têm sobre a sua condição de vida.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevista semiestruturada, guiada por um roteiro. As entrevistas foram consumadas no Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP), localizado em Teresina- PI. As participantes do estudo foram mulheres em situação de rua, usuárias do referido centro, sendo entrevistadas três delas. O estudo aconteceu conforme a Resolução 466/12, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), após aprovação pelo Comitê de Ética do Instituto Camillo Filho.

Os principais autores de base utilizados foram Barbieri (1993), Jodalet (2005), Minayo (2007), Moscovici (2007), Scott (1991), Silva (2009) e Tiene (2004). Ademais, o estudo ancorou-se na Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2008), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

RESUMO: O presente estudo versa sobre a temática das mulheres em situação de rua, em Teresina-PI. Tem como objetivo geral identificar e analisar as percepções que as mulheres nessa situação têm sobre a sua condição e os principais desafios que elas enfrentam nesse espaço. Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva, de natureza qualitativa, com estudo de campo. O estudo foi realizado no Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP) – Teresina – PI.

PALAVRAS-CHAVE: Mulher em situação de rua. Percepção. Políticas públicas.

ABSTRACT: This paper deals with the theme of homeless women in Teresina-PI. The general objective is to identify and to analyze the perceptions that women in this situation have on their condition and what are the main challenges they face in this space. This is a descriptive and exploratory research, of a qualitative nature, with field study. The study was conducted at the Homeless Population Specialized Reference Center (POP Center) - Teresina – PI.

KEYWORDS: Homeless woman. Perception.

(2004), na Política Nacional para População em Situação de Rua (2009), entre outros.

Para melhor organização desse texto, faz-se necessário, inicialmente, apresentar, mesmo que brevemente, um panorama das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, especialmente a Assistência Social para, em seguida, apontar os resultados do estudo.

2 | A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Como fruto de debates e reflexões promovidos a partir da década de 1990, foram instituídos, por meio do Decreto nº 7053, de 23 de dezembro de 2009, a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua tem como objetivo principal orientar a construção e execução de políticas públicas voltadas para esse segmento social. Por meio dela, buscam-se estabelecer diretrizes e objetivos para que esses indivíduos tenham acesso aos seus direitos básicos, assegurando-lhes o acesso a políticas públicas de saúde, educação, previdência e assistência social, renda, moradia, cultura, esporte e lazer, com vistas à inclusão social.

Os princípios apresentados na política são: a promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos; o respeito à dignidade do ser humano, sujeito de direitos civis, políticos sociais, econômicos e culturais; o direito ao usufruto, à permanência, à acolhida e à inserção na cidade; a não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária e situação migratória; a supressão de todo e qualquer ato violento e ação vexatória, inclusive os estigmas negativos e preconceitos sociais em relação à população em situação de rua.

Para possibilitar materialidade aos princípios e às diretrizes estabelecidos na Política Nacional para a População em Situação de Rua, propõe-se uma agenda mínima dividida em oito tópicos, que devem ser detalhados em programas, planos e projetos dos Ministérios e órgãos, contemplando várias áreas, tais como: direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar e nutricional, saúde e cultura.

Na área da assistência social, é estabelecida a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, por meio da estruturação de uma rede de acolhida, levando em conta a heterogeneidade dessa população. A partir dessa tipificação, passa a ser ofertado o Serviço de Abordagem Social, que tem como escopo identificar famílias e indivíduos em situação de risco social no ambiente da rua. É instituída, também, a inclusão das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único do Governo Federal, com o fito de subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas sociais, assim como a incorporação dessa população no Serviço de Prestação Continuada,

no Programa Bolsa Família e na promoção de outras formas de inclusão, buscando o fortalecimento de vínculos e a construção de novos projetos de vida, a fim de garantir uma proteção integral a esses sujeitos.

Percebe-se que embora a Política Nacional para a População em Situação de Rua contemple diversas áreas, como saúde, educação, habitação e segurança, ainda existe o desafio de articulá-las para agirem de forma integrada e sistematizada, não determinando a responsabilidade de atendimento dessa população exclusivamente para a assistência social.

A PNAS maximizou o conceito de usuário da assistência social, incluindo o contingente de trabalhadores desempregados que, mesmo aptos para o trabalho, encontram-se em situação de vulnerabilidade e risco social, representando um importante avanço para a visibilidade da população em situação de rua, por meio do fortalecimento de vínculos sociais e familiares, e da articulação com outras políticas.

A referida política, conforme a PNAS/ LOAS/ LEI 11.435/ RESOLUÇÃO nº 109/ CNAS (Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais), organiza seus serviços em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média e alta complexidade), ofertando serviços especializados para a população em situação de rua, quais sejam:

- na média complexidade: a) os Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), com serviços para a população de rua, por meio do Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS) – Teresina possui quatro CREAS e quatro equipes de abordagem; b) um Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP), que conta com o Serviço de SEAS (uma equipe), além de atendimento especializado com profissionais (serviço social, psicologia, educadores sociais), realização de atividades educativas lúdicas e oferta de serviços especializados;

- na alta complexidade, Teresina dispõe de uma casa de passagem com pernoite, com capacidade de atendimento para 50 pessoas em situação de rua.

O Centro POP, previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade pública da assistência social para o atendimento da população em situação de rua. É um espaço de referência para o convívio grupal, social e desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito, buscando proporcionar vivências para o alcance de autonomia e estimular a organização, a mobilização e a participação social.

Trata-se de um ambiente destinado à oferta de serviços de atenção para a população em situação de rua, fornecendo atendimento psicossocial, espaço para higiene pessoal, bem como encaminhamento para outros serviços da rede. O atendimento realizado na unidade não visa ao acolhimento, mas a realizar o encaminhamento necessário para cada tipo de demanda específica, criando uma rede de articulação com outras políticas que assegurem os direitos dessa população, contribuindo para a superação da vulnerabilidade e a sua possível saída das ruas.

Possui como objetivos o fortalecimento do vínculo dos usuários com a equipe,

possibilitando direcionamentos diversos que propiciem a superação da situação de rua; a contribuição com a melhoria da autoestima; o despertar do desenvolvimento de consciência crítica com relação à cidadania, aos direitos e aos deveres; e o acompanhamento do usuário a partir das demandas apresentadas.

Nesse sentido, o Centro POP é uma importante ferramenta no processo de reinserção da pessoa em situação de rua, por meio dos serviços ofertados, revertendo a situação de violação de direitos, acompanhando os usuários na saída da condição de rua ou, pelo menos, garantindo o acesso de qualidade à rede de proteção social.

Em dezembro de 2011, após a estruturação do espaço físico, a efetivação da equipe técnica e o planejamento das atividades, iniciaram-se os atendimentos no Centro POP – Teresina.

3 | UM OLHAR PARA A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI

O presente tópico é organizado em dois subtópicos, a partir da fala das entrevistadas, onde apresentam suas vivências no ambiente das ruas. As mulheres em situação de rua convivem com uma realidade permeada de preconceitos, estigmas e dificuldades, necessitando de um olhar especial para suas especificidades.

3.1 Desafios enfrentados pelas mulheres em situação de rua

Compreender os principais desafios enfrentados pelas mulheres em situação de rua requer conhecer sua história e seu modo de viver, refletindo que vários são os motivos que levam as pessoas e, no caso em estudo, as mulheres, a morarem na rua. Nos depoimentos, surgem causas como a falta de estrutura de família na forma desejada – a ausência da mãe e/ou do pai, que ocasionou o abandono, assim como o cotidiano perpassado por criminalidade:

Minha mãe me abandonou com dois anos de nascida na maternidade lá em Caxias, meu pai morreu em Timon. Vim pra rua, conheci um “mala” lá em Bacabal, matou um cara, passou a mão na minha bunda. Passei dois anos e seis meses e 22 dias presa por causa dele. Em São Luís, passei dois anos e sete meses (informação verbal. Entrevista com a usuária 03).

Apurou-se que todas tiveram uma experiência anterior de viver em uma casa, em uma família. Ir morar na rua, para todas as mulheres entrevistadas, foi algo circunstancial, causado por fatores como: perda de emprego, problemas financeiros, desabamentos, abandono, entre outros.

Como afirma Tiene (2004), torna-se ainda mais difícil para essas mulheres morar na rua, visto que já tiveram uma experiência de vida anterior com privacidade.

Não, é porque eu tinha uma casa e a casa caiu. Aí eu fiquei assim, em situação de rua, assim, pra resolver os problemas, porque é muito longe. Minha casa era no Parque Brasil. A casa caiu porque tava em risco. Eu ficava na casa da minha irmã,

mas lá não dava, aí tinha que resolver esses problemas, eu tinha que vim pra cá, aí é porque é assim, tem que pegar dois ônibus, é muito longe. Aí eu vim mesmo pro Albergue, pra ficar pra resolver logo, porque demora muito, é um mês, três meses pra resolver, aí eu fiquei (informação verbal, entrevista, usuária 01).

Eu não tenho família aqui, tenho um problema de saúde sério, tenho que fazer cirurgia e não tinha mais como pagar um aluguel. Eu morava junto com uma pessoa em uma quitinete, a pessoa faleceu, eu perdi o emprego e não me aceitam mais no albergue (informação verbal, entrevista, usuária 02).

O relato da usuária 02 traduz os reflexos do sistema capitalista na ida das mulheres para a rua, ocasionada por fatores financeiros, já que após perder o emprego, viu-se impossibilitada de manter as despesas de uma casa, sendo forçada a ir para a rua.

Na fala da usuária 03, é possível perceber a influência da fragilidade dos vínculos familiares na ida das mulheres para a rua, pois foi abandonada logo cedo pela mãe e como era órfã de pai, passou a fazer da rua o seu espaço de vivência. O relato da usuária 01 apresenta um motivo diferente dos já citados: após um desabamento ocasionado pela falta de estrutura da casa em que morava, ficou desamparada e sem ter onde morar.

As mulheres carregam sua história consigo, o que não parece acontecer com a mesma intensidade entre os homens. Não é por acaso que elas passam a morar na rua, não há uma decisão prévia de fazer isso, a rua é a alternativa.

Em consonância com Silva (2009), são vários os fatores motivadores da existência de pessoas em situação de rua, tais como: fatores estruturais (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social etc.), fatores biográficos (alcoolismo, drogadição, rompimento dos vínculos familiares, doenças mentais, perda de todos os bens etc.).

Nesse contexto, viver em situação de rua é estar sujeito a precárias condições de vida, enfrentar todas as expressões da questão social e estar desprovido de direitos mínimos e básicos, submetido a uma realidade difícil, em um cotidiano permeado por pobreza, exclusão, invisibilidade social, vulnerabilidade e risco: “Rapaz é difícil pra tomar o café, almoçar, jantar, pra banhar, trocar de roupa, ter meu documento guardadinho, ter minha bolsa, que eu tinha, não tenho mais (informação verbal, entrevista, usuária 03).”

Tiene (2004) ratifica que viver na rua é recomeçar a cada dia a luta pela sobrevivência. É buscar, por meio de pequenos furtos e esmolas, recursos para suprir as necessidades imediatas, ou envolvendo-se em atividades informais, a exemplo de guardar carros, catar papéis e outros, como revelado na fala: “eu olho carro, eu peço às vezes no banco, eu sou muito humilhada. Eu peço esmola no pão de açúcar, na loteria, eu ganho R\$ 15,00, R\$ 30,00, R\$20,00, R\$ 40,00 (informação verbal, entrevista, usuária 03).”

A violência apresenta-se como um dos principais desafios verificados na alocação dessas mulheres, sendo justificada pelo preconceito ou por abusos sexuais e espancamentos, violências psicológicas, verbais e negligenciais.

O pior é a noite. Comida graças a Deus onde eu chego dá, mas isso também não é vida. À noite, na dormida é muito difícil, porque você tá ali, você não sabe quem é o bem quem é o mau, quem é que chega pra fazer o mau pra você, você tá exposta (informação verbal, entrevista com a usuária 2).

No contexto da rua, constituem-se as relações de gênero. É possível inferir que as mulheres em situação de rua procuram parceiros para se sentirem seguras, sendo, muitas vezes, submetidas a eles para garantir sua segurança. Viver na rua, para elas, é, também, construir essas relações necessárias ao seu cotidiano.

Tenho, esse marido aí, o “fulano”. Ele representa que é bom pra mim, me ajuda. Nós pedimos no Rei do Frango, pedimos na Cookies comida. Não pode andar é com amizade “paia”, né? (informação verbal, entrevista com usuária 3).

Esses depoimentos confirmam o conceito relacional de gênero, em que se constroem relações a partir da identidade masculina e feminina, e onde as diferenças são confrontadas. Para Tiene (2004), viver na rua exige da mulher a busca de proteção, até como estratégia de sobrevivência, e o homem responde e complementa melhor esta e outras necessidades dela.

Ele tá até doente, tá operado da perna. Ele é uma motivação pra mim, porque ele não bebe, não fuma e eu bebia e usava droga, através dele eu estou deixando tudo. Ele me protege, quando tentaram me estuprar ele não tava no momento, tinha ido pra Caxias (informação verbal. Entrevista com usuária 02).

Muitas declarações expressam que, em geral, o homem mantém o controle na relação subordinando a mulher pela força física e pela agressão verbal. Nesse diapasão, Tiene (2004) patenteia que isso demonstra que a submissão em que vive a mulher não é natural, mas sim construída, e depende das experiências de vida, do tempo e do lugar que ocupa na sociedade: “meu marido já me agrediu, tacou a escova na minha cabeça, uma ferida no meu negócio aqui, nunca dei parte dele não. Eu caí ontem, ele usa droga, ele bebe (informação verbal. Entrevista com a usuária 03).”

A tentativa de submeter a mulher aos seus desejos pode ser favorecida pelo *status* de protetor que o homem carrega. Essa situação perversa exige habilidade e muita afirmação feminina. Embora a mulher que vive e mora na rua mantenha valores individuais, ela também é capaz de construir formas alternativas de relações em seu confronto com o homem.

Ela sofre abusos e ameaças para submeter-se sexualmente, em uma situação desigual. Assim, demonstra-se a superioridade masculina que se manifesta nas relações, além da concepção de que o gênero feminino e o masculino apresentam comportamentos diferentes no ambiente da rua.

Nessa perspectiva, manter o cuidado com o corpo, com a aparência pessoal, com a higiene torna-se, ainda, um desafio. O discurso de uma das usuárias mostra que, em conformidade com Tiene (2004), mesmo em um processo marcado por perdas

sucessivas (trabalho, família, moradia), a vaidade, algo natural do gênero feminino, é presente no cotidiano dessas mulheres:

Eu também sou muito vaidosa, gosto de usar brincos, colares, pulseiras, não tenho condições pra comprar, os que eu tinha roubaram e eu não tenho onde guardar essas coisas (informação verbal. Entrevista usuária 02).

Queria ir pro salão, se eu pudesse me ajeitava mais, colocava um brinco. (informação verbal. Entrevista com a usuária 03).

A usuária 03, em uma de suas falas, indica a dificuldade de manter a feminilidade no ambiente das ruas. A falta, tanto de condições financeiras quanto de um local para guardar seus pertences, faz com que ela se veja impossibilitada de usar artefatos como brincos, colares e pulseira, o que ela mesma considera importante para manter sua feminilidade. Dessa forma, estando em espaços ou territórios públicos e sentindo-se ameaçadas por tudo e por todos, essas mulheres desenvolvem a capacidade de preservação do que lhes resta com muito cuidado e resistência.

Outro obstáculo encontrado nesse âmbito é o preconceito com o qual as pessoas em situação de rua se deparam cotidianamente e que se torna mais agravante com as mulheres em situação de rua, não só por estas morarem ali, mas também por existir em nossa sociedade um histórico de desvalorização da mulher. Esse preconceito, somado às outras dificuldades aqui elencadas, reflete na noção que essas mulheres têm de sua situação de rua e na representação social a que estão submetidas.

3.2 A percepção da mulher em situação de rua quanto à sua condição de vida

Conforme sanciona Sousa (2015), a percepção das pessoas em situação de rua apresenta uma ótica constituída por elementos singulares, características da história particular de cada pessoa que vivencia essa situação de rua. Então, é sabido que estar em situação de rua é enfrentar um processo de ruptura de vínculos, sejam estes sociais, políticos, econômicos ou culturais. Esse processo gera profundos impactos e reflete nas ações, percepções e vivências construídas por esse segmento.

Nessa lógica, homens e mulheres enfrentam, no ambiente das ruas, um universo permeado de preconceito, estigmas e dificuldades. No entanto, nota-se que o preconceito contra o gênero feminino apresenta um agravante, que advém do processo histórico e social de desvalorização da mulher. Retoma-se aqui a afirmação de Tiene (2004), de que submissas no ambiente doméstico, as mulheres têm tratamento desigual nas relações de trabalho, o que parece se repetir também na rua, que é um espaço público.

Assim, as mulheres em situação de rua denotam, em suas afirmativas, uma ideia sobre sua condição de vida marcada por humilhação, desprezo e preconceito, atrelada a um sentimento de exclusão e despertencimento ao contexto social, considerando-se diferente das outras pessoas: “sofro humilhação, as pessoas me ver, quer me bater, dão um murro, chama de ladrona. Peço lá no banco, ninguém quer dar, difícil

(informação verbal. Entrevista com a usuária 03).

Nota-se que o papel social designado para a mulher, histórica e culturalmente, de reprodutora a responsável pelo lar, limitada ao espaço físico e social da casa, reflete na forma como o segmento feminino em situação de rua é visto pela sociedade e na construção da identidade social destas:

As pessoas não deixam de olhar diferente pra gente, então me sinto excluída (informação verbal. Entrevista com a usuária 02).

Algumas pessoas me olham diferente, já teve tentativa de estupro duas vezes, o meu companheiro tava viajando (informação verbal. Entrevista com a usuária 02).

Me sinto ofendida (informação verbal. Entrevista com a usuária 03).

Desse modo, as representações sociais sobre as mulheres em situação de rua reforçam a construção de identidades articuladas com valores negativamente afirmados. Nesse caso específico, as representações sociais do gênero feminino em situação de rua podem ser consideradas, igualmente, ideológicas, pois reproduzem e cristalizam valores construídos socialmente.

Tomando como pressuposto os ensinamentos de Barbieri (1993), ao investigar as questões femininas, requer-se uma análise das relações mulher-homem, mulher-mulher e homem-homem em todos os níveis, âmbitos e tempos, cabe salientar a visão das mulheres em situação de rua em relação às demais mulheres não inseridas nesse contexto, pois quando questionadas, consideram-se diferentes:

Eu me acho diferente, porque elas acham que tem condição, aí acham assim, essa mulher tá precisando, ela tem que ficar aí (informação verbal. Entrevista com a usuária 01).

Considero sim, porque eu não tenho nada na vida, elas pensam assim, essa mulher nova na rua, pedindo (informação verbal. Entrevista com a usuária 03).

Deduz-se, pela participação das entrevistadas, que elas não se identificam com as outras mulheres que não fazem parte do segmento em situação de rua, sentindo-se diferentes delas. Acreditam que aquele é o lugar reservado para elas, o que contribui para que o gênero feminino em situação de rua absorva essa representação e se sinta condicionado a uma identidade desumana.

A despeito disso, Di Flora (1987, p.49) analisa a interiorização da desumanização como um aspecto que faz com que o cidadão em situação de rua não se sinta mesmo completamente humano: “a pressão da estrutura social e econômica, ao determinar o ingresso do indivíduo nesta categoria, condiciona-o à formação de uma nova identidade, a de mendigo socialmente estigmatizado, e entendido como deteriorada, o que o leva a não se sentir completamente humano.”

Destarte, a análise da situação de rua desses sujeitos perpassa não apenas a compreensão dos determinantes sociais subjacentes à realidade em que estão submetidos, mas também a consideração de identidade social desses sujeitos,

construída e reconstruída no contexto de intensas contradições.

Assim, o entendimento das mulheres em situação de rua quanto à sua condição de vida condiz com a representação social que a sociedade tem delas. A identidade social é construída, portanto, a partir de um processo em que o sujeito tem um papel central, pois é a partir dos significados que produz sobre a sua realidade que a identidade social vai sendo moldada.

Fundamentada nos conceitos elaborados por Moscovici (2001) e Jodelet (2005), que mostram a representação social como uma forma de conhecimento elaborado socialmente e compartilhado pelos membros de uma sociedade em que contribuem para a construção de uma realidade comum a um conjunto social, tal representação toma o desconhecido como familiar.

As representações sociais das mulheres em situação de rua são impregnadas de preconceitos e estigmas que influenciam na forma como elas agem, refletindo na preservação das concepções que elas têm de si, como evidenciado na fala das entrevistadas: “ eu percebo preconceito, eu fico assim, coisada assim. Eu fico assim, quando eu vou pra parada de ônibus, né? (informação verbal. Entrevista com a usuária 01). “Uma pessoa inútil, eu me enxergo assim (informação verbal. Entrevista com a usuária 02).

É relevante ressaltar que, mesmo acometidas por um universo de dificuldades, estigmas e preconceitos, todas as mulheres entrevistadas revelam o desejo de superar a realidade atual e sair das ruas, tendo como objetivo e projeto de vida possuir uma casa.

Demonstram que, ao contrário do público masculino que por vezes encontra no ambiente das ruas uma forma de liberdade e superação, e prefere continuar ali, as mulheres sonham em retornar a um ambiente privado e viver em família, o que revela a influência do papel social feminino enquanto detentora do lar, assim como do diferente significado que viver nas ruas apresenta para os gêneros feminino e masculino:

Eu pretendo sair da rua. Conseguir uma casa (informação verbal. Entrevista com a usuária 01).

Trabalho, na minha casa, pegar meu filho, construir minha família (informação verbal. Entrevista com a usuária 02).

Seja bom, na minha casa, vou passar o Natal na minha casa, fazer meu aniversário em agosto, na minha casa. Lavar roupa, cozinhar, ter minhas coisas, andar limpa (informação verbal. Entrevista com a usuária 03).

Mendonça (2006), em seus estudos, ao fazer referência aos sentidos subjetivos frente ao futuro dos moradores de rua, destaca que essa capacidade que tais moradores têm é que lhes permite, muitas vezes, conseguir perspectivas e projetos futuros, ainda que a condição social de muitos não lhes possibilite vislumbrar a realização desses projetos.

Tal posicionamento foi demonstrado pelas entrevistadas:

Eu acho que é assim um emprego, um curso (informação verbal. Entrevista com a usuária 01).

Uma casa, é o primeiro passo da minha vida (informação verbal. Entrevista com a usuária 02).

Podia me dá uma casa, os móveis. Me ensinar a fazer alguma coisa, um serviço, uma coisa pra vender (informação verbal. Entrevista com a usuária 03).

Nota-se, por meio da fala das entrevistadas, o desejo de possuir um emprego ou até mesmo um possível curso que as capacite para produzir algo que renda dinheiro, o que revela a fragilidade de políticas sociais voltadas para esse público e a importância de políticas que atendam às necessidades específicas do gênero feminino.

Do exposto, é possível conceber, conforme indica Sousa (2015), que a forma como cada sociedade significa suas relações sociais vai influenciar como os sujeitos se veem diante do todo social do qual fazem parte. Essa dimensão simbólica repercute na identidade dos sujeitos.

Logo, a compreensão das mulheres em situação de rua quanto à sua condição de vida é erigida a partir das relações com o meio social, no processo de construção de sua identidade, por intermédio da interação com o contexto subjacente, produzindo uma relação dialética fundamental entre sujeito, identidade e sociedade.

4 | CONCLUSÃO

Compreender as mulheres em situação de rua requer reconhecer a complexidade que envolve a temática, estando seus diversos aspectos ligados à sociedade capitalista, às condições e às necessidades sociais, às contradições de gênero e à representação social destas.

O fenômeno *população em situação de rua* está intimamente relacionado com a ascensão do sistema capitalista, que se desenvolve a partir do binômio *capital/trabalho* e provoca o processo de exclusão, pobreza e desigualdade social. Assim, compreende-se esse fenômeno como uma expressão radical da questão social na contemporaneidade.

Nesse sentido, as mulheres em situação de rua representam minoria, sendo esse fato explicado por fatores históricos e sociais, assim como pelos limites da socialização feminina. Constatou-se, por meio desse estudo, que as mulheres em situação de rua no município de Teresina-PI são predominantemente negras, solteiras e pouco alfabetizadas. São mulheres que possuem naturalidade e quantidade de filhos distintos, assim como costumam estar em diferentes locais de permanência no espaço da rua, confirmando o perfil heterogêneo dessa população, o que dificulta a utilização de apenas um conceito para defini-las.

Dessa forma, para essas mulheres, viver em situação de rua é estar submetida

às precárias condições de vida, enfrentando todas as expressões da questão social, desprovidas dos direitos mínimos e básicos, e submetidas a uma realidade difícil, em um cotidiano permeado por pobreza, exclusão, invisibilidade social, vulnerabilidade e risco.

A violência apresenta-se como um dos principais desafios encontrados na fala dessas personagens, por meio de abusos sexuais e espancamentos, assim como violências psicológicas, verbais e negligenciais, resultando no fato de que muitas vezes essas mulheres se submetem ao gênero masculino em busca de proteção.

Destaca-se, ainda, o preconceito a que essas mulheres se deparam cotidianamente, não só por morarem nas ruas, mas também por existir em nossa sociedade um histórico de desvalorização da mulher. Esse preconceito, somado a outras dificuldades ora apresentadas, reflete na percepção que estas mulheres têm de sua situação de rua e na representação social a que estão submetidas.

Portanto, as representações sociais sobre as mulheres em situação de rua caracterizam-nas como pessoas inúteis, desumanas, invisíveis para o restante da sociedade, acometidas de estigmas, estereótipos e preconceitos, que se materializam nas desigualdades sociais e nas formas como essa população constrói suas identidades. Assim, a compreensão das mulheres em situação de rua entrevistadas, frente à sua condição de vida, é condizente com a representação social que a sociedade tem delas.

Depreende-se, então, que as mulheres em situação de rua enfrentam mais adversidades que o público masculino, pelo próprio histórico de desvalorização da mulher, assim como por sua fragilidade natural, seja física ou emocional, convivendo com um duplo preconceito, tanto por estar em situação de rua como pelos conflitos de gênero.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, Teresita. **Sobre a categoria gênero**: uma introdução teórico-metodológica. Tradução Antonia Lewinsky. Recife: Edição S.O.S. Corpo, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. **Política Nacional para a População em Situação de Rua**, instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Brasília, 2009.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais** (Resolução CNAS nº 109/2009). Brasília, 2009.

DI FLORA, M. C. **Mendigos**: porque surgem, por onde circulam, como são tratados? Petrópolis: Vozes, 1987.

JODELET, Denise. **Loucuras e representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MENDONÇA, Gabriel Coelho. **Sentidos subjetivos de moradores de rua frente ao futuro**. Campinas, 2006.

MINAYO, Maria Cecília. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. **Textos em representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MOSCOVICI, Sergio. Das representações coletivas às representações sociais: elementos de uma história. In: JODELET, D. (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2001. p. 45-66.

SCOTT, J. **Gênero**: uma categoria útil para análise histórica. Recife: SOS Corpo, 1989.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua 1995- 2005**. Brasília, 2009.

SOUSA, Michelle Carvalho. **A percepção da população em situação de rua frente à sua condição de vida em Teresina-PI**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso – Instituto Camillo Filho, Teresina, 2015.

TIENE, Izalene. **Mulher moradora na rua**: entre vivências e políticas sociais. Campinas, SP: Alínea, 2004.

O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR

Vanelise de Paula Alorald

Assistente social formada pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Mestra e Doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre/RS.

RESUMO: O presente estudo debate a necessidade da construção de informações mais detalhadas sobre os serviços de acolhimento que atendem crianças e adolescentes. Entende-se que os indicadores sociais criam possibilidades para as esferas governamentais aprimorar suas normas, diretrizes e estratégias voltadas para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. O uso de indicadores como ferramenta de trabalho, pode orientar o processo de planejamento das metas existentes nos serviços, como também permite acompanhar (monitorar) o que e como vem sendo desenvolvido para a efetividade das ações. Faz-se imprescindível o mapeamento das condições em que estão sendo ofertados os serviços em cada região do país a fim de os técnicos possam referenciar os serviços existentes para cada público, ao mesmo tempo sistematizar informações para um diagnóstico do seu território. Utiliza-se do enfoque misto à luz do Método Dialético Crítico.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores sociais;

Serviços de Acolhimento; Crianças e Adolescentes; Convivência Familiar e Comunitária.

ABSTRACT: The present study discusses the need to construct more detailed information on the reception services that serve children and adolescents. It is understood that social indicators create possibilities for governmental spheres to improve their norms, guidelines and strategies aimed at ensuring the rights of children and adolescents. The use of indicators as a work tool can guide the process of planning the goals in the services, as well as follow (monitor) what and how has been developed for the effectiveness of actions. It is essential to map the conditions under which services are being offered in each region of the country so that technicians can reference the existing services for each public, at the same time systematize information for a diagnosis of their territory. The mixed approach is used in light of the Critical Dialectic Method.

KEYWORDS: Social Indicators; Reception Services; Children and Adolescents; Family and Community Living.

1 | INTRODUÇÃO

Para implementação, monitoramento e

avaliação das políticas públicas de atendimento e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, faz-se necessária a divulgação de informações que possibilitem o acompanhamento da situação e das ações que já vem sendo aplicadas. De acordo com o IBGE, indicadores “são estatísticas que retratam o estado social de uma nação, região, cidade ou local, a partir de um conjunto de dados sobre aspectos da sua vida” (PRATES; FERNANDES, 2009, p.182-83), além disso Jannuzzi (2009, p.15) acrescenta que

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. [...] Em uma perspectiva programática, o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas.

As ideias desenvolvidas pelo autor revelam a importância dos indicadores sociais para o planejamento, elaboração e reflexão sobre a efetividade das políticas públicas na realidade vivenciada pela população. Também os indicadores são fortes subsídios para “aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais” (JANNUZZI, 2009, p.15).

Assim, os indicadores sociais permitem um levantamento de dados que podem auxiliar nas análises e aprimoramento de programas e projetos em execução. Os indicadores sociais, portanto, podem servir também como subsídios para os profissionais, que trabalham com algumas demandas específicas da população, possibilita que os trabalhadores sociais e a sociedade em geral visualizem e repensem a efetividade dos programas e serviços ofertados.

Para fins de um diagnóstico situacional da realidade dos serviços de acolhimento institucional e familiar voltados para crianças e adolescentes, procurou-se informações nos sites oficiais e órgãos de proteção dos direitos da infância e adolescência. Os dados levantados demonstram que a trajetória de luta pela garantia dos direitos à convivência familiar desse segmento em questão, é de fato, recente na história do país. Dentre os marcos fundantes desse reconhecimento destacam-se: Declaração Universal dos direitos da criança em 1959, na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e Adolescente - ECA em 1990, na Convenção sobre os Direitos da Criança (no Brasil) em 1990, na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS em 1993, na Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC em 2006, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009, nas Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento em 2009, na Lei Nacional da Adoção (e da

garantia do direito à convivência familiar) em 2009, na Alteração da LOAS em 2011, no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE em 2012, na Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2012, na Convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade em 2014, no direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante em 2014, nas Políticas Públicas para a Primeira Infância em 2016 e na Lei nº 13.509, de 2017 que também dispõe sobre acolhimento, apadrinhamento, guarda e adoção de crianças e adolescentes

Mesmo que a história do atendimento à infância e adolescência date antes mesmo do período colonial no Brasil, seu reconhecimento enquanto sujeitos em pleno desenvolvimento que necessitam de proteção integral, possuem repercussão no país somente a partir 1988 com a aprovação da Carta Magna e principalmente após o ECA com as legislações que se seguiram depois. Após os anos 1990 percebeu-se a necessidade de garantir proteção e cuidados especiais à criança, incluindo proteção jurídica apropriada, antes e depois do nascimento, e assegurar uma unidade familiar que ofereça suporte para o crescimento social, emocional, harmônico e saudável.

Já em 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança representava um passo adiante na história da humanidade reconhecendo que em todos os países do mundo existem crianças vivendo sob condições excepcionalmente difíceis e necessitando atenção especial. Em seu Art. 20 “A criança temporária ou definitivamente privada do seu ambiente familiar ou que, no seu interesse superior, não possa ser deixada em tal ambiente tem direito à proteção e assistência especiais do Estado” (UNICEF, 1989, s.p).

Entretanto, mesmo com o reconhecimento jurídico, no que diz respeito às medidas de proteção nos casos em que ocorrem violações de direitos, estas ainda estão em processo de reconhecimento, sendo ainda recentes as mudanças estabelecidas pelo novo paradigma ético. Sabe-se que existe um elevado número de crianças e adolescentes vivendo em entidades de acolhimento institucional em todo país, encontrando-se privados do direito fundamental à convivência familiar e comunitária, em decorrência do enfraquecimento dos vínculos familiares, encontram-se na perspectiva de uma futura reintegração familiar ou colocação em família substituta.

As medidas de proteção para crianças e adolescentes já eram indicadas pelo ECA, porém foram alteradas com a lei 12.010 de 2009. Mesmo assim, quando observada a trajetória dos bancos de dados - percebendo a necessidade da definição das condições de atendimento e do número de crianças e adolescentes em regime de acolhimento institucional ou familiar no país, para que através dessas informações, Políticas Públicas pudessem ser implementadas e aprimoradas na busca da permanência de crianças e adolescentes acolhidos apenas em caráter transitório e excepcional – constatou-se que em 27 de outubro de 2009 foi aprovada a Resolução nº 93 que implantou o CNCA (Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos) regulamentado

pela Instrução Normativa nº 3/2009 da Corregedoria Nacional da Justiça. O objetivo do cadastro desde o início foi “concentrar as informações referentes às crianças e aos adolescentes em regime de acolhimento institucional ou familiar no país, de todas as comarcas das Unidades de Federação” (CNJ, 2009, p.3)

Entretanto, mesmo que esta ferramenta contenha dados referentes às condições de atendimento e o número de acolhimentos institucionais e familiares e se encontre disponível no portal do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), o seu acesso se mantém restrito aos “órgãos autorizados” que são os atores do SGDCA (Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente). Por isso, o “cidadão comum” consegue visualizar apenas alguns dos dados quantitativos mais específicos, referentes por exemplo, ao número de desacolhimentos (desligamento da medida de acolhimento) por motivos de: retorno à família natural, inserção em família extensa, inserção em família substituta, falecimento, chegada da maioridade (18 anos), número de acolhidos ameaçados de morte, número de Vara/Comarca sem entidades de acolhimento registradas, etc. Muitos dados, em princípio, permanecem sob sigilo dos órgãos que compõem o SGDCA. Mesmo assim, o CNCA representou um avanço, no sentido de servir como importante ferramenta para subsidiar ações integradas entre Conselho Tutelar, Ministério Público, Juizado de Direito da Infância e Juventude, Promotoria de Justiça, Secretaria da Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Assistência Social para implementação de políticas públicas que permitam reduzir o número de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e abreviar o período de permanência em programas de acolhimento.

2 | CONTEXTUALIZANDO A SITUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR A PARTIR DOS INDICADORES SOCIAIS

O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos - CNCA foi criado após a Resolução nº 54 de 29 de abril de 2008 que dispõe sobre a implantação e o funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção - CNA (CNJ, 2008). O CNA já em 2008 buscava consolidar um Banco de Dados único e nacional sobre crianças e adolescentes que estavam para ser adotados, e em 2009 articulou-se ao CNCA no intuito de defender e promover o direito à convivência Familiar e comunitária.

Dois anos depois, considerando que o Ministério Público tem o dever de zelar pelo efetivo cumprimento das normas referentes aos direitos assegurados às crianças e adolescentes nos espaços públicos e serviços destinados à esse segmento, observados os princípios da proteção integral, foi aprovada a Resolução nº 71 de 15 de Junho de 2011, que “Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento” (CNMP, 2011).

Esta Resolução foi importante, na medida em que nos anos anteriores, especificamente em 2009 e 2010 segundo dados do Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento realizado para o Ministério do Desenvolvimento Social pela Fundação Osvaldo Cruz (contando com o apoio do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS) com o objetivo de identificar e caracterizar a rede de serviços de acolhimento existentes no Brasil bem como as crianças e adolescentes neles atendidos, revelou-se entre os dados que cerca de 35% de todos os abrigos do país não haviam recebido nenhuma visita do Ministério Público enquanto que destes, 24% afirmaram não terem sido fiscalizados pela Vara da Infância e Juventude da sua jurisdição neste mesmo período (FIOCRUZ et al. 2010).

Embora seja de conhecimento que as entidades de acolhimento devam ser monitoradas e acompanhadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Conselho Tutelar, haviam muitas denúncias referentes à ausência destes órgãos e a precária fiscalização em tais instituições. Com a Resolução nº 71, aprovada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), os promotores da Vara da Infância e Juventude começam a ter o dever de inspecionar as condições oferecidas nos serviços de acolhimento, assim na referida Resolução consta que

Art. 1º. O membro do Ministério Público com atribuição em matéria de infância e juventude não-infracional deve inspecionar pessoalmente, com a periodicidade mínima trimestral, as entidades de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar sob sua responsabilidade, ressalvada a necessidade de comparecimento em período inferior, registrando a sua presença em livro próprio (CNMP, 2011, p.2).

Assim, fica determinado a necessidade de visita periódica, observando os índices populacionais que poderão interferir no prazo (como por exemplo: em municípios de 1 a 5 milhões de habitantes a inspeção poderá ser quadrimestral. Já nos municípios com mais de 5 milhões de habitantes a inspeção poderá ser semestral). Para as visitas, o Ministério Público deve ainda contar com uma equipe mínima de 01 (um) assistente social, 01 (um) psicólogo, 01 (um) pedagogo, 01 (um) arquiteto e/ou 01 (um) engenheiro para acompanharem nas fiscalizações e após isso, elaborarem relatório de avaliação do atendimento se está em conformidade com as orientações do ECA (CNMP, 2011).

O que acontece é que mesmo que muitas instituições que atendem crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, declarem receber supervisão dos órgãos fiscalizadores, muitas não são visitadas há mais de um ano e outras nem possuem documentação das crianças, a maioria são conveniadas e alguns nunca prestam contas ao judiciário (FIOCRUZ et. al, 2010).

Ressalta-se que durante muito tempo estas instituições serviram como depósitos de crianças, asilos, orfanatos e recolhimentos. Durante muito tempo, as entidades interviam cada qual com seu entendimento do que seria melhor para as crianças

e adolescentes abrigados. A maioria destas instituições apoiadas em convicções religiosas e funcionalistas, adotavam postura rígida e disciplinadora. Por isso, com as novas legislações ainda recentes na história do atendimento à infância e adolescência, mudou-se a concepção tutelar do menor para uma doutrina apoiada na proteção integral. Isto exige radical mudança na postura de toda a sociedade, sobretudo, daqueles que executam políticas públicas. Por isso, ainda são muitas as dificuldades de adequação daqueles que discordam que o que diz as legislações é o melhor para os acolhidos, dificuldades para aquelas instituições que convivem com escassos recursos materiais e humanos, e dificuldades porque não raras entidades, se utilizam dos serviços de acolhimento como forma de renda (sobretudo as privadas), priorizando os interesses financeiros em detrimento do trabalho de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Desde setembro de 2007 existe o Censo SUAS que vem se constituindo como importante ferramenta de coleta de informações a respeito dos programas, projetos e serviços do âmbito da Assistência Social, daquilo que é executado pelos municípios de forma a ampliar conhecimento da realidade dos equipamentos, e sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. A instituição responsável por este Censo é o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e iniciou o processo de monitoramento através de fichas, introduzindo o questionário eletrônico somente em 2008. Em 2009 os questionários abrangeram o CREAS. Em 2011 ampliou-se a pesquisa para os conselhos, gestores, rede privada e Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua. Somente então em 2012 é que foram incorporados questionários voltados para unidades de acolhimento (IBGE, 2016).

Este levantamento do Censo Suas, realizado anualmente, ao descrever a estrutura e organização dos equipamentos da Assistência Social de todo o país, colabora para qualificação do planejamento, acompanhamento e avaliação do SUAS. Porém, no que se refere às unidades de acolhimento, mesmo que estejam registradas 4.360 unidades em 2012, 4.423 unidades em 2013 e 5.184 unidades em 2014, estas correspondem à equipamentos voltados à prestação de Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade que atendem crianças, idosos e famílias, além de pessoas com deficiência, mulheres em situação de violência e jovens egressos dos serviços de acolhimento institucional (MDS, 2015). Portanto, os dados embora relevantes porque demonstram uma contínua expansão destes equipamentos e algumas características próprias, não revelam de modo separado, a especificidade dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, mesmo que a Resolução nº 109/2009 que dispõe sobre a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais tenha organizado os serviços conforme o público a ser atendido formas de funcionamento e impacto esperado.

Destaca-se que o Censo Suas é recente, principalmente no que tange ao universo dos serviços na Alta Complexidade que foram incorporados ao sistema do Banco de Dados mais recentemente, por isso, ainda há que ser revisado para contemplar muitas outras estatísticas. No início de 2013 foi entregue o Relatório da Infância e Juventude

pelo CNMP, seguindo a normativa da Resolução nº 71/2011. O documento intitulado “Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País” contém informações compiladas pela Comissão da Infância e Juventude do MP sobre as entidades inspecionadas pelos promotores e despontou como uma grande estratégia para prevenção de violações ao direito à convivência familiar e comunitária. Tendo em vista que em 2012 foi aprovada a Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente, que considera que “toda a rede ligada direta ou indiretamente à proteção da infância e juventude, é condição fundamental para o aumento da eficiência e da efetividade na garantia dos direitos das crianças e adolescentes” e que “os dados colhidos pelos órgãos do Poder Executivo e pelas instituições do Sistema de Justiça registram grande número de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento[...], indicando que persiste tendência à institucionalização, embora as disposições normativas determinem seu caráter de excepcionalidade e provisoriedade e apontem para alternativas protetivas” (CNJ et.al, 2012, p.3). O referido relatório, possui inúmeras informações das mais diversas, desde “a condição das instalações físicas, adequação dos programas de atendimento às diretrizes do ECA e às Orientações Técnicas do CONANDA/CNAS/MDS, até o perfil e status familiar das crianças e adolescentes acolhidos” (CNMP, 2013, p.5).

Em janeiro de 2013 começou no Brasil um processo de muitos questionamentos sobre as diferentes Bases de Dados existentes. De um lado o Conselho Nacional de Justiça por meio da Corregedoria Nacional de Justiça, de outro lado o Conselho Nacional do Ministério Público e por fim a Secretaria Nacional de Assistência Social por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cada um desses órgãos de atuação nas situações que envolvem as medidas de proteção na forma de acolhimento institucional ou familiar de crianças ou adolescentes, possuíam seu sistema de dados. Diante disso, não se podia definir a quantidade mais provável de entidades existentes, de crianças e adolescentes acolhidos, do tempo de permanência de crianças e adolescentes em medidas de proteção, entre outras informações. Os dados do Censo Suas indicavam um número, o relatório das inspeções realizadas pelo MP obtiveram outro número e os dados do CNCA apontavam outras informações. Os dados do Censo Suas de 2012 utilizados pelo MDS revelaram a existência de 2.380 entidades de acolhimento no país e 33.456 crianças e adolescentes sob medida de proteção. Segundo os dados do relatório emitido pelo CNMP para atender a Resolução nº 71/2011, haviam de 2012 a março de 2013, 2.370 entidades (que foram visitadas) e 30.000 acolhidos. Já no CNCA cujo órgão responsável é o CNJ, apontavam nesse mesmo período 4.029 instituições de acolhimento e 45.585 acolhidos.

Uma das propostas pensadas foi unificar os cadastros e criar um banco de dados único, que pudesse ser acessado pela Internet por integrantes de todos os órgãos que atuam na questão. A integração dos dados entre Judiciário, Assistência Social e Ministério Público viabilizaria um rápido e melhor atendimento às famílias. A ação

conjunta entre os órgãos tornaria mais eficiente o enfrentamento das questões que levam à situações de acolhimento de crianças e adolescentes - onde muitas vezes ainda é visto como um castigo (FREIRE, 2013). O trabalho de unificação da base de dados e informações estava previsto para se concretizar em 2015, porém ainda em 2017 não havia sido concluído.

Por isso, cabe alertar para a necessidade da continuação das atualizações dos bancos de dados para que continuem retratando a real situação dos serviços de acolhimento e do atendimento prestado aos acolhidos. Não obstante, ressalta-se que os dados do relatório do MP coletados pelos promotores da Justiça da Infância em todos os estados do país, ainda constituem dos mais abrangentes e atuais, dentre os indicadores sobre o tema. Assim, alguns que retratam o contexto da realidade dos acolhimentos serão analisados a seguir.

No ano de 2013 no Brasil havia 1.736 abrigos e 511 casas lares totalizando 2.247 unidades de acolhimento, ou seja, 77,3% eram abrigos e 22,7% eram casas-lares. O acolhimento institucional contemplava no centro-oeste um total de 226 unidades. No Nordeste 228. No Norte 103. No sudeste 1.087. No sul 603 unidades de abrigos e casas-lares. Já o acolhimento familiar corresponde a apenas 3,35% do serviço de acolhimento no país, o que demonstra que esta é uma experiência “recente enquanto programa de proteção” (BITTENCOURT, 2004, p.124).

No que diz respeito aos serviços de acolhimento que compõem o atual Sistema de Proteção na Alta Complexidade, há uma concentração de acolhidos na modalidade de abrigo institucional, cujo atendimento costuma ser mais massificado e precarizado. Ainda revela-se mínima a quantidade de crianças, sob medida de proteção, tendo seu direito à convivência familiar e comunitária assegurada e um atendimento personalizado garantido.

Dentre um universo de unidades de acolhimento, somente 3,35% representavam em 2013, o serviço de acolhimento familiar no país. Trata-se de analisar em que medida, efetivamente, os antigos internatos e orfanatos foram superados e os abrigos constituem como única alternativa. Também cabe a ponderação se o caráter excepcional e provisório vem sendo cumprido e se estão havendo condições para um trabalho de reinserção familiar nesses equipamentos socioassistenciais. Nota-se maior quantidade de unidades de acolhimento no Sudeste e em segundo lugar no Rio Grande do Sul. Importante analisar em que medida estes dois Estados estão conseguindo prevenir e intervir sobre as causas dos acolhimentos.

Em 2013 foram atendidos 1.019 crianças e adolescentes no Serviço de Acolhimento Familiar - SAF, (enquanto que no Serviço de Acolhimento Institucional - SAI foram atendidos 29.321 acolhidos), trata-se de um Serviço cuja proposta fundamenta-se na “desinstitucionalização”, na mudança de paradigmas quanto às formas de ofertar a proteção integral sem que se negue o direito de conviver em família.

Embora se saiba que as características dos abrigos, após promulgação do ECA vêm se reestruturando, muitas premissas previstas em legislação ainda são ignoradas,

pois o atendimento não oferece meios de intervenções com maior qualidade. Ainda ocorrem práticas inadequadas e as crianças e adolescentes, cujos direitos foram violados, frequentemente permanecem abrigados por longos períodos com dificuldade de retorno para suas famílias.

Ressalta-se que o acolhimento familiar tem maior expressividade na região Sul, seguida por Sudeste e depois Centro-Oeste. De certa forma, nestes estados pressupõe-se uma atuação da rede de proteção integrada ao Juizado da Infância e da juventude, e em constante comunicação com as equipes técnicas do judiciário (CECIF, 2003). Mas ainda há que debater com as outras regiões sobre os entraves e limites para a implementação desta modalidade nos demais territórios.

Pode-se perceber que ainda prevalecem os meninos sendo maioria dentre os acolhidos em todas as modalidades de atendimento. Ainda existem, apesar de não representar número expressivo, instituições para um público apenas, o que faz lembrar os antigos recolhimentos e orfanatos que segregavam o público atendido.

Chama a atenção que a idade de crianças e adolescentes que mais é acolhida do sexo feminino é entre 12 e 15 anos, representando quantidade expressiva e a maioria dentre a modalidade de acolhimento institucional no formato de casas-lares. Nos abrigos-institucionais também prevalecem adolescentes de 12 a 15 anos sendo encaminhadas para este serviço e afastadas da família de origem. Nas famílias Acolhedoras, especificamente nas regiões Nordeste e Sul reafirmam este perfil mais presente no acolhimento, bem como a presença de adolescentes maiores de 16 até 18 anos de idade. Cabe ressaltar que em muitos lugares, o acolhimento familiar é voltado para o público em que a reintegração familiar não consegue se efetivar e nas quais as chances de adoção são mínimas, assim como outros mais voltados para crianças menores no início de seu desenvolvimento, e que necessitam de atenção especializada. Nota-se isso, quando se percebe que no acolhimento familiar prevalecem da mesma forma, crianças de até 06 anos de idade. Segundo Kreuz (2012, p. 133) “Na prática, observa-se que muitas crianças, embora em condições jurídicas de serem adotadas, com problemas de saúde, bem como crianças maiores, encontram dificuldades para serem adotados, para os quais uma solução alternativa pode ser a família acolhedora”.

O acolhimento de crianças do sexo masculino de 06 a 11 anos de idade é prevalente nas casas-lares e nos abrigos-institucionais. Cabe nota que estes dados representam a necessidade de fortalecimento dos grupos de convivência voltados para esta faixa etária na Proteção Básica, de forma a orientar a família e dispor meios de fortalecê-la para que seus laços não venham a se romper ou fragilizar mediante as necessidades que poderiam ser atendidas e recursos de prevenção acionados.

No site do CNJ, em seu sistema online pode-se visualizar dados atuais, embora não muito abrangentes e detalhados, sobre as entidades de acolhimento e sobre as crianças e adolescentes acolhidos. Um dado interessante é que foram expedidas no Brasil em 2018, 303.945 guias de acolhimento e 254.193 guias de desligamento. Percebe-se que há número maior de acolhimento em detrimento ao desacolhimento.

Observa-se que diante deste dado, deve a sociedade em geral se mobilizar junto ao poder público para que as leis 12.010 de 2009 e 13.509 de 2017 que dispõem não apenas sobre a adoção, mas sobre os meios de garantir a convivência familiar e comunitária, sejam respeitadas nos Serviços de acolhimento, pois estas mesmas leis destacam a importância da brevidade e excepcionalidade das medidas de proteção adotadas e para isso, a necessidade de constante reavaliação das situações em que esta intervenção na Alta Complexidade se faz necessária.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se que mesmo que se reconheça o processo histórico e o avanço em termos de reconhecimento legal da necessidade de qualidade dos serviços prestados à infância e adolescência, cabe a crítica sobre as lacunas ainda existentes dos dados quantitativos em níveis nacional, estadual e municipal e a importância da articulação do mundo acadêmico, por meio da pesquisa, para levantamento dessas necessidades.

A partir da divulgação do real contexto em que vivem crianças e adolescentes em medida de proteção é que se pode criar mecanismos e ferramentas mais eficazes de enfrentamento e proposições para melhor atendimento das demandas que se apresentam.

As informações contidas nos dados oferecerem elementos substantivos para nortear ações profissionais. Os instrumentais qualitativos constituem parte da prática cotidiana não somente de assistentes sociais, como de vários outros técnicos que trabalham interdisciplinarmente nos espaços socioassistenciais. Nesse sentido, há envolvimento permanente de construções coletivas em meio a uma dinâmica societária que preza pela fragmentação.

Por isso, os indicadores sociais (indicador = indica algo. Na Economia significa uma “tendência” do que está acontecendo) açulam estratégias profissionais na medida em que são utilizados como referências para melhoramento e constante evolução do quadro de atendimento. Sabe-se que cada indicador refere-se a números que descrevem apenas um ângulo da realidade, por isso faz-se importante uma análise qualitativa do todo, da conjuntura societária em seus aspectos ideopolíticos, históricos, sociais, econômicos, culturais e ambientais para apreender as contradições presentes nos diversos aspectos que envolvem os direitos da população infanto-juvenil, principalmente no que se refere ao direito à convivência familiar e comunitária e o que está por detrás da ausência de dados e informações sobre a situação em que se encontram aproximadamente no ano de 2018, as 47.751 crianças e os adolescentes afastados da família de origem.

REFERÊNCIAS

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 6.ed. Florianópolis: UFSC, 2006.

BITTENCOURT, Isabel Luzia Fuck. Acolhimento familiar: relato da experiência em São Bento do Sul, SC. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS (Org.) **Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar**. Dias 12, 13 e 14 de abril de 2004. Centro de Convenções do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. RJ: Terra dos Homens, 2004.

CECIF. Centro de Capacitação e Incentivo à Formação (Org.). **101 perguntas e respostas sobre alternativas de convivência familiar:** família de apoio, guarda e apadrinhamento afetivo. São Paulo: CeCIF, 2003.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Adoção (CNA)**. Resolução nº 54 de 29 de abril de 2008. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_54.pdf>. Acesso em: Out. 2016.

_____. **Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA)**. Resolução nº 93, de 01 de dezembro de 2009. Disponível em < <http://www.tjrr.jus.br/cij/arquivospdf/Manual%20de%20Usu%C3%A1rio%20CNCAA.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça; CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público, CONDEGE, Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais; MJ, Ministério da Justiça, MEC, Ministério da Educação; MTE, Ministério do Trabalho e Emprego; MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; MS, Ministério da Saúde; SDH, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasil: CNJ/CNMP/CONDEGE/MJ/MEC/TEM/MDS/MS/SDH, Out. de 2012.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 71 de 15 de junho de 2011**. Disponível em: < http://www.mpgp.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMjMvMTRfNDsiZiIsIjI0X3Jlc2cxX2Nvb3NvbGkYWYWRhXzZlucGRmI1d/res71_consolidada-2.pdf>. Acesso em: Out. 2016.

_____. **Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País.** Relatório da Infância e Juventude. Resolução nº 71/2011. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. 108 p.

FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz; CLAVES, Centro Latino Americano de Estudo de Violência e Saúde Jorge Careli; SNAS, Secretaria Nacional de Assistência Social; MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**. Brasil: FIOCRUZ/CLAVES/MDS/SNAS, Set. de 2009 a Jan. de 2010. Disponível em: < https://static1.squarespace.com/static/56b10ce8746fb97c2d267b79/t/56b4f6f38a65e204ee2642ab/1454700286830/levantamento_nacional_das_crianças+e+adolescentes_em_serviços_de_acolhimento.pdf >. Acesso em: Out. 2016.

FONSECA, Jairo Simon. **Curso de Estatística**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo do Sistema Único da Assistência Social (Suas)**. Brasil: Comitê de Estatísticas Sociais, 2016. Disponível em: < <http://ces.ibge.gov.br/base-dados/metadados/mds/metadados-do-censo-suas.html> >. Acesso em: Out. 2016.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2009.

KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à Convivência Familiar da Criança e do Adolescente: Direitos Fundamentais, Princípios Constitucionais e Alternativas ao Acolhimento Institucional**. Curitiba: Juruá, 2012.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014**: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015. 176 p.

PRATES, Jane; FERNANDES, Idília. Os processos de monitoramento e avaliação e a construção de indicadores. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social**: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

TOLEDO, Geraldo Luciano. **Estatística básica**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1985.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **A Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adoptada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de Setembro de 1990. Disponível em: <file:///C:/Users/15190827/Documents/convencao_direitos_crianca2004%20(1).pdf>. Acesso em: out. 2016.

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA

Patrícia Ribeiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Rio de Janeiro - RJ

programs.

KEYWORDS: Poverty management; Social policy; Income transfer programs; PT governments.

RESUMO: Esse artigo é fruto dos estudos realizados na dissertação de mestrado que objetivou analisar a gestão da pobreza nos governos petistas, enquanto estratégia central de ressignificação das políticas sociais na atualidade. Diante da conjuntura de agravamento da capacidade destrutiva do capital, as políticas sociais vêm sendo desconectadas do campo da proteção social universal, para se configurarem como políticas de enfrentamento à pobreza, através da assistencialização e dos programas de transferência de renda.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão da pobreza; política social; programas de transferência de renda; governos petistas.

ABSTRACT: This article is the result of the studies carried out in the Master's thesis that aimed to analyze the management of poverty in the PT governments, as a central strategy for the re-signification of social policies in the present time. In view of the worsening of the destructive capacity of capital, social policies have been disconnected from the field of universal social protection, to be defined as policies to combat poverty, through assistance and income transfer

1 | INTRODUÇÃO

No Brasil, desde os anos de 1990, vem-se configurando uma modalidade de intervenção social que focaliza o atendimento da questão social no limite do ajuste econômico, ou seja, na pobreza. Essa atual abordagem não é algo peculiar do Brasil, mas trata-se de uma direção mundial dita “milagrosa” de aliviar as contradições sociais.

A gestão da pobreza é uma forma barata e considerada eficaz de minimizar as desigualdades e controlar os conflitos sociais por meio de pequenas concessões aos mais pobres, através dos programas de transferência de renda.

As últimas duas décadas vêm apresentando uma redução drástica do caráter redistributivo das políticas sociais, em favor da defesa de ações focalizadas na gestão da pobreza, como sendo a melhor medida para aliviar o estado de carência da população beneficiada.

Cada vez mais as políticas sociais estão sendo desvinculadas do campo da proteção

social universal para se caracterizarem como um conjunto de ações assistenciais de alívio da pobreza, de caráter moralizante e controlador que coloca o indivíduo no foco da questão e não a estrutura capitalista. A noção e a gestão da pobreza acabam sendo explicadas pela individualização da figura do pobre e pelas suas próprias carências.

Nos marcos da sociedade capitalista atual, em que sucessivas transformações de diversas ordens e em escala mundial se perpetuam na ordem do dia e se legitimam, principalmente, via ideologia e consenso numa busca desenfreada por acumulação e expansão do capital, pensar a posição que a gestão da pobreza vem assumindo em nossos mecanismos de proteção social torna-se necessário, crítico e atual.

2 | DESAFIOS PARA A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: GESTÃO DA POBREZA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.

No Brasil convivemos com uma contradição em termos de política social: apesar da conquista constitucional de 1988 ter desenhado um padrão de proteção social universal, consubstanciado no que conhecemos por seguridade social, com a onda neoliberal o parâmetro da universalidade cedeu lugar a adoção de ações focalizadas nos segmentos mais empobrecidos. Ou seja, mesmo com os avanços sociais inscritos na carta cidadã nunca tivemos, de fato, um Estado de bem-estar social. Isso porque a tentativa de edificar um Estado promotor de direitos sociais via políticas sociais universais foi rapidamente sucumbida com a consolidação do neoliberalismo nos anos de 1990. Na época, os direitos sociais passaram a ser questionados em nome de uma suposta crise do Estado que exigia o corte dos gastos sociais.

O constante aumento do desemprego, a precarização das condições de trabalho e o esvaziamento dos sistemas de proteção social dos trabalhadores compõem fatores que precisavam ser escamoteados, relativizados e ocultados para torná-los aceitáveis pela população. Por outro, o esvaziamento dos princípios democráticos, a retirada da responsabilidade estatal no provimento de respostas às sequelas da “questão social”, a significativa perda dos direitos sociais exigem mecanismos pseudocompensadores e ideológicos que impeçam a identificação das reais causas das mazelas sociais. Nesse sentido, criou-se uma “cultura de crise”, nos termos de Mota (2008), cujo discurso predominante era de que havia uma crise estrutural no Estado e que era preciso “reformá-lo”. Desse modo, partiu-se da premissa de que na atual conjuntura era impossível orientar, principalmente, as políticas sociais nos marcos da proposta do Estado de Bem-Estar social, pois o momento era de crise.

Para Silva (2012):

A chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para a defesa neoliberal do corte de gastos sociais que esconde as reais intenções de diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender em maior escala as demandas do grande capital. (SILVA, 2012, p. 217).

Assim, o Estado enquanto veículo de atenção das necessidades da população via políticas públicas passa, então, sob direção neoliberal, a investir em uma “nova” modalidade de intervenção social que se esquia do campo dos direitos universais. O argumento para o corte do caráter universalizante das políticas sociais foi de que eram paternalistas, desequilibradoras e custosas, por isso era necessário uma redefinição do seu papel.

Desse modo, a via encontrada para burlar as conquistas sociais e trabalhistas advindas da Constituição de 1988, foi a de escamotear a relação mercado de trabalho e proteção social que garante universalidade das políticas públicas para implementar, através da privatização, focalização e descentralização dos gastos sociais, diferentes modalidades de programas assistencialistas e compensatórios de atenção prioritária à pobreza. A reorientação das políticas sociais nessa lógica seguiu a orientação dos organismos multilaterais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) e teve seu marco no Brasil com a experiência do Programa Comunidade Solidária do governo de FHC.

Desse modo, operou-se um *“processo de reconversão do tratamento da questão social”* (Ivo, 2006), onde os padrões universais das políticas sociais foram modificados por “novas” políticas com corte na pobreza que não propunham medidas abrangentes que efetivem direitos, mas ações que apenas amenizem a situação deteriorada das condições de vida da população através de medidas focalizadas, emergenciais, compensatórias e comunitárias. Assim, os “pobres” são desvinculados do sistema de proteção social para serem “encaixados” em programas de atributo individual, que tem o objetivo de “ajudar” os empobrecidos a superarem a situação de vulnerabilidade na qual se encontram.

Essa mudança de rumo no padrão das políticas sociais é decorrente tanto da redução da “questão social” em “questão da pobreza”, quanto da direção dada pelos organismos multilaterais de enfatizar a gestão da pobreza como estratégia de atenuar os efeitos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, por meio da retirada da dimensão redistributiva para o tratamento reduzido na linha da pobreza de caráter moralizante.

O destaque na pobreza ressignificou as políticas sociais para o tratamento desarticulado, transitório, descontínuo e insuficiente de programas sociais focalizados nos segmentos mais empobrecidos. As políticas sociais ao final dos anos de 1990 se reorientaram e ganharam nova roupagem com a implementação dos programas de transferência de renda no limiar dos anos 2000.

Como sabemos, os anos de 1990 foram marcados pelo desmonte do sistema brasileiro de proteção social que no lugar da universalização operou-se com a focalização. Não obstante, iniciamos os anos 2000 com um prognóstico nada otimista em termos de avanços sociais. Segundo Silva, Yasbek e Giovanni (2011):

Por conseguinte, iniciamos o século XXI com distâncias, cada vez mais amplas

entre os indicadores econômicos e sociais. Nosso Sistema de Proteção Social tem se mostrado incapaz de enfrentar o empobrecimento crescente e a desproteção social de amplo contingente da população brasileira, sem lugar no mercado de trabalho ou sujeita a ocupar postos de trabalhos precários, instáveis, sem proteção social e com remuneração cada vez mais rebaixada. Ademais, os programas sociais têm sido orientados, historicamente, por políticas compensatórias e desvinculadas das políticas de desenvolvimento econômico, cujos modelos só têm servido para incrementar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade, que exclui a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais que deveriam atender à população mais carente (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2011, p. 32).

É justamente no contexto de precarização das relações de trabalho, informalidade, desemprego, redução dos valores da remuneração do trabalho e, conseqüentemente, agudização da pobreza que os programas de transferência de renda surgem no debate internacional como mecanismos compensatórios e residuais de enfrentamento à pobreza, tendo como objetivo manter o interesse do grande capital e atenuar os efeitos da pobreza e da desigualdade sem tocar em seus fundamentos.

Historicamente pobreza e riqueza sempre conviveram lado a lado nas sociedades capitalistas em uma relação dialética, onde um se opõe ao outro e na contradição formam uma unidade. Nessa unidade um precisa do outro para existir. Marx em uma de suas passagens resume essa lógica da seguinte maneira: “Acumulação de riqueza num pólo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto” (Marx, 2005, p. 749). Ou seja, sem apropriação da riqueza socialmente produzida não há pobreza e se não há pobreza não há exploração. Essa é a lei geral da acumulação capitalista. Contudo, com o neoliberalismo que culminou na expansão desenfreada do processo de pauperização da classe trabalhadora, o fenômeno da pobreza passou a causar entraves à acumulação capitalista. Sendo assim, as agências multilaterais e os organismos internacionais buscaram uma estratégia para amenizar as contradições da reestruturação produtiva e, com isso, a “questão da pobreza” ganhou centralidade nas políticas sociais via programas de transferência de renda.

Para Maranhão (2008), os programas de transferência de renda seguem duas direções: a primeira é de construir um aparato ideológico que distorce as causas da pobreza e manipula os reais dados da pobreza (através de metodologias pautadas nas “linhas de pobreza”), e a segunda é de desenvolver políticas focalizadas de renda mínima para os considerados pobres.

Partindo dessas duas direções, tais programas não precedem de prévia contribuição e propõem uma insuficiente transferência monetária a famílias pobres que se enquadram nos critérios de elegibilidade.

No Brasil, nos anos de 1970 já se iniciavam os debates sobre renda mínima com a criação da Renda Mensal Vitalícia que concedia um amparo previdenciário de meio salário mínimo aos maiores de 70 anos, aos considerados inválidos ou incapacitados ao trabalho. Contudo, foi apenas com a Constituição de 1988 que o debate da

transferência de renda se insere no país com a inclusão do Benefício de Prestação Continuada – BPC - no texto constitucional, em substituição a Renda Mensal Vitalícia extinta em 1995. O BPC se afirmou como direito no âmbito da Assistência Social (logo, não contributivo) e teve sua implementação em 1996, após a criação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993. (SILVA, 2010 e SILVA, YASBEK E GIOVANNI, 2011).

Em 1995, o primeiro governo FHC imprimiu um momento de corte nos gastos sociais e defendeu a abordagem da “questão social” no âmbito do “combate à pobreza”, onde os mecanismos de assistência voltaram-se para a mobilização da sociedade, através das ações de auto-ajuda e (neo)filantrópicas do chamado “terceiro setor” e quando necessário, recorria-se aos programas sociais estatais fragmentados, paliativos, compensatórios e focalizados nos grupos mais pobres, cuja função se traduziu em “políticas de inserção”.

O principal programa governamental do governo FHC foi o Comunidade Solidária. Tal Programa era vinculado ao CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) e pautava-se nos princípios: parceria, solidariedade e descentralização para acabar com a fome no país. Apesar do Programa Comunidade Solidária ter recebido o título de uma estratégia governamental inovadora de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, tendo a participação e parceria da sociedade na busca de soluções mais adequadas para o problema da pobreza, na prática tal programa representou um mecanismo de intervenção social pautado no combate à pobreza que não priorizava a adoção de políticas sociais universais, uma vez que o foco era o atendimento emergencial da pobreza. Sua ação era totalmente desvinculada da Assistência Social, da concepção de direitos sociais e da LOAS.

Ainda no primeiro governo FHC também tivemos a implementação do BPC em 1996 que por ter sido inserido no texto constitucional de 1988 não seguiu a mesma tendência do Comunidade Solidária. O BPC representou uma conquista no campo da assistência social, tendo em vista que se consolidou como benefício inscrito em lei, logo direito constituído (Silva, 2010) e se tornou uma das transferências de renda mais importantes do país.

Já em meados do seu segundo mandato, FHC implementou o que denominou de “Rede de Proteção Social”, que focalizava o atendimento das políticas sociais nos mais empobrecidos, através de pequenos repasses de valores. Os principais programas criados foram o Bolsa Escola, o Bolsa-Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Agente Jovem e o Auxílio-Gás (SILVA, 2010).

Contudo, foi na era Lula que os programas de transferência de renda ganharam centralidade na agenda de governo como mecanismos de enfrentamento à pobreza. Em 2003, no discurso de posse, o presidente Lula indicava que em seu governo a política social focalizada seria sua prioridade pra enfrentar a fome e a pobreza no país. No início do seu governo foi criado o Programa Fome Zero que focava o atendimento da fome e da pobreza através de várias ações entre elas o Programa Cartão Alimentação

que concedia um valor para as famílias comprarem alimentos. Por não ter tido o resultado esperado o Fome Zero foi rapidamente substituído pelo Programa Bolsa Família que representou o marco da construção de uma política de transferência de renda no país de abrangência nacional.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e foi regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Tal programa resultou da unificação de quatro programas de transferência de renda da era FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) e tinha os seguintes objetivos:

- a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.
- b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (Brasil/ MDS, 2006) (YAZBEK, 2012, p. 307).

A focalização da política social com o Programa Bolsa Família dividiu os trabalhadores em categorias de “extremamente pobres”, “pobres” e “não pobres”, conforme os seus rendimentos. Com isso, as desigualdades sociais e econômicas saíram do âmbito da relação capital e trabalho para se concentrarem no âmbito da classe trabalhadora.

A estratégia de Lula foi de focar as políticas sociais na extrema pobreza com ações de controle e transferência de renda para garantir a sobrevivência dos “mais pobres” no limite da linha de pobreza, fazendo com que ao menos - estaticamente - aquela família beneficiária pudesse sair da pobreza absoluta e ser alçada para a dinâmica financeirizada.

Apesar de o programa Bolsa Família atender um largo quantitativo de famílias em estado de pobreza, por meio do repasse de valores para complementar a renda dessas famílias, não houve no país uma real distribuição de renda durante os governos Lula, conforme foi veiculado por Lula e pela mídia.

Com poucos investimentos o programa atingiu um largo quantitativo de famílias em situação de vulnerabilidade social e, com isso, ganhou destaque o discurso de que a problemática da pobreza deveria ser resolvida no campo da assistência social, uma vez que, a condição de pobreza decorre da falta de investimento nos pobres (má administração) e não da estrutura econômica. Desse modo, o desenvolvimento social seria alcançado por meio do fortalecimento dos programas assistenciais.

Ao enaltecer o campo da assistência social, os governos Lula buscaram reorganizar tal campo como uma política pública especificamente de enfrentamento à pobreza, tanto que em 2004 criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visando reorientar as ações no campo da assistência e também criou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), para nortear as ações do SUAS.

É claro que a criação do SUAS e da PNAS foram fundamentais para a consolidação da assistência social como política pública, porém suas implementações deram-se em um terreno de retrocessos no campo das políticas sociais, onde o tratamento da questão social estava centrado na gestão da pobreza e, com isso, na atualidade os programas de transferência de renda representam elemento central na constituição do nosso Sistema de Proteção Social. (SILVA, 2010).

Para Yazbek (2012):

O que se observa é que os programas de transferência de renda focalizados na pobreza e na extrema pobreza revelam, sob a orientação da ideologia neoliberal profundas mudanças nas políticas sociais contemporâneas. A mais significativa delas é a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza, como se política social fosse “coisa para pobre”. Outra constatação é o fato de que esses programas apenas “aliviam” a pobreza, desenvolvendo-se ao largo de políticas econômicas que não se alteram. Ou seja, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servido tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado (YAZBEK, 2012, p. 310).

Na impossibilidade de garantir trabalho para a população, frente às condições que ele assume na contemporaneidade (precarização, desemprego, subcontratação, informalidade, etc), o Estado capitalista amplia o campo de ação da assistência social como sendo o caminho salvacionista para aliviar a pobreza. Desse modo, a seguridade social assume outro desenho: longe de se formar como um mecanismo de proteção amplo e articulado com as diversas políticas que a integram (de acordo com o que foi preconizado pela Constituição de 1988), deposita na assistência o fetiche de ser a política capaz de enfrentar as desigualdades sociais existentes (MOTA, 2008).

Sem dúvida, com o Programa Bolsa Família os governos Lula capitalizaram politicamente e ideologicamente as políticas sociais para se legitimar e as transformou no principal instrumento de enfrentamento da pobreza. (MOTA, 2008).

De acordo com Siqueira (2011):

Nunca na história nacional a assistência social teve tanta presença na política de um governo, abrangendo tantas famílias, e envolvendo tanto o Serviço Social, mas esses ‘avanços’ acontecem paralelamente à sua precarização e à de outras políticas sociais (SIQUEIRA, 2011, p. 94).

O Programa Bolsa família se constituiu como uma dita “virtuosa estratégia nacional de redução da desigualdade social e diminuição da pobreza no Brasil” (ANTUNES e GIMENEZ, 2007, p. 63) que alicerçado pela atual política de assistência social, vem sendo enaltecido como sendo a “melhor” medida para aliviar o estado de carência da população pauperizada. Entretanto, tal estratégia na verdade é a face da pauta “novo” desenvolvimentista de inserir a população empobrecida na lógica da dominância financeira garantindo, sobretudo, a transferência de renda ao grande capital.

Ajustado a essa lógica encontra-se o atual Plano Brasil sem Miséria dos Governos Dilma e, atualmente do Governo Temer, como eixo estratégico de gestão da pobreza. O Plano Brasil sem Miséria foi instituído no início do governo Dilma (2011-2014) por meio do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, o qual destacou como finalidade “superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (Art. 1º) até o final de 2014.

O Plano Brasil sem Miséria consiste no desdobramento da política de gerenciamento da pobreza adotada pelos governos Lula, por meio do Programa Bolsa Família e integra várias ações. Tomando o sentido multidimensional da pobreza, o Plano tem como objetivo promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. Para isso, o Plano prevê elevar a renda familiar *per capita*; ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social; ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural.

Para atingir seus objetivos, o Plano Brasil sem Miséria definiu três eixos de atuação - garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva - para aumentar as capacidades e oportunidades e, conseqüentemente, elevar a renda per capita e aumentar as condições de bem-estar da população.

Em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, o Governo Federal agrega no Plano a transferência de renda; os serviços públicos nas áreas da educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica; e a inclusão produtiva, através de um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes para “romper” com o “círculo vicioso da exclusão social”, por meio da ação intersetorial do Estado.

As reflexões até aqui apresentadas revelam que o foco na “questão da pobreza” desloca o centro da política social universal para o tratamento direcionado nas consequências da concentração de renda, que acabam sendo tratadas sem um olhar crítico dos determinantes estruturais que condicionaram esta situação. Assim, os “pobres” acabam sendo desvinculados do sistema de proteção social para serem “encaixados” em programas de atributo individual, que tem o objetivo de “ajudar”, dentre o conjunto dos “pobres”, os “mais pobres” a superarem a situação de vulnerabilidade na qual se encontram.

A falsa sensação de ascensão social oportunizada pelas ações dos programas de transferência de renda com foco na pobreza retira do campo da crítica a análise de que as medidas compensatórias não promovem mudança social. De fato, nenhum pobre é capaz de sair do estado de pobreza e ascender socialmente recebendo um benefício de menos de um salário mínimo por mês! Entretanto, “a transferência de renda funciona como uma espécie de alavanca para incluir no circuito de consumo e

bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais que estão impedidos dessa participação”. (SILVA, 2012, p. 222).

O lugar que a pobreza assume na atualidade e a forma de tratamento dado aos “pobres” revela um movimento que:

relativiza as expressões da questão social no aqui e no agora e magnifica uma representação de pobreza que desterritorializa a questão social, pois a definição de pobre e de pobreza pode ser calculada por fórmulas predefinidas e índices que se encaixam em qualquer parte do mundo (MAURIEL, 2012, p. 182).

Segundo Neves (2008) estamos diante de uma nova pedagogia da hegemonia que consiste em uma série de novas formulações teóricas e ações político-ideológicas que a burguesia se utiliza, em escala mundial, para assegurar a sua dominação. Vejamos:

Um primeiro movimento da nova pedagogia da hegemonia diz respeito à viabilização do retorno ou a permanência de um conjunto significativo da população ao nível mais primitivo da convivência coletiva, no qual os agrupamentos sociais organizam-se conforme sua função e posição na produção, sem uma maior consciência de seus papéis econômicos e político-social. Nesse movimento, são incentivadas pela aparelhagem estatal, por organismos diversos da sociedade civil e por empresas, formas de participação política caracterizadas pela busca de soluções individuais ou grupistas para problemas coletivos.

[...]

Um segundo movimento dessa nova pedagogia da hegemonia traduz-se no desmantelamento e/ou refuncionalização dos aparelhos privados de hegemonia da classe trabalhadora que vinham até então se organizando com vistas à ampliação de direitos e/ou construção de um projeto socialista de sociedade e sociabilidade. Esses organismos passam a atuar como parceiros na construção de uma nova “sociedade do bem-estar”, ora participando diretamente da execução das políticas sociais do neoliberalismo reformado, ora redefinindo o escopo de suas lutas ao nível da construção de um capitalismo de face humanizada, considerado como a única solução possível para a classe trabalhadora no século XXI. (NEVES, 2005).

[...]

Um terceiro movimento consiste no concomitante estímulo estatal à expansão da organização dos grupos de interesses extra-econômicos na sociedade civil e na ação orgânica dos organismos internacionais em relação à implementação de uma nova política social (NEVES, 2008, p. 2 e 3).

Esses três movimentos traduzem as atuais estratégias da gestão da pobreza em conferir: um novo papel ao Estado (Estado gerencial) na prestação dos serviços compensatórios e na coordenação das parcerias com vistas a apassivar os movimentos das classes trabalhadoras; uma nova política social capaz de fornecer a metamorfose do Estado de Bem Estar em “Sociedade de Bem Estar”, cujo foco é o indivíduo; e a privatização, focalização e fragmentação das políticas sociais no “neoliberalismo de terceira via” (NEVES, 2008).

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado pela lógica de um conjunto desarticulado e insuficiente de programas sociais compensatórios que tratam o “pobre” e a pobreza isolados do debate estrutural da produção de riqueza, já que o que define a condição de pobreza é a própria incapacidade do indivíduo ter oportunidades para gerar renda e, conseqüentemente, de se manter “inserido” no mercado.

A centralidade da pobreza nas políticas sociais parte da direção dada pelos organismos internacionais de primar pela “igualdade de oportunidades”, no sentido de que todos possam ter o direito de “aprender a pescar” (Mauriel, 2010) e não de receber diretamente o “peixe”. Em outras palavras, significa dizer que as políticas de enfrentamento à pobreza têm como princípio desenvolver capacidades e gerar oportunidades para que cada “pobre” possa ter potencialidade para concretizar suas realizações.

De fato, a pobreza e a desigualdade social na perspectiva dos organismos internacionais não são determinadas prioritariamente pela falta de renda, mas pela privação de liberdade e, por isso, enfrentar a pobreza “significa desenvolver capacidades enquanto liberdades de escolha [onde] o Estado tem papel fundamental em garantir condições mínimas para esse “empoderamento”.” (MAURIEL, 2012, p. 184).

É nesse sentido que as políticas de enfrentamento à pobreza investem em determinadas condições habilitadoras (ex: saúde, educação, crédito, etc.) para que os indivíduos possam expandir suas capacidades de se manterem economicamente, socialmente e politicamente na sociedade, já que o que define a pobreza é a incapacidade deste indivíduo de desenvolver habilidades que supram suas necessidades de alimentação, educação, saúde, renda, entre outras.

A “questão da pobreza” se limita a um problema técnico que requer uma intervenção também técnica e padronizada para identificar e capacitar os “pobres”. Nesse sentido, os sistemas universais de proteção social tornam-se desnecessários, pois o sentido da igualdade é dado pelo acesso a determinadas condições habilitadoras que garantirão ao pobre sua “ascensão social”.

Essa concepção de política social limita o atendimento apenas “aos mais pobres” com medidas que podem ser aplicadas em qualquer realidade, pois o que caracteriza o estado de pobreza é a incapacidade do indivíduo de lutar contra a sua própria pobreza.

Segundo Ivo (2006), essa mudança de modelo da política social é orientada a partir de alguns paradigmas. Vejamos:

O primeiro, de *natureza estratégica*, diz respeito à operacionalização da política social pela via da focalização, o que envolve a definição de novas “técnicas” de medição das condições de pobreza, segundo diferentes alvos do tecido social: mulheres, crianças e adolescentes, negros, etc. Essa operacionalização enfatiza a diferenciação do acesso; o subsídio à demanda; a identificação de populações vulneráveis; a descentralização das ações e da *governance*: em outras palavras, a mobilização de atores sociais e políticos em ação conjunta para alcançar os objetivos

e metas dos programas [...]. O segundo, de *caráter societal*, implica a redefinição de novas responsabilidades entre Estado e sociedade quanto ao encaminhamento da questão social (parceria público-privado), passando desde a descentralização das ações; parcerias com a sociedade civil; focalização das famílias, com papel decisivo para as chefes de família; até a mecanismos de capacitação dos pobres para atuarem como sujeitos políticos organizados, através da participação e do controle das políticas. O terceiro diz respeito a uma *racionalidade econômica*, sob a hegemonia do mercado, e implica proceder à transferência monetária direta aos beneficiários, estimulando a sua integração ao mercado, como consumidores e/ou pequenos empreendedores (IVO, 2006, p. 68 – grifos do autor).

Tais paradigmas dão o tom das atuais políticas sociais que passam a ser individualizadas e centralizadas nas características e comportamentos dos considerados pobres, cuja proposta é de ajudar esses indivíduos a se tornarem “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea. (MAURIEL, 2008).

Tal lógica está longe de resolver o “problema da pobreza” no país, até porque esse não é o propósito do governo, mas há de se admitir que o discurso apelativo de “erradicar a pobreza” consegue eficácia ideológica, principalmente pelo forte efeito estatístico da transferência de renda.

O ambiente econômico e social em que as políticas sociais se processam revela uma regressividade em termos de direitos sociais, avanços democráticos e luta política, pois elege o indivíduo como o centro das ações e prega a assistência aos mais “pobres”.

O nosso atual sistema de proteção social mostra-se incapaz de enfrentar o empobrecimento da população, mas ao contrário revela-se totalmente ajustado à lógica do capital financeiro, sendo que de uma maneira bem peculiar: priorizando a transferência de renda via política de assistência social.

A particularidade brasileira no enfrentamento à pobreza reside na prioridade conferida à assistência social como política de enfrentamento da “extrema pobreza” no país.

Apesar de esses programas surtirem impactos, mesmo que insuficientes para as famílias atendidas, não são capazes de garantir independência e autonomia dos considerados “pobres”. Os recursos transferidos são muito abaixo do salário mínimo e não resolvem o “problema da pobreza”. Os beneficiários desses programas não conseguem superar a pobreza que estão submetidos e permanecem na condição de “bolsista” que, por outro lado, garante passividade e conformismo. Além disso, tais programas propiciam um efeito estatístico importante, pois ao dar uma “bolsa” a quem nada tinha diminui a desigualdade de renda entre os “pobres” e transforma esse beneficiário em “não pobre”, ou seja, em “nova classe média”.

O enfrentamento da pobreza via assistencialização das políticas sociais tem sido tratado no Brasil como um grande avanço civilizatório proporcionado pelo atual modelo de desenvolvimento do país que permitiu um progresso econômico por ter “superado” o neoliberalismo e um avanço social pelo “compromisso” com a “erradicação da pobreza”.

De fato, atuar na pobreza através de políticas sociais focalizadas nos “mais pobres”, a fim de torná-los economicamente produtivos, socialmente ativos e politicamente participativos consiste em uma estratégia político-ideológica para assegurar a dominação burguesa.

O investimento em “políticas sociais para pobres” é a expressão da “nova pedagogia da hegemonia” (Neves, 2008) que a burguesia se utiliza para maquiagem sua real intenção que é tornar o “pobre” produtivo, de forma a garantir um mercado lucrativo ao capital e, paralelo a isso, gerar um conformismo através de uma suposta mobilidade social.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Davi José Nardy; GIMENEZ, Denis Maracci. **Transferência de renda aos ricos e aos pobres no Brasil** – notas sobre os juros altos e o Bolsa-família. Carta Social e do Trabalho Unicamp, nº 5, abril de 2007. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/index.html>>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7492 de 2 de junho de 2011. **Institui o Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2>>. Acesso em 03/05/2012.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto, DEAN, Hartley e SIQUEIRA, Jorge (orgs.) **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Buenos Aires: CLASCO, p.61-85, 2006.

MARANHÃO, Cêzar Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: **O Mito da Assistência social**: ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez, p. 93-129, 2008.

MARX, Karl. **A lei geral da acumulação capitalista**. O Capital. Livro I, volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Tese de doutorado. UNICAMP: São Paulo, 2008.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Ed. Injuí, 2010 (Coleção relações internacionais e globalização; 28).

_____. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: **Desenvolvimentismo e construção da hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência social**: ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, Maria Wanderley. Políticas Sociais Contemporâneas. Teses para discussão. **Políticas Públicas e Serviço Social**: análises e debates. Publicação do observatório Social. Rio de Janeiro, setembro e outubro 2008. Disponível em <www.assistentesocial.com.br>. Acesso em: 03/05/2012.

SILVA, Giselle Souza da. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégias de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio....(et. al). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, p. 209-240, 2012.

SILVA, Giselle Souza da. **Transferência de renda e capital portador de juros**: um insidiosa captura. Dissertação de mestrado. UERJ, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIQUEIRA, Luana de Souza. **Pobreza e Serviço Social**. Diferentes concepções e compromissos políticos. Tese de doutorado. UERJ, 2011.

YASBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

POLÍTICA BRASILEIRA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: ATUAÇÃO PROFISSIONAL FRENTE À CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Diego Tabosa da Silva

Universidade Estadual de Montes Claros,
Departamento de Política e Ciências Sociais.
Montes Claros - MG

Anália da Silva Barbosa

Instituição de Ensino, Faculdade ou Departamento
Cidade – Estado

RESUMO: O presente artigo busca apresentar alguns elementos que conformam a Política de Assistência Social no Brasil, destacando o seu processo de ampliação e consolidação, destacando como isto ocorreu sob uma lógica baseada no ideário neoliberal. Este estudo nos remete, também, a reflexão sobre a gestão do fundo público na sociedade contemporânea, fruto de um projeto neoliberal que defende a necessidade do enxugamento do Estado e o desmonte do fundo, principalmente no que se refere ao pólo de financiamento dos bens e serviços públicos - salários indiretos. Fruto de pesquisa documental e bibliográfica, apresentamos aos leitores alguns elementos que demarcam a reconfiguração da política de assistência social e dos serviços por ela ofertados, destacando que apesar de avanços, muito ainda se tem para conquistar, numa proposta de tornar o crescimento quantitativo sinônimo de melhores serviços prestados.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social. Assistência Social. Serviço Social.

ABSTRACT: The present article seeks to present some elements that make up the Social Assistance Policy in Brazil, highlighting its process of expansion and consolidation, highlighting how this occurred under a logic based on neoliberal ideology. This study also refers to the reflection on the management of the public fund in contemporary society, the result of a neoliberal project that defends the need to reduce the State and the dismantling of the fund, especially as regards the financing of goods and public services - indirect wages. As a result of documentary and bibliographic research, we present to readers some elements that mark the reconfiguration of the social assistance policy and the services offered by it, noting that despite advances, much remains to be achieved in a proposal to make quantitative growth synonymous with services.

KEYWORDS: Social Policy. Social assistance. Social Work

1 | INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos o entendimento sobre a assistência social vem ganhando novos contornos e, ao mesmo tempo, os serviços prestados por essa política tem se reconfigurado e tomando diferentes formas.

Com a promulgação da Constituição

Federal de 1988, o Estado brasileiro inclui em sua agenda o debate sobre as políticas de saúde, previdência, assistência social, entre outras, e uma série de leis e normas são colocadas em vigência como forma de assegurar o ordenamento dessas políticas.

Entendendo que a política de assistência social e o serviço social possuem uma pertinente relação, temos consciência de que as transformações vivenciadas pela primeira trazem consequências ao segundo. Assim, nos propomos a refletir – e possibilitar novos debates – sobre como a ampliação dos serviços sócio-assistenciais motivados pelas novas legislações, afetam a intervenção dos assistentes sociais brasileiros e mais ainda, a qualidade dos serviços prestados à população usuária. Precisamos compreender que a ampliação do número de equipamentos e profissionais, não revela necessariamente uma melhor qualidade dos serviços, estar atento à tal dado, faz-nos realizar reflexões críticas, onde, destacamos o crescimento da rede de atenção assistenciais, mas, ao mesmo tempo, compreendemos e consideramos outros elementos envolvidos nesse processo.

2 | ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA SOCIAL: UMA CONQUISTA RECENTE

A Seguridade Social no Brasil é composta pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Entretanto, destacamos que o entendimento da Assistência Social como direito dos cidadãos no país é muito recente. As lutas democráticas travadas na década de 1980 – estimuladas pelo clima de insatisfação por parte da classe trabalhadora que via seus direitos brutalmente anulados pelo regime autoritário instalado no país após o Golpe de 1964 e possíveis graças ao desgaste deste governo e necessidade de redemocratização do país - conseguem resultados expressivos no que concerne à conquista e ao reconhecimento de reivindicações das massas populares em forma de políticas sociais públicas. Grande parte dessas conquistas é asseverada na Constituição Federal (CF) de 1988, que, entre inúmeros avanços, institui a seguridade social – e as políticas nela imbricada. Segundo Simões (2010),

A seguridade tem por finalidade a garantia de certos patamares mínimos de vida da população, em face de reduções provocadas por contingências sociais e econômicas. Expressa a relevância que a constituição atribui a estes três direitos sociais [...] sob a determinação de sua concepção universal e, por isso, não mais reduzido às relações de trabalho, em sua forma clássica (SIMÕES, 2010, p. 103).

Seguindo as determinações observadas pela Lei Orgânica da Seguridade Social (LOSS)³ no país, a Assistência Social passa a ser regulamentada por uma lei específica, que visa a sua organização e seu funcionamento. Assim, em 07 de dezembro de 1993, entra em vigor a Lei n. 8.742. Nomeada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), já em seu primeiro parágrafo define ser a Assistência Social,

[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por intermédio de um conjunto

integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A aprovação da LOAS coloca em pauta a necessidade da elaboração de um sistema de gestão e organização para a política de Assistência Social. Porém, neste contexto histórico, o Brasil vivencia os reflexos da implementação de políticas baseadas no ideário neoliberal e isto rebate consideravelmente na implantação e consolidação da seguridade social brasileira. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso fortalece a participação da sociedade na política de assistência, firmando parcerias para que, através da solidariedade e do voluntariado, a política de Assistência Social tivesse uma feição de ajuda e benesse, com um grande movimento de refilantropização das políticas sociais.

Entretanto, ressaltamos que apesar dos golpes sofridos, os movimentos sociais e organizações democráticas, fortalecidos após o fim da ditadura militar brasileira, conseguem desenvolver estratégias para defender os princípios da LOAS. Dentre estas estratégias, podemos destacar a realização das Conferências Nacionais de Assistência Social.

Conferência	Ano	Tema Central
I Conferência Nacional de Assistência Social	1995	<i>Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado</i>
II Conferência Nacional de Assistência Social	1997	<i>“O sistema descentralizado e participativo da assistência social - Construindo a inclusão - Universalizando direitos”</i>
III Conferência Nacional de Assistência Social	2001	<i>“Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”.</i>
IV Conferência Nacional de Assistência Social	2003	<i>“Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos”</i>

Tabela 1 – Conferências realizadas entre 1993 e 2004.

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome

Como podemos observar a realização das conferências, como estratégia dos órgãos de defesa da Assistência Social, tinha a preocupação de realizar um debate qualificado desta política da seguridade social. As conferências são realizadas na Capital Federal – Brasília – e deveriam ocorrer a cada dois anos, como previsto originalmente na LOAS. Porém, através de medida provisória, o período foi alterado para quatro anos, fazendo com que, em 1999, o evento não se realizasse como elaborado inicialmente, voltando a acontecer bianualmente a partir da 3ª edição da Conferência.

3 | POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS: QUALIDADE NO ATENDIMENTO?

A Política Nacional de Assistência Social⁵ (PNAS), divulgada no ano de 2004, busca materializar as deliberações da IV Conferência Nacional e construir um novo padrão de gestão para a Assistência Social no país. Esta política é regida pelos seguintes princípios democráticos:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; IV – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (PNAS, 2004, p. 33).

A PNAS aponta, ainda, sob quais diretrizes a Assistência Social deve ser organizada, preconizando uma “descentralização político-administrativa”, com a colocação dos municípios em papel de destaque, levando em consideração as particularidades territoriais e seus interesses e necessidades. As outras diretrizes enfatizam a participação da população – através de organismos representativos na formulação e controle das políticas –, a prioridade do Estado na condução da política de Assistência Social e a centralidade das ações na família. Segundo esta política, constitui público usuário,

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; *uso de substâncias psicoativas*; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos, indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 34, grifos meus).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou também pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que visa responder à demanda de criação de um sistema de gestão que articula as três esferas de governo e organiza, em todo o território brasileiro, as ações socioassistenciais. A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS),⁶ é considerada o marco inicial para a implantação do SUAS. No SUAS, os serviços socioassistenciais são organizados a partir das referências de vigilância social, proteção social e a defesa social e institucional.

Anteriormente, a política de assistência estava submetida a um duplo comando: o da Comunidade Solidária e da Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS. Além disso, tinha por foco segmentos sociais (públicos-alvo: idosos, crianças, moradores de rua, pessoas com deficiência etc.), enquanto o SUAS organiza-se segundo as necessidades sociais, decorrentes dos graus de complexidade dos riscos e vulnerabilidades sociais, por meio da proteção social. A intensidade e localização dessas necessidades é que determinam o padrão de oferta de serviços (SIMÕES, 2010, p. 317).

De acordo com o previsto na PNAS, a proteção social deve buscar a garantia da segurança de sobrevivência (através de benefícios continuados ou eventuais), segurança da acolhida (oferta de condições materiais de abrigo, alimentação e vestuário) e segurança de convívio ou vivência família (busca pelo reestabelecimento de vínculos familiares e comunitários). Ainda sobre a segurança da acolhida, a política aponta a preocupação em entender os fenômenos atuais que causam a separação familiar, elencando, entre outros, a violência familiar ou social, desemprego prolongado, criminalidade, a drogadição e o alcoolismo.

Na busca da garantia da reorganização dos serviços assistenciais, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 realiza uma separação da proteção social em dois níveis: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). A PSE, por sua vez, foi dividida em dois subníveis: Média Complexidade e Alta Complexidade.

A partir da leitura da PNAS, podemos dizer que a PSB tem caráter preventivo, afinal, destina-se à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, mas que possui vínculos familiares e comunitários, sendo necessárias ações que visem ao fortalecimento destes vínculos. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) são os responsáveis diretos pela execução dos serviços de proteção básica. O Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), Centros de Convivência para Idosos, programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza são alguns dos serviços oferecidos pela proteção básica.

Em relação à Proteção Social Especial (PSE), podemos destacar que, segundo a legislação, ela se dirige ao sujeito com direitos violados, onde a média complexidade busca atender àqueles que possuem vínculos familiares e comunitários, mesmo que fragilizados, enquanto que a alta complexidade está direcionada àqueles sem referência ou que precisem ser retirados da convivência familiar. Para atender aos casos que necessitam de cobertura pela rede de alta complexidade, foram formulados alguns serviços, como a casa-lar, albergues, casas de passagem, família substitua, entre outros. Os serviços prestados pela PSE de média complexidade são prestados pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Plantão Social, abordagem de rua e medidas socioeducativas em meio aberto são algumas das atividades desenvolvidas nos CREAS do todo o país.

A rede de serviços socioassistenciais tem sido ampliada ao longo dos anos. O crescimento do número de equipamentos da Assistência Social cresceu consideravelmente desde o início dessa forma de gestão.

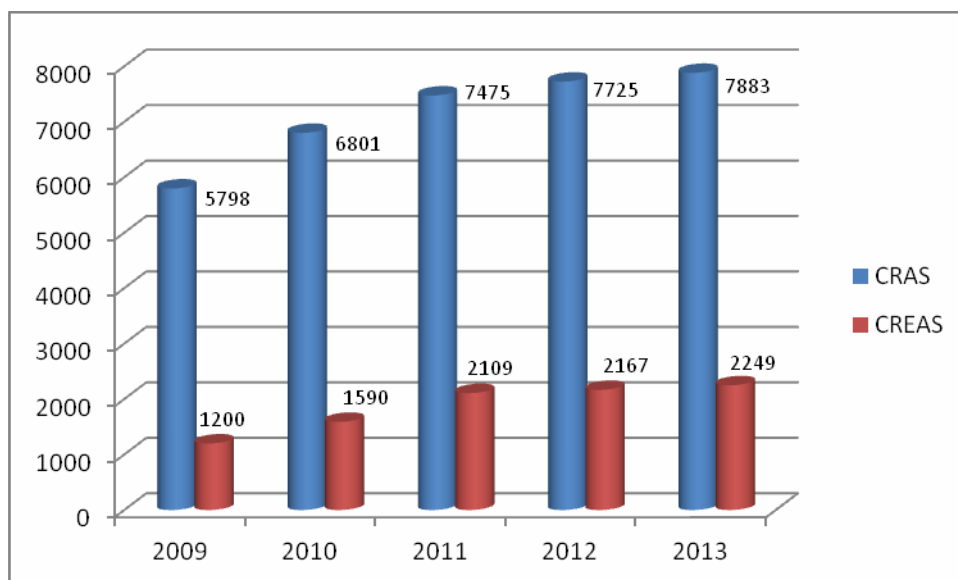


Gráfico 1 – Número de CRAS e CREAS

Fonte: Censo SUAS 2013 - MDS

Ao apresentarmos o crescente número de CRAS e CREAS, não estamos querendo estabelecer uma relação automática entre o aumento quantitativo e uma melhor qualificação dos serviços prestados, pelo contrário, precisamos refletir como o primeiro reflete no segundo. Os avanços alcançados pela Assistência Social são indiscutíveis e alcançar o patamar de política pública, dever do Estado e direito do cidadão, permite que muitas interpretações enviesadas sejam observadas, e práticas paternalistas e caritativas sejam combatidas e enfrentadas. É indubitável, também, que ainda há muitos desafios a serem superados, como o fortalecimento dessa política a partir de seus serviços e não de seus benefícios, a busca pela consolidação do trabalho de profissionais de nível superior e com vínculos empregatícios “desprecarizados” e a construção de mecanismos e estratégias para a materialização do controle social e efetivação da população usuária na gestão desta política.

4 | ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

Os Assistentes Sociais, desde o início de sua constituição profissional, inserido na divisão social e técnica do trabalho, têm na Assistência Social um amplo campo de análise, debates e atuação. Entretanto, não se deve confundir os termos Serviço Social e Assistência Social, afinal, isto reduziria as possibilidades interventivas do profissional de Serviço Social, bem como negaria todo o processo histórico de construção de identidade profissional, que está vinculada às mais diversas políticas públicas.

O conjunto formado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) esteve presente na luta pela elevação da Assistência Social ao patamar de política pública – e, como tal, dever do Estado

e direito do Cidadão – desde a Constituinte, defendendo a inclusão da Assistência Social no campo do tripé da seguridade social, se contrapondo ao bloco que defendia uma seguridade composta exclusivamente pela previdência social, passando pelos processos de construção e consolidação da LOAS, das PNAS e do SUAS.

O compromisso ético, político e profissional dos(as) Assistentes Sociais brasileiros(as), do Conselho Federal de Serviço Social e dos Conselhos Regionais de Serviço Social na luta pela Assistência Social não se pauta pela defesa de interesses específicos de uma profissão ou de um segmento (CFESS, 2006, p. 17).

Devemos, então, nos manter atentos às mudanças ocorridas na gestão da política de Assistência Social, principalmente nos últimos dez anos, e como estas alterações rebatem no repasse de recursos, no financiamento, na qualidade dos serviços prestados e nas condições de trabalho dos profissionais dessa política. Em especial, devemos refletir como as requisições desta política se confrontam com os princípios fundamentais de outras legislações profissionais do Assistente Social, para que consigamos realizar análises e propor estratégias de ação que nos aproximem cada vez mais das demandas oriundas da classe trabalhadora, da classe usuária dos serviços prestados pela Assistência Social.

Adimensão técnica-operativa⁷ do Serviço Social nos leva a tomar cuidado para não cair num discurso de exploração de técnicas, instrumentos e estratégias da profissão em seu cotidiano. Como afirma Iamamoto apud Mito (2009, p.52) é necessário enfrentar o desafio de transitar da bagagem teórica acumulada ao enraizamento da profissão na realidade sem reduzir esse debate ao tecnicismo.

Discutir a dimensão técnico operativa do Serviço Social implica reconhecer a sua complexidade dada pela diversidade de espaços sócio-ocupacionais nos quais os profissionais transitam e pela própria natureza das suas ações nos diferentes âmbitos do exercício profissional, como, por exemplo, a proposição e formulação de políticas sociais, ou o atendimento direto aos usuários em diferentes instituições e programas sociais (MIOTO, 2009).

Assim, se faz importante e necessário para a própria profissão discutir os espaços do exercício profissional: Quais relações estabelecemos? Que reflexões fizemos? Como deixamos impressas as marcas da profissão? Quais os diálogos que estabelecemos?

Historicamente a atuação dos profissionais Assistentes Sociais se consolida em espaços de instituições públicas, privadas, entidades socioassistenciais. Sendo o Estado o maior empregador de profissionais assistentes sociais (Iamamoto, 2011:425). No âmbito do Estado, os profissionais atuam nas esferas municipal, estadual e nacional, tal espaço foi conquistado pela profissão principalmente a partir da década de 1990. Inicialmente, as(os) profissionais eram contratadas(os) apenas para a operacionalização das políticas públicas/sociais, dado o amadurecimento e reformulação que o Serviço Social passou no sentido da sua perspectiva teórico-

metodológica, ético-política e técnico-operativo as(os) profissionais também assumiram o âmbito do planejamento e gestão das políticas.

Cabe destacar que foi na década de 1980, que o projeto de ruptura – em amadurecimento desde meados da década de 1960 – alterou o discurso teórico-metodológico da profissão, tanto no espaço acadêmico quanto na produção científica. Neste mesmo período os profissionais começaram a organizar-se politicamente e expandiu-se por todo o país associações e sindicatos dos Assistentes Sociais (SILVA, 1995). O Serviço Social buscando romper com sua história conservadora e aprimorar sua intervenção começa a discutir de forma qualificada categorias como Estado, Instituição e Política Social com fortes influências das teorias Marxistas. Portanto ao romper com vertentes conservadoras o Serviço Social volta seu olhar para uma totalidade social e não mais para uma visão microsocial.

A atuação do assistente social enquanto gestor das políticas suscita muitos debates, mas esta reflexão ainda é recente e tem ecoado principalmente com a organização da política de assistência social em um sistema descentralizado e participativo que é o SUAS. Com sua organização e padronização em serviços, programas, projetos e benefícios, os cargos de gestão protagonizam importante papel na consolidação da política pública de assistência social.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um grande avanço na política de assistência social foi a implantação da política de recursos humanos através da NOB/RH em 2006. A valorização dos/as trabalhadores/as da assistência social é um importante passo na tentativa de melhorar as condições de trabalho. Contudo ainda há muito que se caminhar nesta direção, uma vez que a maioria dos profissionais que atuam nos equipamentos da assistência social possui vínculos precarizados.

O Estado por sua vez, não possui uma equipe que dê suporte contínuo de assessoramento aos municípios, ressalta-se o esforço significativo dos gestores e dos profissionais para elaboração de notas técnicas e outros instrumentos que assessorem ao município, no entanto sem efetiva visita aos municípios, sem capacitações contínuas esses instrumentos tornam-se meras leituras particulares e ficam engavetados.

No que se refere às capacitações, apesar do esforço dos municípios, ao que parece são capacitações pontuais, o que não significa formação profissional continuada, e, ainda, são capacitações com foco na gestão da política de assistência social, o que é importante, mas não suficiente – é preciso um aprimoramento dos profissionais que atuam nesta Política, e isso vai para além do debate da política de assistência social.

Na pesquisa feita por Couto et al (2010) as autoras identificaram que há em grande parte dos municípios brasileiros a inexistência de sistemas regulares de capacitação, número reduzido de pessoal e baixos salários.

O intuito deste artigo não é o de questionar o compromisso dos profissionais com a implantação do SUAS nos municípios, porém, pontua-se que o trabalho pode ser eficiente, mas se é realizado sem questionar o significado da direção social das mudanças empreendidas, pode levar a uma atuação mecânica, tecnicista e conservadora. É preciso superar a perspectiva de responsabilização individual, e para isso é necessário entender a questão social e o mundo do trabalho, e assim compreender o papel da política de assistência social dentro desse contexto.

Importante pontuar que predomina entre os sujeitos sociais envolvidos com o SUAS, a idéia de que a Assistência Social é uma política articuladora, de grande abrangência, mas que deve possuir um foco, ou seja, não deve querer abarcar tudo. Em relação à perspectiva intersetorial preconizada pelo SUAS, porém, há um reconhecimento consensual de que se encontra dificuldade em se definir às outras políticas setoriais suas responsabilidades, estabelecer os serviços de referência e contrarreferência e definir orçamentariamente em qual política os sujeitos que demandam os serviços podem ser inseridos.

Um dos principais limites que se identifica a dificuldade para superar o personalismo que existe nas ações públicas, além de questões de ordem cultural e política que levam à priorização da setorialização das políticas sociais, que se revela na falta de articulação com as políticas estruturantes como educação, saúde, trabalho e até mesmo na reduzida articulação entre os setores que envolvem a política de Assistência Social, tais como Conselhos de Assistência e Tutelares, Poder judiciário, etc.

A construção e consolidação do SUAS vem sofrendo alterações freqüentes, ocasionadas por vários fatores ligados à esfera pública, mas principalmente, avalia-se, por questões muita vezes atravessadas por políticas partidárias, demonstrando incapacidade de consolidar um modelo de gestão capaz de manter uma rede de proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizante.

Os efeitos da conjuntura política e econômica brasileira e demais países latinos americanos – recessão, déficit público, inflação, crise fiscal etc. – são conhecidos, agravando desequilíbrios estruturais, encurtando recursos e aumentando as necessidades por proteção. (Vianna -2001).

A trajetória de afirmação da Assistência Social como política social, demonstra que as inovações legais estabelecidas na Constituição Federal, na LOAS, na Política Nacional de Assistência Social e na Norma Operacional Básica/SUAS, em si, são incapazes de modificar de imediato o legado das práticas de assistência social sedimentadas na ajuda, na filantropia e no clientelismo. As mudanças propostas precisam ser compreendidas, debatidas, incorporadas e assumidas por todos os envolvidos no processo de gestão da Política de Assistência Social, em todos os níveis da federação. Obviamente, também dependem do contexto econômico e político e de movimentos de pressão e negociação permanentes. Esse processo é contraditório, lento e gradual e requer a coordenação dos Estados e da União.

Com base nestas considerações, acredita-se que o estudo apresentado, como área de investimento profissional, no campo da Política de Assistência Social, poderá levantar muitas outras reflexões. É inconteste que o SUAS garantiu a ampliação da oferta de serviços socioassistenciais e conferiu maior visibilidade à política pública em âmbito local, embora ainda existam limites a ser superados, com esse Sistema a expectativa é de que haja cada vez mais avanços, na perspectiva de que a assistência social seja um caminho em conjunto com as demais políticas públicas para o atendimento as necessidades não garantidas ao trabalhador, em uma sociedade tão desigual.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome, 2004.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS) Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social. Brasília, CFP/CFESS, 2007.

_____. Resolução CFESS nº493/2006. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília, 2006.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CRESS 7ª Região) Assistente

Social: ética e direitos: Coletânea de Leis e Resoluções. 5 ed. Rio de Janeiro, 2008 (v. I e II).

GUERRA, Y. Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional: significado, limites e possibilidades in. Conselho Regional de Serviço Social (Org.). Projeto ético político e exercício profissional em serviço social: os princípios do código de à atuação crítica de assistentes sociais. Rio de Janeiro: CRESS, 2013.

IAMAMOTO, M. V. SERVIÇO SOCIAL EM TEMPO DE CAPITAL FETICHE: Capital Financeiro,

trabalho e questão social. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MIOTO, R. C. T. e LIMA, T. C. S. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 8 n.1 p.22-48.jan./jun. 2009.

SILVA E SILVA, M. O. (coord.) O Serviço Social e o popular: resgate teórico metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo, Cortez, 1995.

SIMÕES, C. Curso de direito do serviço social. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010 (Biblioteca básica de serviço social; v. 3)

VIANNA, M. L. W. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). Política social e democracia. São Paulo: Cortez, 2001.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS EM SÃO LUÍS-MA

Camila Raquel Amaral França

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

São Luís-MA

RESUMO: Analisa-se no presente artigo a percepção das famílias usuárias quanto às mudanças nos padrões de consumo e melhorias do Programa Bolsa Família (PBF) em suas condições de vida. Discute-se a trajetória histórica dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, com enfoque ao PBF. Chega-se à conclusão de que embora o Bolsa Família propicie o aumento do poder de consumo, trazendo-lhes mudanças imediatas nas suas condições de vida, o programa em questão não oportuniza a ultrapassagem da condição de pobreza.

PALAVRAS-CHAVE: Pobreza. Programa de Transferência de Renda. Bolsa Família. Consumo.

ABSTRACT: This article analyzes the perception of the user families, regarding the changes in patterns of consumption and improvements of the Bolsa Familia Program (BFP) in their living conditions. It discusses the historical trajectory of the programs of Transfer of Income in Brazil, with focus to the BFP. It can be concluded that although the BFP provides an increase in the consumption power, bringing about immediate

changes in their living conditions, this program does not offer an opportunity to overcome the poverty condition.

KEYWORDS: Poverty. Income Transfer Program. Bolsa Familia. Consumption.

1 | INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa mais ampla que teve como objetivo geral analisar as mudanças nos padrões de consumo das famílias a partir das suas inserções no Programa Bolsa Família, considerando se este tem cumprido com seus principais objetivos, que seria possibilitar melhorias concretas nas condições de vida dessa população em situação de vulnerabilidade social. A coleta de dados empíricos foi realizada junto às mulheres cadastradas no programa no âmbito da Secretaria Municipal da Criança e da Assistência Social (SEMCAS) de São Luís/MA.

Para alcançar o propósito deste estudo, fez-se necessário a revisão bibliográfica referente à categoria pobreza, políticas e programas sociais no Brasil. Privilegiou-se a abordagem qualitativa, em razão da sua capacidade de apreender os significados que os sujeitos sociais constroem sobre o mundo real. Dessa forma, dá suporte para uma profunda análise do papel

que o Programa Bolsa Família exerce nas condições de vida dos seus beneficiários. Assim, os dados coletados [...] “se referem diretamente ao indivíduo entrevistado, às suas atitudes, valores ou opiniões, informações usualmente denominadas subjetivas” (MINAYO, 1994 apud CORTES 1998, p. 18-19).

A pesquisa foi realizada com 15 (quinze) mulheres titulares do Programa Bolsa Família (PBF), residentes em diferentes bairros periféricos da cidade de São Luís/MA. Estas beneficiárias foram convidadas a participar da pesquisa, quando do comparecimento das mesmas à SEMCAS, na perspectiva de atualização cadastral, sendo a referida secretaria responsável por essa atribuição como uma das ações de coordenação do programa. A atualização cadastral deve ser realizada a cada dois anos ou sempre que houver mudanças nos dados informados, sob pena de bloqueio do benefício.

Foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas com as beneficiárias, sendo que as informações coletadas foram anotadas e gravadas, com a devida autorização das mesmas. No que se refere à apresentação dos dados coletados optou-se por atribuir nomes fictícios as entrevistadas.

Destarte, no presente trabalho realiza-se uma breve discussão do contexto histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, com destaque para o PBF e ainda aborda-se de forma sucinta o resultado da pesquisa empírica junto aos sujeitos sociais, ressaltando a análise das falas mais significativas.

2 | A TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL COM DESTAQUE AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No Brasil em 1975, verificam-se as primeiras considerações sobre a garantia de renda mínima com as propostas elaboradas por Antônio Maria Silveira, reflexões contidas no seu artigo “Redistribuição de Renda”. Posteriormente, em 1978, destacam-se as teorias de Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger.

Todavia, é somente em 1991 que esses programas começam a fazer parte da agenda pública brasileira, convertendo-se em um componente importante para o desenvolvimento do debate nacional. Assim, num esforço de síntese, a trajetória histórica dos PTR na sociedade brasileira, no que concerne à sua institucionalização, segundo Silva et al (2008, p. 29) pode ser explicada por cinco momentos fundamentais: o primeiro momento, instaurado em 1991, é assinalado pela iniciativa do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy em apresentar o Projeto de Lei nº80/1991 que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) para todos os brasileiros que possuíssse idade igual ou superior a 25 anos, este projeto consistia num mecanismo de enfrentamento da pobreza, o qual obteve o apoio de todo o Senado.

O segundo momento é demarcado pelo período de 1991 a 1993, pela proposta inovadora de Camargo (1991; 1992; 1995) em sugerir uma transferência monetária a

famílias que possuísse crianças com idade de 5 a 16 anos que estivesse matriculado regularmente em escolas públicas. Tinha como intuito o enfrentamento do ciclo vicioso da pobreza, a partir da integração de uma política compensatória a uma estruturante, conforme Silva (2001, p. 05):

assume novo patamar, qualificado por duas inovações: introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiário dos programas e vinculação da transferência monetária com a educação, na perspectiva de romper com o assistencial pela incorporação de um componente estrutural.

O terceiro momento sucede no ano de 1995, reforçando o debate com as primeiras experiências municipais em Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF), confirmando a viabilidade da admissão de programas de transferência de renda inseridos no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro.

O quarto momento advém no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), especificamente em 2001, com a criação de programas de transferência de renda pelo Governo Federal: o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros, juntamente com a propagação de programas federais criados em 1996, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

De acordo com Silva (2007, p. 1431):

esses programas foram implementados de modo descentralizado e alcançaram a maioria dos 5.561 municípios brasileiros, assumindo uma abrangência geográfica significativa e passando a ser considerados, no discurso do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social.

O último momento destacado por Silva (2008) teve início em 2003, com a instituição do Programa Fome Zero (PFZ) pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Este Programa apresentou-se como ação prioritária na agenda pública por configurar-se estratégia central de combate à fome e pobreza no Brasil, teve como peça-chave o Programa Bolsa Família, resultado da unificação dos Programas de Transferência de Renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), que abrangeu em 2006, a maioria dos municípios brasileiros, inclusive o Distrito Federal.

O Programa Bolsa Família (PBF), criado pela medida provisória nº. 132, de 20 de Outubro de 2003, convertida na Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, caracteriza-se por ser um programa de transferência de renda com condicionalidades, configurando-se atualmente como o mais abrangente programa em termos de cobertura populacional e aplicação de recursos (BRASIL, 2004). Apresenta como objetivo contribuir para a emancipação das famílias pobres e extremamente pobres por meio da associação do benefício financeiro com a garantia do acesso a direitos sociais básicos como saúde,

educação, assistência social e segurança alimentar (BRASIL, 2012).

Este programa foi continuado e aperfeiçoado pelo Governo de Dilma Rousseff compondo o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que teve como “foco de atuação os 16 milhões de brasileiros que vivem na extrema pobreza, baseando-se na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos” (BRASIL, 2012).

Dessa forma, o Programa Bolsa Família como o maior PTR implementado no país, para enfrentamento das consequências advindas do ajuste neoliberal, vem assumindo centralidade no âmbito da proteção social, como principal mecanismo de satisfação das necessidades básicas da população em situação de pobreza. Portanto, esse Programa encarrega-se de exercer a função do trabalho, possibilitando o aumento da capacidade regular de consumo dessas famílias beneficiárias (MOTA, 2008).

Nesta direção, apresentam-se no item seguinte as possíveis mudanças que este programa está potencializando para estas famílias beneficiárias.

3 | ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS DO BOLSA FAMÍLIA NA VIDA DOS BENEFICIÁRIOS

3.1 Apresentação Geral das Condições Socioeconômicas das entrevistadas

O perfil das beneficiárias entrevistadas é condizente com a condição de pobreza e extrema pobreza, segundo os requisitos do Programa Bolsa Família. As 15 (quinze) entrevistadas moram em áreas periféricas de São Luís, sendo que 10 (dez) têm sua casa própria, as demais apresentaram morar em casas alugadas e em casa cedida por algum familiar.

No tocante à conjugalidade, a maior parte das mulheres são chefes de famílias, isto é, 09 (nove) não apresentam cônjuge, e, portanto são as únicas responsáveis pelo sustento dos seus filhos e definidoras da aplicação dos recursos financeiros disponíveis, as demais convivem com seus companheiros sem vínculos legais do casamento formal.

As famílias apresentam precariedade nas condições de subsistência, situação a qual é reforçada pelo baixo nível de escolaridade apresentado pelas beneficiárias. Das 15 (quinze) entrevistadas, 04 (quatro) só estudaram até a 4ª série, 03 (três) conseguiram completar o ensino fundamental, 02 (duas) têm o ensino médio incompleto e apenas 05 (cinco) chegaram a terminar os estudos concluindo o segundo grau.

O abandono escolar por parte da maioria das informantes deve-se, sobretudo, pela péssima condição de existência que estão submetidas, uma vez que, a luta incessante pela sobrevivência material induz de modo involuntário ao trabalho precoce. Simultaneamente a esta situação precária, outro fator que reforça a interrupção da carreira escolar é a maternidade não planejada, fato encontrado no depoimento abaixo de Alda, mãe de 2 (dois) filhos e moradora do bairro da Forquilha:

Eu estudei até a 8ª série, por que quando eu comecei a ter filho, eu não estudei mais, eu precisei cuidar deles, num teve um centavo do pai 'dês' pra poder criá-los, tudo foi com meu suor, depois até tentei cursar o 1º ano só que eu não terminei também, aí eu desistir quase no final do ano (Alda, 41 anos, diarista). (informação verbal).

Dessa forma, 12 (doze) informantes não possuem vínculo empregatício formalizado, exercendo trabalhos de baixa remuneração, e, portanto, sem direitos previdenciários assegurados, explicando melhor, “[...] perdendo o vínculo formal com o trabalho, perde seu lugar na sociedade: não é trabalhador, não é cidadão [...]” (TELLES, 1993, p. 15), as demais entrevistadas são donas de casa como é o caso de Sônia, Joana e Rosana. Entre as principais atividades fora de casa desenvolvidas pelas beneficiárias estão a de lavadeira, diarista, vendedora ambulante e professora de Escola Comunitária.

O valor do Bolsa Família recebido pelas entrevistadas varia entre R\$ 64,00 (sessenta e quatro reais) a um valor mais alto, como é o caso de Lúcia que têm uma composição familiar de 8 (oito) pessoas e recebe cerca de R\$ 392,00 (trezentos e noventa e dois reais) pelo programa. Com relação aos valores da renda mensal dessas famílias sem o benefício oscila de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por mês, uma renda que não é fixa, com exceção da Joana que por motivos de saúde não trabalha e vive apenas com o valor do benefício, recebendo ajuda de familiares.

Trata-se, portanto, de mulheres que apresentam uma condição que evidencia a sua carência, são famílias efetivamente pobres que convivem com extremas dificuldades para o suprimento das suas necessidades básicas e muitas vezes, encontram no Bolsa Família a sua “[...] única possibilidade de obtenção de uma renda, mesmo que muito baixa [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 212).

3.2 Segundo os sujeitos beneficiários: mudanças nos padrões de consumo e melhorias nas condições de vida

Conforme o relato de todas as entrevistadas, o benefício que recebem do programa apresenta grande importância em suas vidas na medida em que oportuniza o acesso a bens que satisfazem as suas necessidades diárias, minimizando a gravidade da situação de vulnerabilidade que se encontram, mesmo que seja de forma imediata.

Em relação à destinação do valor recebido, as mães colocam a alimentação como prioridade, ressaltando a preocupação em satisfazer as necessidades dos seus filhos. Como bem relata a beneficiária Maria, viúva, residente do bairro Vila Isabel Cafeteira e responsável pelo sustento das 5 (cinco) filhas, com o valor do benefício que é de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais), ela disponibiliza para as despesas gerais com destaque para a alimentação:

Minha colega eu compro tudo, assim de pouquinho, eu vou pechinchando sabe, aí se ajunta com tudinho, eu compro um pouco de cada coisa, eu compro feijão e

arroz, que elas [filhas] gostam de mais, eu não deixo faltar as merenda das meninas isso daí é o principal. O alimento vem em primeiro lugar, se possível pra durar o mês todinho eu compro um fardo de arroz. Eu não deixo faltar a carne, o açúcar e a verdura, é requeijão, é queijo, bolacha, é shampoo, pasta, sabonete e creme, tudo mesmo. Eu também coloco crédito na carteira e sempre que tenho eu compro uma coisinha boa pra uma, uma coisinha boa pra outra [filhas]. Eu compro assim, aonde meu dinheiro dá, né? (Maria, 43 anos, Lavadeira). (informação verbal).

É inegável a relevância que o Programa apresenta na vida de dona Maria, além de priorizar os alimentos essenciais como o arroz e feijão, ela também relata a compra de outros gêneros mais caros como a *“carne”*; o *“requeijão”* e o *“queijo”*, cujo acesso era limitado antes de receber o benefício. Nota-se, então, que a obtenção de uma renda complementar possibilitou escolhas alimentares para a beneficiária, isto é, uma maior autonomia e responsabilidade em poder selecionar alimentos que estão de acordo com o interesse familiar.

Sobre este assunto, Suplicy (2002, p. 143) corrobora, que:

O pagamento em dinheiro propicia muito maior eficiência, grau de liberdade, menor possibilidade de desvios e economia de tempo para as pessoas. Daí não haver dúvidas de que confere às pessoas, muito maior grau de cidadania.

De fato, a posse de um determinado patamar de renda possibilita certo nível de liberdade. Porém, mesmo que a usuária faça uso do dinheiro conforme os seus desejos, alterando o padrão de produtos alimentícios consumidos, a transferência de renda apenas garante os requisitos básicos de sobrevivência familiar, o que restringi essa autonomia apenas para a esfera do imediato.

Em suma, o que existe é uma relativa autonomia que só dura enquanto o programa persistir, criando, assim uma relação paradoxal entre liberdade e dependência. Concorde-se com Pereira (2000, p. 71), quando esta afirma que “ter autonomia não é só ser livre para agir como bem se entender, mas acima de tudo, é ser capaz de eleger objetivos e crenças, valorá-los e sentir-se responsável por suas decisões e por seus atos”, ou seja, é uma autonomia que rompe com a invisibilidade para ser protagonista da construção dos direitos de cidadania.

Com o dinheiro recebido do Bolsa Família, estas mulheres têm a escolha de adquirir os bens que almejam, alcançando um padrão de consumo que anteriormente lhes era inviável. Estes bens de maior importância financeira faz com que essas famílias pobres tenham acesso a um mundo moderno.

No depoimento de Rosana a aquisição de uma televisão além de ser a concretização de um sonho, revela-se como a principal possibilidade de lazer e distração:

Pra mim a compra de uma televisão foi um sonho, o que eu não tinha antes, agora eu tenho graças ao dinheiro do bolsa família. A televisão é muito importante por que a gente se distrai (Rosana, 42 anos, dona de casa). (informação verbal).

Os relatos apresentados corroboram algumas reflexões de Zaluar (1985) em seu estudo etnográfico com 45 famílias moradoras da favela “Cidade de Deus”, no Rio de Janeiro. A autora destaca que no universo das famílias investigadas, os aparelhos eletrônicos como a televisão ocupavam lugar de evidência, na sala, sendo costumeiramente enfeitados com cobertas coloridas para chamar atenção sobre si.

Tais objetos são “consumidos” socialmente também pelo simples fato de serem vistos e trazerem respeito e marca de relativa prosperidade a quem os possui. O que não nega, porém, o fato de que, além da exibição social, tais objetos tenham suas utilidades próprias e façam parte hoje do modo de produzir comida e trazer o lazer para dentro de casa (ZALUAR, 1985, p. 104).

Dessa forma, a aquisição de eletrodomésticos por estas famílias pobres se configura num meio de elevar a sua posição social, de está em conformidade com a sociedade moderna. No depoimento de Lúcia á posse de um eletrodoméstico foi para satisfazer os desejos dos seus netos, como afirma: *“Eu já comprei um vídeo com esse dinheiro do bolsa família, um DVD, por causa dos meus netinhos que gostam muito de assistir ”*. Dessa maneira, essas mulheres alcançam certo conforto ao obter um produto que vai ao encontro da sua aspiração ou do desejo da sua família.

Conforme Modesto (2009 apud SAMPAIO, 2010, p. 256),

A melhoria na renda das famílias corresponde à melhoria do seu poder de compra e de aquecimento do mercado. Os recursos públicos destinados ao PBF impulsionam assim a economia, particularmente no âmbito local. Logo, parte dos dispêndios do governo com a Bolsa retorna por meio de impostos arrecadados com o aquecimento do mercado de massas impulsionados pelo Programa. Ao garantir acesso à renda aos segmentos mais vulneráveis da população, o programa gera retornos para a sociedade. Com uma suplementação regular de renda, famílias que sempre estiveram fora do mercado de consumo podem comprar não apenas alimentos e remédios, mas até mesmo bens duráveis, como móveis e eletrodomésticos.

No que diz respeito às respostas das beneficiárias que confirmaram as melhorias do Bolsa Família nas suas condições de vida, foi observado que as melhorias estavam relacionadas com o benefício financeiro, que por sua vez, se constituiu num “alívio”, numa “ajuda”, assumindo um significado real, ainda que modesto em suas vidas, possibilitando o aumento do poder de compra e de acesso a determinados bens que anteriormente eram distantes da realidade de suas famílias.

Essas considerações podem ser vislumbradas nas falas a seguir:

Melhorou, foi uma benção de Deus. Por que antigamente tudo era controladinho, às vezes meu filho dizia mãe eu quero isso e aí não dava pra comprar, hoje não, eu vou com eles no supermercado e compro o que eles querem. Eu acho é que tá bom, por que antes eu não tinha nada, entendeu? É uma boa ajuda do governo, eu sou muito grata a Deus. (Alda, 41 anos, diarista). (informação verbal).

Melhorei de vida sim. Esse dinheiro do Bolsa Família não deixa de ser uma ajuda, faz grande diferença, pode até ser 10,00 R\$ mais já serve, eu não tinha nadinha em

Verifica-se, nestes depoimentos, a satisfação e a gratidão das usuárias em receber “ajuda” financeira do Bolsa Família para reforço da renda familiar, surgindo como um bálsamo para amenizar um cenário de profundas carências. No entanto, nota-se, a prevalência do termo “ajuda” em suas falas, revelando que a ideia do benefício como favor de um determinado governo sobrepõe a noção do direito, o que dificulta que estes se reconheçam como cidadãos.

Nesse sentido, de modo inverso, o Programa Bolsa Família pode instruir para a sujeição

à medida que, em vez de reforçar o desafio da emancipação, solapa a competência política. Em vez de suportar o projeto da autonomia, pode mergulhar o pobre em dependência irreversível, confirmando nele a ideia perversa de que a opressão somente pode ser superada pelo próprio opressor. (DEMO, 2001, p. 45).

De fato, essa noção de ajuda resulta de uma tradição assistencialista que historicamente configurou a maioria das propostas de políticas sociais públicas até então instituída no Brasil. Dessa maneira, a falta de acesso à informação, a falta de entendimento sobre os mecanismos de funcionamento do programa, sendo este uma renda de cidadania, reforça a ideia que o programa é algo “dado” pelo governo para os mais pobres e faz com que expressões como esta: *“Eu acho é que tá bom, por que antes eu não tinha nada”, “é uma boa ajuda do governo” ou “pode até ser 10,00 R\$”,* se repita nas falas de muitos assistidos, que se colocam nas relações sociais apenas na condição de necessitado, e não como sujeitos de direitos.

Outro elemento que merece destaque refere-se ao fato das usuárias entenderem a sua inserção no Bolsa Família como “benção de Deus”, revelando a fé na ajuda divina que não tardou no momento de maior precisão. Diante de uma situação de pobreza e exclusão social, a motivação religiosa presente nas mulheres pobres desempenha um papel de grande importância à medida que ampara, ameniza o sofrimento, dando forças para lidar com as pressões do dia a dia.

Eu acho que foi Deus, porque tinha dia que eu não tinha nem o pão, a carne, ‘pra’ dá ‘pra’ os meus filhos e aí apareceu essa oportunidade. Eu passava muita dificuldade, o dinheiro do Bolsa família foi uma benção pra mim (Rosa, 46 anos, manicure). (informação verbal).

Assim, a confiança em forças sobrenaturais alimenta a esperança, recobrando o sentido da vida e autoestima dessas mulheres que cotidianamente vivem no campo da miséria e pobreza.

Como expõe Guimarães (2005 apud ARAÚJO, 2007, p. 204):

para os pobres, a fé em Deus redimensiona a vida dos fiéis, atribuindo-lhe uma abrangência maior do que as adversidades diárias que os impelem a lutar por

melhores condições de vida. A fé ao fornecer um senso de coerência, atribui um sentido à vida do crente num contexto em que a sociedade, da forma como organizada e estruturada, deixou de cumprir expectativas relacionadas às necessidades humanas.

Para as beneficiárias, o programa trouxe melhorias numa situação de extrema carência material, ajudando a viver melhor financeiramente. Desse modo, apresentam ter grande preocupação em cumprir com os requisitos de permanência no programa para garantia do benefício em dinheiro.

Se eu não tivesse ele eu não compraria assim, entendeu? É por isso se faltar um documento eu corro atrás exatamente pra não ser bloqueado, às vezes eles bloqueiam e bota tempo pra eles botarem de novo lá (Raimunda, 43 anos, diarista). (informação verbal).

Nota-se, que o programa para a usuária é algo indispensável em sua vida, o que revela uma dependência que confirma a condição de merecedora de auxílios. Trata-se de uma dependência gerada pelo próprio programa, que além de não combater a pobreza, distancia essas famílias de um amadurecimento político para o exercício da cidadania. Assim, concorda-se com Demo (2004, p. 26), quando este afirma que “a doação mais confirma a pobreza do que a combate”.

Destarte, a transferência monetária apresenta ser de fundamental importância nas condições de pobreza das famílias beneficiárias. Contudo, o programa acaba sendo somente um paliativo, à medida que apresenta falhas na sua proposta de emancipação social, gerando mais dependência e conseqüentemente, apenas administrando a pobreza.

4 | CONCLUSÃO

O PBF representa ser um suporte fundamental para milhões de famílias pobres, visto que, possibilita a satisfação das necessidades básicas contribuindo para minimizar a extrema precariedade de suas condições de vida. Ao transferir um valor monetário para os beneficiários, o programa acaba desempenhando a função do trabalho, direito que é constantemente negado no contexto atual.

A maioria das entrevistadas afirmou que o PBF trouxe melhorias nas suas existências, posto que permitiu o aumento do poder de consumo, suprimindo as necessidades fundamentais e possibilitando melhoras nas condições de habitabilidade. Assim, para estas beneficiárias a melhoria nas condições de vida está relacionada com a relativa autonomia que o valor monetário proporciona, não se estendendo para a superação da condição de pobreza.

Outro fator constatado diz respeito à prevalência nas falas das beneficiárias a ideia do benefício como ajuda do governo, revelando um entendimento de que o Bolsa

Família constitui-se num favor e não como direito. Este tipo de mentalidade revela a dependência desse auxílio, representando um obstáculo para a emancipação social dessas famílias assistidas.

Dado o exposto, o que se percebe é que o PBF tem efeitos diretos nas condições de vida das famílias beneficiárias, à medida que possibilita o acesso maior a bens e serviços do mercado. Contudo, este não ultrapassa o imediatismo, e assim não altera o quadro de pobreza que estas famílias estão imersas. Para isto precisaria modificações na estrutura que gera e reproduz a pobreza.

Dessa forma, diminuem-se as possibilidades de emancipação dessas beneficiárias quando os efeitos proporcionados pelo programa se restringe a esfera do imediato, visto que, apresenta limites na sua articulação com outras políticas sociais, no sentido de possibilitar uma emancipação social.

Portanto, um programa que deveria ter caráter transitório vem se transformando em algo permanente, conformando os pobres numa situação de necessitado. A sua proposta de inclusão social limita-se ao acesso do consumo, ao plano econômico, possibilitando aos pobres a entrada no sistema que determina a sua própria pobreza. Assim, a sociedade capitalista exclui para depois incluir com suas próprias regras.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Pobreza e Programas de Transferência de Renda: concepções e significados**. 2007. Tese (Doutorado Políticas Públicas) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Programa Bolsa Família**. Informações Gerais sobre o Programa Bolsa Família, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

_____. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família, 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 12 jan. 2012.

CORTES. Soraya M. Vargas. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, 1998.

DEMO, Pedro. **Educação pelo Averso**: assistência como direito e como problema. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Brincando de Solidariedade : política social de primeira-dama. in: SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O Comunidade Solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MOTA, Ana Elisabete (Org.) **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara. **As necessidades humanas**: subsídios a crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

SAMPAIO, Arlete. As políticas de desenvolvimento social no Brasil. In: COELHO, Maria Francisca

Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica (Orgs.). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

_____. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador: Centro de Recursos Humanos, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

REDE SOCIOASSISTENCIAL E VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL

Roberta Ferreira Coelho de Andrade

Universidade Federal do Amazonas

Manaus - AM

**Tereza Raquel Negreiros do Nascimento
Costa**

Universidade Federal do Amazonas

Manaus – AM

Vivianne Riker Batista de Sousa

Universidade Federal do Amazonas

Manaus - AM

Mayza Lorena Barbosa da Silva Noronha

Universidade Federal do Amazonas

Manaus - AM

RESUMO: A rede socioassistencial diz respeito à relação e cooperação entre os serviços sociais que, mediante as políticas sociais, garantem os direitos à população. Nesse sentido, o Serviço Social como profissão que trabalha diretamente na gestão e execução da rede possui alguns desafios que precisam ser enfrentados. Assim, o artigo propõe uma discussão sobre os direitos viabilizados por meio da rede socioassistencial, reconhecendo a imprescindibilidade de seu trato no processo de formação profissional do assistente social. Sua construção resulta de pesquisa bibliográfica e documental, aplicação de questionários aos acadêmicos de Serviço Social da Universidade Federal do Amazonas, tabulação e análise

de dados, bem como reflexões oriundas de oficinas de extensão e pesquisas de iniciação científica. A investigação aponta que é preciso conhecer a rede socioassistencial para viabilizar direitos e constata a necessidade de um maior aprofundamento desta discussão na formação profissional no curso de Serviço Social a fim de que futuramente a atuação do assistente social seja mais qualificada e responda as demandas apresentadas.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço Social, Rede Socioassistencial, Formação Profissional, UFAM.

ABSTRACT: The socio-welfare network concerns the relationship and cooperation between social services which, through social policies, guarantee the rights of the population. In this sense, Social Work as a profession that works directly in the management and execution of the network has some challenges that need to be addressed. Like this, the article proposes a discussion and subjects on the rights made possible through the social assistance network, recognizing the indispensability of his dealings in the professional education of social workers. Its construction is the result of bibliographical and documentary research, questionnaires to students of Social Service from Federal University of Amazonas, tabulation and data analysis, as well as observations

from extension workshops and undergraduate research. Research shows that one must know the social assistance network to enable rights and notes the need for further deepening this discussion in vocational training in the course of Social Work so that in future the work of the social worker is more qualified and responds to the demands presented.

KEYWORDS: Social Work, Social Assistance Network, Vocational Training, UFAM.

1 | INTRODUÇÃO

O assistente social, enquanto profissional que atua eminentemente na viabilização de direitos, é chamado a intervir nas expressões da questão social originadas do modelo econômico capitalista. Para tanto, a formação profissional conduzida a partir das Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) de 1996 sustenta-se numa perspectiva crítica sobre a sociedade, com embasamento teórico que permita ao profissional em formação visualizar e compreender os problemas sociais originados na conjuntura atual, além de capacitá-lo para planejar e executar políticas públicas com a intenção de ampliação e consolidação da cidadania, como preceitua o Código de Ética Profissional, entre vários outros requisitos profissionais.

Nesse processo de garantia de direitos que a profissão objetiva, está a rede socioassistencial que se caracteriza como a articulação de setores que permitem a viabilização dos direitos, e âmbito onde a atuação do assistente social está totalmente relacionada. Então, é necessário que este profissional entenda a dinamicidade desta rede para que, além de encaminhar os usuários para o acesso aos serviços sociais, possa visualizar a realidade das instituições e do Estado influenciados pelo sistema capitalista junto aos ideais neoliberais que têm causado o processo de contrarreforma do estado, podendo, então, criar intervenções que ultrapassem os limites impostos por este contexto social.

Diante da conjuntura que vem sendo apresentada, demanda-se que a formação contemple os desafios que apresentam à atuação do assistente social para viabilizar tais direitos, o que implica em conhecer os serviços oferecidos pela rede socioassistencial, as restrições que o usuário pode enfrentar em cada instituição, os encaminhamentos que podem ser dados para solucionar cada situação, etc. Nesse sentido, o projeto de formação não pode estar desconectado da realidade social e das lutas que emanam da sociedade. Como ressalta Iamamoto (2011), tal projeto precisa estar vinculado à defesa de uma sociedade para além do capital e que possibilite aos assistentes sociais a aproximação das classes subalternas e apostarem ativamente nas lutas sociais.

Assim, é nesta perspectiva de discussão que o presente artigo aborda a garantia de direitos sociais através da rede socioassistencial e ressalta como a formação deve contemplar tal tema com a finalidade de capacitar o futuro profissional, sendo mais precisamente situadas estas abordagens na formação atual conduzida pela

Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

Trata-se de um trabalho que resulta de pesquisa bibliográfica e documental, aplicação de questionários a 78 acadêmicos do Curso de Serviço Social, com consequente sistematização e análise dos dados. Traz reflexões resultantes de atividades de extensão, por meio do Programa Atividades Curriculares de Extensão, bem como de investigações de iniciação científica com foco na formação profissional do assistente social.

2 | DIREITOS SOCIAIS E REDE SOCIOASSISTENCIAL

Neves (2009) traz algumas caracterizações sobre a rede socioassistencial e, com elas, nos permite entender que tal rede é uma ação articulada e integrada que objetiva proporcionar aos usuários dos serviços sociais a proteção social junto ao acesso aos seus direitos, estando esta rede relacionada ao conjunto de políticas sociais, em especial a política de assistência social.

Vale ressaltar que os direitos, conforme explicita Marshall (1967), são o substrato da cidadania. Esta é composta pelos elementos civil, político e social. O elemento civil diz respeito aos direitos indispensáveis para a liberdade individual que podem ser a liberdade de imprensa, de expressão, de ir e vir, direito à justiça e, inclusive, direito à propriedade, dentre outros. Em seguida, temos o elemento político que inclui o direito de participar de questões políticas como autoridade política ou eleitor, sendo as instituições correspondentes os parlamentos e conselhos do governo local. Por fim, o elemento social se caracteriza pelos direitos a um mínimo de bem-estar econômico, social e obter o essencial para levar uma vida de acordo com os padrões da sociedade.

Atualmente, sabemos que, para fins de operacionalização desses direitos, é indispensável a criação de políticas que viabilizem estratégias para a proteção social, no âmbito da segurança, da habitação, da educação, dentre outros, visto que as políticas sociais “têm como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados pela lei” (PEREIRA, 2009, p. 101).

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato desses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental (PEREIRA, 2009, p. 102).

Assim, direitos e políticas sociais convergem para o exercício da cidadania a partir do momento em que a sociedade reconhece e é partícipe de seus direitos, seja na educação, segurança ou assistência. Por meio de políticas sociais, são concretizadas as garantias estabelecidas na Constituição Federal Brasileira de 1988.

É explicitado por Sales (2014) que, com a promulgação da Carta Magna de 1988, tem-se a definição da saúde, assistência social e previdência para compor a seguridade social, além disso, a cidadania é estabelecida como direito universal. Também houve a extensão dos direitos a toda sociedade, com exceção da previdência que depende do vínculo com o mercado formal de trabalho.

Contudo, as crises na década de 1990 não possibilitaram na prática a execução de reformas institucionais referentes à proteção social. Dessa forma, predominou a tendência de privatização nas áreas de saúde, educação e também previdência.

As políticas sociais e os direitos sociais estão intimamente ligados, visto que sob a demanda dos direitos civis, políticos e sociais, ou seja, para a consolidação e exercício da cidadania, são viabilizadas políticas que se desdobram em planos, programas e projetos para a sociedade.

Dito isto, para que obtenha sucesso em seus propósitos, a ‘rede’ deve estar bem “amarrada”, com todos os pontos bem definidos, para que falhas sejam evitadas durante a promoção dos serviços e para que permita a continuidade dos mesmos.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2014) reconhece que, para a consecução da política pública, faz-se indispensável a articulação entre instituições governamentais, não governamentais e a comunidade. A rede de atenção às mulheres, por exemplo, envolve a assistência social, a justiça, a segurança pública, as instituições de saúde, enfim, um conjunto de instituições que permite o acolhimento, a identificação da demanda e o encaminhamento adequado às necessidades de cada usuária.

Neves (2009) esclarece que a rede é, ao mesmo tempo, um sistema aberto e fechado. Aberta por estar ligada ao desenvolvimento dos “sistemas vivos e mecânicos, tendo que considerar as abordagens sistêmicas que possibilitem a visão do contexto, emergências e mudanças qualitativas” (p. 151). E fechado por focalizar nos objetivos, regras, características, perfis dos envolvidos, etc.

Para um melhor funcionamento das redes, deve haver boa articulação interdisciplinar e intersetorial, além de investimentos financeiros, para que os objetivos sejam alcançados coletivamente, permitindo aos integrantes o sentimento de sujeito pertencente à rede. A autora continua nos dizendo que a necessidade do uso das redes apresenta o desejo coletivo que existe por inovação e que existem situações e problemas que não estão mais sendo solucionados pelas formas de gestão anteriores.

As redes se dividem em duas: organizacional piramidal, onde o poder é mais concentrado e as informações findam sendo concentradas também, ou melhor dizendo, retidas, comprometendo o desenvolvimento das ações. E estrutura em rede, onde o poder se desconcentra, sendo possível disseminar e articular as informações de forma horizontal, permitindo um melhor funcionamento da rede. Apesar de esta última ser a mais adequada, Neves (2009) nos afirma que ela não anula o modelo de gestão anterior, sendo o certo mesclá-las.

Para a autora, a estrutura mais adotada pelas entidades – quando estas se reúnem para planejar e executar objetivos e serviços – é a piramidal. Porém, ela chama

a atenção ao afirmar que os países de primeiro mundo utilizam a gestão através das estruturas em rede, onde as responsabilidades são divididas, atividades realizadas em conjunto e sem hierarquização dos integrantes.

Com o trabalho através da estrutura em rede é possível que as equipes superem seus limites, se relacionem melhor, a fim de oferecer com mais qualidade os serviços sociais. E é necessário que as entidades sejam articuladas, uma conhecendo a função da outra, para que os usuários sejam encaminhados para determinados atendimentos das várias instituições.

Levando em consideração que as instituições oferecem serviços que se enquadram como direitos sociais, Costa (2011) afirma que é necessário que tais instituições se apresentem coerentes e compatíveis no que diz respeito às relações envolvidas, considerando as limitações e fragilidades estruturais e institucionais das conjunturas nos diferentes níveis ou esferas de programas que constituem projetos federais, estaduais ou municipais, com objetivo de melhorar o oferecimento dos serviços, entendendo o indivíduo como cidadão que possui direitos e não com necessidades fragmentadas ou dissociadas.

Vitoriano (2011) nos apresenta que a gestão através da “rede” se inseriu na Assistência a partir da reformulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB), através da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A autora declara que tal acontecimento foi objetivado com o intuito de articular as ações do Estado e da sociedade civil.

Aliás, em se tratando da política de assistência social, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social preceitua que:

A rede socioassistencial é um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005).

Porém, apesar de o SUAS definir a assistência social como particularidade do Estado, insere as entidades filantrópicas na rede para o desenvolvimento das ações. A proteção passa a ser exercida como básica através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) – que atuam na parte da prevenção de riscos sociais, buscando proporcionar desenvolvimento para os usuários, promovendo o fortalecimento de vínculos familiares, etc. – e como proteção especial, através dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) – que atuam na atenção às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, responsáveis também pelas partes administrativas, burocráticas, de planejamento, monitoramento e avaliação das ações, etc.

A gestão em rede permite, então, o melhor alcance da efetivação das políticas públicas municipais e estaduais, diante da intenção de intervir nas situações de

desigualdade social, na tentativa de ter sucesso a partir destas ações, superando a falta de recursos.

O profissional de Serviço Social busca justamente intervir sobre as relações sociais a fim de possibilitar o acesso a serviços socioassistenciais que corroboram para o exercício da cidadania, além de cumprir o que é mencionado pelo projeto ético-político da profissão.

Conforme Behring e Boschetti (2011), o tema da política social, que permeia a rede socioassistencial, e o tema dos direitos sociais tem sido tema central para o Serviço Social no debate profissional, na pesquisa científica e formação profissional, posto sua contribuição indispensável para a intervenção do assistente social. Além disso, as demandas postas pelo mercado de trabalho também exigem fortemente que se tenha um conhecimento adequado acerca dessa temática.

3 | A REDE SOCIOASSISTENCIAL NA FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA UFAM

A formação profissional é constituída de uma totalidade de conhecimentos. Tais conhecimentos estão contextualizados historicamente e manifestos em suas particularidades, expressando-se através de três núcleos, que são os Núcleos de Fundamentação, constitutivos da formação profissional.

Eles são distribuídos, primeiramente em: a) núcleo de fundamentação teórico-metodológico da vida social, que é responsável pelo tratamento do ser social enquanto totalidade histórica; b) núcleo de fundamentos da particularidade da formação sócio-histórica da sociedade brasileira, que remete ao conhecimento da constituição econômica, social, política e cultural da sociedade brasileira em suas mais diversas regiões; c) o núcleo de fundamentos do trabalho profissional, que considera a profissionalização do Serviço Social como uma especialização do trabalho e sua prática como realização de um processo de trabalho, objetivado nas múltiplas expressões da questão social.

Na medida em que esses três núcleos congregam os conteúdos necessários para a compreensão do processo de trabalho do assistente social, afirmam-se como eixos articuladores da formação profissional pretendida e desdobram-se em áreas do conhecimento que, por sua vez, se traduzem pedagogicamente através do conjunto dos componentes curriculares, rompendo, assim, com a visão formalista do currículo, antes reduzido a matérias e disciplinas (ABEPSS, 1996).

Esta articulação entre os núcleos de fundamentação colabora para que haja novas mediações, entendidas como a relação teoria e prática, a qual permeia toda a formação profissional, articulando ensino, pesquisa e extensão. Dessa forma, a ABEPSS propõe uma nova lógica curricular que procura superar a fragmentação do processo ensino-aprendizagem, permitindo assim maior aproximação entre a academia e a sociedade.

Diante do exposto, o Assistente Social é o profissional que busca a garantia dos

direitos sociais, viabiliza-os, e atua junto às políticas públicas para que os cidadãos tenham acesso aos serviços oferecidos a partir delas. Para isto, além de ter um amplo conhecimento sobre a realidade social, uma perspectiva crítica sobre as expressões da questão social, entre outros requisitos.

Desse modo, faz-se necessário que o profissional de serviço social tenha conhecimento sobre os direitos sociais e sobre a rede socioassistencial para que, além de conhecer os serviços e ter capacidade de analisá-los, possa dar melhores orientações e encaminhar os usuários ao acesso dos serviços sociais disponíveis. Assim, percebemos a importância de que a formação proporcione tais conhecimentos para o futuro profissional, servindo de embasamento para a atuação.

Durante o processo de formação, em que se discute exaustivamente sobre a construção e desenvolvimento das políticas sociais, é necessário reconhecer que há limites na viabilização dos direitos, levando em consideração a pouca disponibilidade dos recursos públicos, cortes de ‘gastos’ (ou melhor, corte de investimentos) que ocorrem na área dos direitos sociais.

Ao discutir o papel da rede e até mesmo a gestão dos recursos públicos, faz-se fundamental entender que, no contexto de minimização do papel do estado, as políticas vêm sofrendo sérios ataques em suas estruturas e gestões, fazendo com que os cidadãos tenham, cada vez mais, menos acesso aos seus direitos, tudo isto dificultando o enfrentamento das expressões da questão social.

Então, além de conhecer a organização e desenvolvimento da rede socioassistencial, fica aparente a imprescindibilidade de o profissional de Serviço Social conhecer os pontos positivos e negativos envolvidos no tema, sendo necessário que ele não seja apenas capaz de viabilizar direitos através da rede, mas também ter perspectiva crítica sobre todo o contexto envolvido para que identifique até onde está cumprindo com o projeto ético-político da profissão. E todas estas considerações devem permear o processo de construção do perfil profissional do assistente social.

A Universidade Federal do Amazonas propõe em seu projeto pedagógico a formação de um profissional capaz de atuar nas diferentes expressões da questão social, respondendo propositiva e criticamente em qualquer campo sócio-ocupacional, de modo a oferecer alternativas que potencializem os direitos dos usuários.

A partir do Núcleo de Fundamentos do Trabalho Profissional, que constitui o núcleo específico, são postas em discussão as diversas políticas sociais, os diferentes sujeitos com os quais a profissão lida e as alternativas de intervenção possíveis em cada campo. Nesse processo, o debate sobre a rede socioassistencial é imprescindível.

Na disciplina “Serviço Social na área da família”, pertencente ao corpo das disciplinas obrigatórias, que possui como um de seus objetivos “compreender e identificar a dialeticidade da família e suas transformações, para possíveis construções de mecanismos de intervenção” (UFAM, 2009), coloca-se em foco a família em suas várias perspectivas, relacionadas à mulher, gênero, adoção, divórcio, desemprego, enfim, todas estas discussões trazem, conseqüentemente, a necessária relação com

o campo profissional, no caso, a rede socioassistencial.

No rol das disciplinas optativas estão incluídas as políticas de saúde, educação, habitação, assistência social e previdência social. Para contemplar diversos grupos sociais, têm-se o aprofundamento sobre a atenção às crianças e adolescentes, bem como à pessoa idosa. Tem-se ainda a discussão sobre a atuação na área empresarial, no campo socioambiental e junto aos movimentos sociais. Em todos os casos, demanda-se a discussão das legislações específicas, das possibilidades de atuação e a articulação com a rede de instituições e serviços associados. Ou seja, a rede socioassistencial permeia todas essas disciplinas, porque o seu conhecimento é arma poderosa para a viabilização dos direitos.

Ao voltar seu olhar para a formação profissional, a presente pesquisa buscou conhecer as potencialidades e limites do currículo em andamento desde 2009. Para isto, aplicamos questionário aos atuais discentes que já cursaram, no mínimo, a metade da graduação, sendo entrevistados, então, 78 alunos. Com base nos resultados provenientes dessa investigação, realizamos oficinas e atividades que reuniram os principais temas da profissão, das quais participaram os discentes dos turnos vespertino e noturno e dos vários períodos, a fim de intervir nas fragilidades que foram identificadas através da pesquisa.

Em se tratando do conhecimento sobre a rede socioassistencial, 22% dos entrevistados nos apontam que a formação é restrita a esse respeito, 36% consideram como bom, 37% ótimo e 5% não responderam. Ainda que tenhamos mais de 70% de avaliação positiva, não podemos ignorar que há falhas na discussão desse tema. Por isso, na revisão curricular em curso essa questão tem sido considerada e a nova matriz curricular pretende fornecer uma formação mais ampla nesse aspecto.

Ao questionarmos sobre o desenvolvimento de estágio em Serviço Social e as respectivas áreas, 44% alegaram ainda não estarem desenvolvendo estágio (tanto curricular obrigatório quanto não obrigatório) e 56% estão inseridos nos campos. Dos que se encontram em campo de estágio, tanto obrigatório ou não obrigatório, 12% estão na área da saúde, 16% na assistência social, 2% na previdência social, 7% na atenção ao idoso, 21% na área sociojurídica, 9% no sistema penitenciário, 19% na área socioambiental, 2% na segurança pública, 4% na educação, 2% em organizações não governamentais, 2% na política de habitação e 4% em outros campos não especificados pelos entrevistados.

Dos que estagiam, 70% acreditam que a formação contribui parcialmente para a atuação em seus campos específicos de estágio, 18% consideram que a formação habita totalmente para esta intervenção, 12% afirmaram que a formação não fornece subsídios para a atuação.

Então, com isto, percebemos que as discussões referentes à rede socioassistencial precisam ser melhoradas e mais aprofundadas, pois, apesar de a maioria dos discentes afirmar que este tema é bem relacionado no embasamento teórico da formação e lhes proporcionar um nível agradável de entendimento sobre o assunto, não é a intenção

de conhecimento parcial que a formação objetiva, mas sim o embasamento amplo para que o profissional esteja cada vez mais apto a lidar, entender e compreender a dinâmica da rede socioassistencial, a viabilização de direitos, entre outros requisitos, enquanto profissional atuante no espaço sócio-ocupacional.

Os diversos campos sócio-ocupacionais, integrantes da rede socioassistencial, são os principais meios de contato do Assistente Social com os usuários, já que a grande maioria dos profissionais de Serviço Social atua através das instituições. Portanto, cabe ao profissional conhecer as especificidades das instituições pertencentes à rede sócio-assistencial, a fim de promover o acesso dos usuários aos seus direitos. A esse respeito, Iamamoto destaca que:

[...] com base em dados em 2004 (CFESS, 2005), constata que, no nível nacional, 78,16% dos assistentes sociais atuam em instituições públicas de natureza estatal, das quais 40,97% atuam no âmbito municipal, 24%, estaduais e 13,19%, federais. Assim, assistente social no Brasil é majoritariamente um funcionário público, que atua predominantemente na formulação, planejamento e execução de políticas sociais com destaque às políticas de saúde, assistência social, educação, habitação, entre outras. O segundo maior empregador são empresas privadas com 13,19% (o mesmo índice que as instituições federais), seguido do "Terceiro Setor", com 6,81% (englobando Organizações Não Governamentais (ONGs), Associações, Cooperativas, entre outras que viabilizam a chamada 'responsabilidade social'). (IAMAMOTO, s/d, p. 5)

Como apresentado pela autora, os assistentes sociais exercem seu trabalho profissional, em sua maioria, em instituições, assim, consideramos que elas são os meios de maiores acessos dos usuários aos serviços e também por onde os usuários mais possuem contato com estes profissionais e conhecem sua atuação. Então, o serviço social se enquadra como uma das profissões assalariadas, valendo ressaltar que este foi reconhecido pelo Estado como profissão institucionalizada com objetivo de que, através das intervenções deste profissional, fossem minimizadas as consequências resultantes das relações sociais do modelo econômico capitalista.

Porém, no decorrer do desenvolvimento da profissão e após vários debates, análises, e a reatualização da profissão, firmou-se o compromisso de atenção à classe trabalhadora. Mas não podemos esquecer que o assistente social, mesmo tendo o compromisso com os usuários dos serviços sociais, enquanto trabalhador institucionalizado se vê atingido pelas demandas institucionais, tendo que cumprir também os objetivos de seu empregador e mediar também as relações dele com os usuários.

Tais demandas institucionais implicam limitações para a atuação do assistente social, por isto, o profissional precisa estar preparado para não aceitar as imposições do campo sócio-ocupacional no qual está inserido, objetivando sempre manter o compromisso de atenção às demandas dos usuários, estando sempre atento para não cair nas armadilhas teoricistas, politicistas e tecnicistas que ainda permeiam a profissão, como afirma Iamamoto (2006), atendendo sempre ao projeto ético-político.

Assim, nos cabe afirmar que, além de existir a necessidade de conhecer a articulação com a rede socioassistencial para viabilizar direitos, o assistente social deve ter contato com as abordagens sobre este tema para que visualize o contexto social em que está inserido e conheça de que forma sua atuação através da rede pode beneficiar os usuários ou, mesmo que não intencionalmente, implicar pontos negativos tanto para a garantia dos direitos quanto para a profissão, sendo capaz de evitar estas últimas.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabemos que hoje, de acordo com Forti e Guerra (2013), temos várias demandas oriundas das expressões da questão social, e que observamos atualmente devido às mudanças históricas, sociais, econômicas, políticas e culturais. Portanto, o profissional de Serviço Social precisa de um conhecimento científico aguçado para saber atuar sobre essas demandas sociais e suscitar o indivíduo a tomar suas próprias decisões. O conhecimento teórico adquirido em sua formação dará um grande suporte para nortear a prática, intervindo nas expressões da questão social.

De acordo com Iamamoto (2011) a intenção é formar profissionais qualificados, que sabiam relacionar as dimensões ético-política, técnico-operativa e teórica-metodológica, tomando esses aspectos como um dos norteadores para o caminho da aprendizagem do exercício profissional, através da convivência permanente com a teoria, a história, a pesquisa e o cotidiano das práticas.

A discussão exposta neste artigo sugere a necessidade do conhecimento das demandas sociais, da realidade social do usuário, das tendências teórico-metodológicas presentes na ação profissional do assistente social, das diferentes áreas de atuação, das orientações do Código de Ética e do projeto profissional, de modo a dispor de elementos basilares para a intervenção profissional.

Nessa direção, orienta Santos (2013) que a prática profissional interventiva do assistente social requer apropriação das dimensões, a formação profissional deve como elucidado no decorrer do texto, contemplar esses conhecimentos necessários, visto que o Serviço Social é uma profissão interventiva.

De acordo com a autora, a teoria perde sua razão de existência quando se desarticula da prática interventiva. Do mesmo modo, a intervenção não tem como se efetivar sem um embasamento teórico. A compreensão dessa relação entre a teoria e a prática é muito importante e, inclusive, indissociável no Serviço Social.

Segundo Ribeiro (2013) a relação entre teoria e prática é a relação expressa o próprio processo de formação profissional, uma vez que os conteúdos planejados e organizados dentro de um projeto pedagógico precisam garantir uma indissociabilidade entre a formação e o perfil de profissional que se almeja. Sendo que este profissional deva possuir vários elementos, tais como: clareza política, disponibilidade, interesse e

articulação, elementos estes que expressam o posicionamento ético-político, teórico-metodológico, técnico-operativo.

Diante do exposto, a estrada de superação da ambiguidade entre teoria e prática com certeza se dará permeada na relação inseparável entre os docentes, universidades, profissionais, acadêmicos, supervisores de estágios, organizações representativas da profissão, os espaços sócio-ocupacionais, compreendendo e defendendo a necessidade de articulação da teoria com a prática no Serviço Social, para que a profissão venha oferecer uma intervenção de qualidade e contribua para a transformação da realidade.

Com isso, poderemos aperfeiçoar a instrumentalidade, que não se restringe ao aspecto operacional, para efetivar respostas eficazes para a população usuária. Cabe ressaltar que tais inquietações não se encerram por aqui, pois, sabemos que muitas são as discussões acerca desta temática, uma vez, que compreendemos a importância de debates como este para a formação profissional e o trabalho profissional.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**, 2014. Disponível em: https://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/atendimento_mulher.php?uf=SP. Acesso em: 12 mar 2015.

COSTA, Angélica da. **Tecendo laços com a rede socioassistencial de São Leopoldo**: O Serviço Social e a Rede Socioassistencial. Universidade do Vale do Rio dos Sinos- UNISINO. São Leopoldo/RS, 2011. Disponível em: http://www.unisinos.br/projetos_sociais/images/stories/tecendo-redes-angelica-costa.pdf. Acesso em: 05 mar 2015.

CARVALHO, Raul de; IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 34. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FORTI, Valeria; GUERRA, Yolanda (Orgs.). **Serviço Social: temas, textos e /contextos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 3 - 22.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Os espaços sócio-ocupacionais do Assistente Social. S/D. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/FH41e7O0eM1MvI8g3552.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2015.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 10. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

NEVES, Marília Nogueira. **Rede de Atendimento social**: Uma ação possível?. Revista da Católica, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 147-165, 2009. Disponível em: www.catolicaonline.com.br/revistacatolica. Acesso em 25 fev. 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et. al. (ORGS.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIBEIRO, Eleusa Bilemjian. **O Estágio no Processo de Formação dos Assistentes Sociais**. Temporalis /Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS – ano IX, n. 17(jan./jul. 2009). Semestral. Estágio, Ética e Pesquisa: Desafios para a Formação Profissional.

SALES, Meline Magalhães de Mendonça Siqueira. **Controle Judicial de Políticas públicas com vista a efetivação dos direitos sociais**. Curso de Pós-graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.emerj.rj.gov.br/paginas/rcursodeespecializacao_latosensu/direito_administrativo/edicoes/n1_2013/pdf/MelineSales.pdf. Acesso em: 10 jan. 2018.

VITORIANO, Isadora Serrano. **A ação da rede socioassistencial**: quais as possibilidades desta efetivar-se? Jornada Internacional de Políticas públicas- JOINPP. São Luís/MA. 2011.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. **Na prática a teoria é outra?**: Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no serviço social. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA¹

Paula Raquel da Silva Jales

Universidade Federal do Piauí, Centro de
Ciências Humanas e Letras

Teresina - Piauí

Universidade Estadual do Ceará, Curso de
Serviço Social

Fortaleza - Ceará

Solange Maria Teixeira

Universidade Federal do Piauí, Centro de
Ciências Humanas e Letras

Teresina - Piauí

RESUMO: A Assistência Social ganha *status* de política pública com a sanção da Constituição Federal de 1988. No entanto, os avanços, os retrocessos e as continuidades na configuração desta prática, nas últimas três décadas, encontram vinculação orgânica com os governos que assumem o poder e os projetos societários que defendem e efetivam. O presente trabalho buscou, portanto, problematizar e refletir sobre os diferentes projetos político-ideológicos que disputam e subsidiam a Política de Assistência Social na cena contemporânea, a partir de revisão bibliográfica. O estudo mostrou a relevância da temática, bem como necessidade de aprofundamento de discussões

e categorizações sobre projetos político-ideológicos.

PALAVRAS-CHAVE: Projetos Político-ideológicos; Estado; Sistemas de Proteção Social; Política de Assistência Social.

ABSTRACT: Social Assistance reaches public policy status with the sanction of the Federal Constitution of 1988. However, advances, setbacks and the continuities in the configuration of this practice, in the last three decades, find an organic link with Governments that assume power and corporate projects they defend and make effective. The present work aimed to problematize and reflect on the different political-ideological projects that dispute and subsidize the Social Assistance Policy in the contemporary scene, based on bibliographic review. The study showed the relevance of the theme, as well as the need to make deeper discussions and categorizations on political-ideological projects.

KEYWORDS: Political-ideological projects; State; Social Protection Systems; Social Assistance Policy.

1 | INTRODUÇÃO

A Assistência Social, como outras políticas

¹ O referido artigo foi originalmente publicado nos Anais da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas promovida pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atualizou-se apenas o título.

sociais, ganha *status* de Política Pública com a Constituição Federal de 1988. Junto à Saúde e à Previdência Social, integra a Seguridade Social, compreendida como o conjunto de ações articuladas entre Poder Público e sociedade para garantir acesso a direitos sociais. Nesse sentido, a Carta Magna demarca, pelo menos em termos normativos, uma nova perspectiva para a Assistência Social no país, qual seja: a democrática, que a considera direito do cidadão e dever do Estado.

No entanto, a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do primeiro documento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ocorreu apenas nos anos de 1993 e de 1998, respectivamente, fruto da luta de militantes, profissionais, intelectuais e alguns parlamentares, revelando oposições, dificuldades, entraves e obstáculos para a efetivação da Assistência Social durante a adoção de uma política neoliberal, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Sua racionalização e desenvolvimento nos anos 2000 têm como uma de suas explicações a ascensão de "governos de esquerda"¹ ao poder, que conciliaram a ativação do mercado interno com ações de redução da pobreza para ampliar o padrão de consumo da parcela mais empobrecida dos brasileiros, sem confrontar o capital (SINGER, 2012). De "prima pobre"², a Assistência Social passou a ser centro de atenções e de polêmicas sobre sua capacidade de realizar serviços socioassistenciais e de gerar autonomia aos sujeitos integrantes de Benefícios e de Programas Sociais, com destaque para os de Transferência de Renda, quais sejam: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF)³.

O arquitetado impeachment da presidenta Dilma Vana Rousseff e a posse de Michel Miguel Elias Temer Lulia⁴, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), na Presidência do país, no início de setembro de 2016, com a consequente dissolução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), acarretam mudanças institucionais, políticas e ideológicas, bem como um percurso incerto para a Política de Assistência Social, com reforço de práticas conservadoras, das quais são exemplo o primeiro-damismo e o estímulo a ações de solidariedade/ajuda no bojo da sociedade civil.

Nesse sentido, longe de dar respostas, este artigo buscou problematizar e refletir sobre os diferentes projetos político-ideológicos que embasam e disputam a direção da Política de Assistência Social no Brasil contemporâneo. Em outras palavras, questionar

1 O Partido dos Trabalhadores (PT) assume a Presidência da República Federativa do Brasil em 2003, em decorrência da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, e permanece até final de agosto de 2016, com a reeleição da presidenta Dilma Vana Rousseff. Apesar de considerado partido de esquerda, a forma de governar amparada pela busca de alianças e de conciliação entre as classes sociais, gerou dissensos sobre seu caráter progressista e esquerdista.

2 Termo utilizado no século XX para caracterizar a Assistência Social como política menos priorizada e com menor financiamento da Seguridade Social.

3 Embora seja um programa intersetorial, que abrange as Políticas de Saúde, de Educação e de Assistência Social, o Bolsa Família é executado na maioria dos municípios por esta última.

4 Michel Temer foi vice-presidente de Lula da Silva e Dilma Rousseff entre os anos de 2011 e 2016.

as propostas de execução e de significações de conceitos fundamentais desta Política Pública. Para tanto, realizou-se revisão bibliográfica, a partir de categorias chaves, quais sejam: Projetos Político-ideológicos, Estado, Sistemas de Proteção Social e Assistência Social, com o intuito de delimitar objeto de estudo para o Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

2 | COMPREENSÃO DE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS, ESTADO E SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Conforme Netto (1999), os sujeitos sociais que integram a sociedade agem teleologicamente, ou seja, têm a capacidade de projetar na mente aquilo que desejam materializar, legitimado por valores e escolha dos meios que permitam sua realização. Nesta perspectiva, ação humana em si, possibilita a construção de projetos, sejam eles individuais ou coletivos.

No que tange aos coletivos, o autor chama atenção para os projetos societários, que se distinguem por sua condição macroscópica, com propostas para a sociedade como um todo, o que os torna, nas sociedades capitalistas, projetos de classes sociais que visam concretizar seus interesses. Isso revela a existência de uma dimensão política, por implicar relações de poder, não associável diretamente a posicionamentos partidários. Além disso, possuem estruturas flexíveis e cambiantes por incorporarem novas demandas e aspirações, bem como se transformarem e renovarem de acordo com as conjunturas históricas e políticas. São, portanto, um fenômeno próprio da democracia política, como mostra a citação a seguir:

Enfim, compreende-se, sem grandes dificuldades, que a concorrência entre diferentes projetos societários é um fenômeno próprio da democracia política. Num contexto ditatorial, a vontade política da classe social que exerce o poder político vale-se, para a implementação do seu projeto societário, de mecanismos e dispositivos especialmente coercitivos e repressivos. É somente quando se conquistam e se garantem as liberdades políticas fundamentais (de expressão e manifestação do pensamento, de associação, de votar e ser votado etc.) que distintos projetos societários podem confrontar-se e disputar a adesão dos membros da sociedade (NETTO, 1999, p. 03).

Dessa forma, os projetos societários são projetos políticos de classes sociais que buscam efetivar seus interesses na sociedade. A dimensão ideológica emerge da necessidade de mediar conflitos. De acordo com Lukács, citado por Lessa (2007), a ideologia é o conjunto das ideias que os homens lançam mão para intervir nos conflitos sociais da vida cotidiana. Isso revela os projetos político-ideológicos como projetos societários de classes sociais que precisam mediar conflitos para o atendimento de seus interesses.

O Estado democrático de direito, gestado no bojo do capitalismo, é espaço de disputas e conflitos de projetos político-ideológicos de classes sociais distintas.

Embora a experiência histórica tenha mostrado que os projetos societários vinculados aos interesses da classe trabalhadora encontram muitos empecilhos para afrontar os projetos das classes proprietárias e politicamente dominantes (NETTO, 1999), é necessário entender as razões de atendimento e concretização de demandas das diferentes classes pelo Estado.

Segundo Pereira (2008), o Estado - organização do poder fundamentada na política e não na fé, cuja finalidade é preservação da vida em sociedade - é um fenômeno histórico e ao mesmo tempo relacional. Histórico, porque deve ser pensado e tratado como um processo, algo em movimento e constante mutação, ou seja, um fenômeno que articula, em sua dinâmica, o passado, o presente e o futuro; e existe sobre diferentes modalidades e configurações. Não é, portanto, um sistema absoluto e acabado que assume sempre e em todo lugar a mesma forma. Relacional, pois não se configura um sistema fechado, isolado em si mesmo, mas em constante relação, externa e interna. Contudo, a autora afirma que essa relação não ocorre de forma linear ou mecânica, sua principal característica é ser dialética, no sentido em que "comporta simultaneamente antagonismos e reciprocidades e, por isso, permite que as forças desiguais e contraditórias se confrontem e interajam de tal forma que uma deixa sua marca na outra e ambas contribuem para o resultado final" (PEREIRA, 2008, p. 146).

Por ser um fenômeno histórico e relacional, o Estado não pode ser compreendido destacado daquela que o criou, a saber: a sociedade. A relação dialética que o Estado mantém com a sociedade permite, de acordo com Pereira (2008), que ele abranja todas as dimensões da vida social, bem como todos os indivíduos e classes, e assuma, perante estes, diferentes responsabilidades, inclusive o atendimento de demandas divergentes. Isso explica, para a autora, o atendimento das demandas e reivindicações das classes dominadas, pois, apesar de o Estado ser dotado de poder coercitivo e estar a serviço das classes dominantes⁵, ele não é autossuficiente ou autônomo, uma vez que precisa ser legitimado pelas diversas classes que compõem a sociedade ou, pelo menos, pela maioria dos indivíduos. Do contrário, ele se torna dispensável, sujeito a perder o apoio e a confiança que o sustenta como instituição coletiva. Sem consenso entre as classes, o poder coercitivo não tem como se manter dominante.

O pressuposto de que o Estado corresponde ao complexo de atividades teórico e práticas com o qual as classes dominantes justificam e mantêm o domínio, bem como buscam conquistar o consentimento ativo dos dominados, foi formulação de Antonio Gramsci (CARNOY, 1990). Para Gramsci, citado por Pereira (2008), a superestrutura, ou seja, o complexo das relações ideológicas, está dividida em dois eixos: a sociedade civil constituída por um conjunto de instituições e organismos □

5 Para Gramsci, a classe dominante corresponde ao grupo de pessoas que mantém a dominação, ou seja, que utiliza predominantemente a sociedade política (coerção) para se manter no poder, bem como a hegemonia (consenso) sobre as classes subalternas (PORTELLI, 1977).

vulgarmente denominados de privados - que corresponde à função hegemonia do grupo dominante sobre a sociedade (consenso e direção); e a sociedade política que corresponde aos aparelhos burocráticos e coercitivos do Estado reconhecidos legalmente (dominação). A sociedade política ou Estado restrito é um prolongamento da sociedade civil, formada por membros desta, porém com função específica. Ambas (sociedade civil + sociedade política) formam o Estado ampliado que exerce tanto a hegemonia como a coerção. De acordo com Pereira (2008), Gramsci usa o termo hegemonia para indicar o consenso entre as classes e o termo coerção para indicar o domínio exercido pela força e violência.

Embora o Estado e a sociedade civil possuam funções diferentes, eles só podem ser compreendidos em sua totalidade se forem relacionados um ao outro. É por isto que, na concepção gramsciana, a sociedade civil pertence ao Estado Ampliado. A sociedade civil, quando destacada do Estado e entendida como campo oposto a ele, torna-se terra de ninguém, "isto é, não estruturada por um pólo que contrabalance as desigualdades e que faça com que valores gerais (justamente os da cidadania política) prevaleçam sobre interesses particulares-egoísticos" (NOGUEIRA, 2005, p. 111). Já o Estado só se legitima enquanto poder público quando se relaciona com a sociedade civil. Dessa forma, pode-se inferir que embora o Estado se apresente como uma instituição contraditória - ser ao mesmo tempo aparato de dominação, uma vez que age em conformidade com as classes dominantes, e campo de disputas, onde se apresentam e são atendidas propostas antagônicas, inclusive das classes dominadas - ele ainda se configura parâmetro e recurso de integração social.

Destarte, compreende-se que o avanço do movimento e da organização do proletariado, bem como suas reivindicações por melhores condições de vida e empregatícias, pressionaram o Estado a implementar ações, inicialmente ligadas à problemática do trabalho e, posteriormente, à produção e reprodução da vida dos membros da nação, ou seja, dos cidadãos. Consolida-se, portanto, no período pós-guerra, o sistema de proteção social de muitos países de capitalismo avançado, com a criação de legislações que passam a garantir direitos sociais por meio do acesso a políticas públicas. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni,

Os sistemas de proteção social são formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou totalidade de seus membros. [...] o que define a proteção social em sociedades complexas como a nossa é a sua formidável institucionalização, a ponto de tornar este conjunto de atividades um significativo e importantíssimo ramo da divisão social do trabalho e da economia (2004, p.15).

É importante destacar que existem diferenças nos sistemas de proteção social implementados pelos países ou regiões. A reflexão sobre esse processo levou à formulação de definições e de conceitos sobre Welfare State. Esping-Andersen (1991) afirma que não se pode compreender o Estado de bem-estar social apenas em termos

de direitos e garantias. Sua análise leva em consideração tanto estes elementos como o entrelaçamento das atividades estatais com o papel do mercado e da família para concretizar as provisões sociais.

No seu estudo comparativo, o autor conclui que não existe um modelo único, imutável e evolucionista de Welfare State. A constituição e configuração em cada país dependerão principalmente da formação política da classe trabalhadora; da edificação de coalizões políticas na transição da economia rural para sociedade de classe média; e da institucionalização das preferências de classe e do comportamento político (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Partindo dessas variáveis, Esping-Andersen (1991) identifica três grupos de Welfare State segundo os tipos de regimes, são eles: o Welfare State liberal, norteado pela assistência àqueles que comprovam situação de pobreza, com restritas transferências universais ou planos razoáveis de previdência social. Os países que mais se aproximam desse grupo são Estados Unidos, Canadá e Austrália. O segundo é o Welfare State conservador e corporativista, aproximando as nações da Áustria, da França, da Alemanha e da Itália, nas quais prevalece a garantia de direitos de acordo com a classe e o *status* dos indivíduos. Por último, o Welfare State social-democrata, pelo qual se garantem programas desmercadorizados e universalistas que atendem as expectativas dos diferentes grupos sociais. Os países escandinavos são identificados nesse grupo.

No Brasil, há muitas controvérsias sobre a própria existência de um Estado de bem-estar social. Porém, os autores demarcam a constituição do sistema de proteção social brasileiro na década de 1930, período de gerenciamento pontual e descontínuo das políticas sociais, com superposição de programas e projetos. Ademais, as ações sociais, dentre elas a assistência social, foram permeadas por concepções de caridade, de filantropia e de benemerência, com destaque para a última. Os direitos - conseguidos mediante muita luta - foram compreendidos como benesses dos representantes políticos do Estado.

Além disso, a promoção do bem-estar não era extensiva a todas as camadas da população, mas somente à classe trabalhadora reconhecida pelo Ministério do Trabalho, na forma de seguro, ou seja, o trabalhador tinha que contribuir para poder ter acesso aos serviços de saúde, de previdência social, dentre outros. Aos demais restava recorrer à Legião Brasileira de Assistência (LBA), às Santas Casas de Misericórdia, às Igrejas, à caridade e à filantropia. Sposati et. al (1998) relata que comumente os órgãos de assistência social nacionais, estaduais ou municipais surgiam em áreas da saúde ou do trabalho, como também na atuação das primeiras-damas, com superposição de ações realizadas de forma eventual e fragmentada. A prática da assistência social no Brasil esteve, portanto, historicamente associada ao fenômeno do assistencialismo.

3 | POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DEBATE

Estudiosos da Assistência Social no Brasil, com suas diferentes compreensões desta Política, identificam duas propostas que estão a orientar sua construção e sua execução, são elas: uma democratizante, inaugurada com a Constituição Federal de 1988, que busca a universalidade de serviços, benefícios, programas e projetos e sua garantia como direito; e outra de tendência neoliberal, na qual os benefícios são focalizados naqueles identificados na condição de pobres e extremamente pobres, bem como há o apelo à solidariedade, à constituição de um voluntariado e à prestação de serviços assistenciais por instituições da sociedade civil.

Na trajetória histórica percorrida pela Política de Assistência Social no país, evidencia-se que poucos foram os avanços na efetivação da proposta democrática na década de 1990. A Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742, foi aprovada em 7 de dezembro de 1993, depois de muitas discussões e modificações no texto original (SPOSATI, 2004). Ela cria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e define como diretrizes a descentralização político-administrativa, com comando único em cada esfera de governo; a participação popular, e a primazia do Estado na condução dessa Política, lançando novas bases de organização e de execução da Assistência Social.

Antes que essas diretrizes pudessem ganhar materialidade, o presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu a Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁶ e instaurou a reforma gerencial por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), pelo qual o Estado perdeu a primazia da responsabilidade na condução das políticas sociais, e os serviços sociais passaram a ser propriedades públicas não estatais (BRESSER-PEREIRA, 2001), ou seja, ficaram sobre a gestão das Organizações Não Governamentais (ONG). O Estado estabeleceu parceria com a sociedade para o financiamento e o controle social, reduzindo a prestação direta dos serviços e se mantendo regulador e provedor (BEHRING, 2003). O Programa Comunidade Solidária⁷, criado em 1995, é um exemplo dessa responsabilização da sociedade civil (SUPLICY e NETO, 1995).

Nesse período, a Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), elaborou e aprovou, de acordo com a Portaria nº 35, a Norma Operacional Básica de 1997, sem discussão ampla que

6 A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada em agosto de 1942, por iniciativa de Darcy Vargas, primeira-dama, que reuniu senhoras da sociedade para agradar os pracinhas brasileiros da Força Expedicionária Brasileira (FEB) combatentes da II Guerra Mundial. Em outubro do mesmo ano, a instituição ganha *status* de organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, com a finalidade de agregar as organizações da boa vontade e atender as famílias que não compõem a previdência social (SPOSATI, 2004).

7 O Programa Comunidade Solidária - administrado por uma secretaria executiva e por um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil, composto por ministros das áreas sociais e econômicas, bem como por 21 membros da sociedade civil - tinha como principal objetivo alterar a forma de gerenciamento dos programas de combate à fome e à miséria, por meio da mobilização da sociedade civil, das entidades governamentais e não-governamentais e da integração dos níveis federal, estadual e municipal (SUPLICY e NETO, 1995).

abrangesse gestores e sociedade (SILVEIRA, 2007). No ano seguinte, são aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) outra Norma Operacional Básica e a primeira Política Nacional de Assistência Social. Não obstante,

A organização do sistema descentralizado apresentou, durante a vigência das NOBs 01 e 02, inúmeras distorções em seu funcionamento: forte protagonismo da União na gestão de programas e projetos; falta de autonomia dos municípios na condução de programas; precariedade de capacitação técnica, gerencial e financeira das administrações locais; inexistência de monitoramento e avaliação sistemática da política; deficiente sistema de informação; transferências de encargos, para a sociedade, de funções do Estado; e desconhecimento da rede de serviços (SILVEIRA, 2007, p. 109).

Durante as presidências de Lula da Silva e de Dilma Rousseff o que se identifica, a partir de uma breve análise, é um direcionamento para sistematização e integração das políticas sociais, bem como investimento crescente em programas assistenciais focalizados no enfrentamento à pobreza, com ênfase nas Transferências Condicionadas de Renda. De acordo com Garschagen (2007), "os gastos sociais do governo federal cresceram de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 312,4 bilhões entre 1995 e 2005, com um incremento de 74% no período, agregando valores da ordem de R\$ 11 bilhões ao ano, em média, às políticas sociais".

Nos anos 2000, a Política de Assistência Social se estruturou em âmbito nacional, estadual e municipal, com criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e suas proteções sociais (básica e especial, de média e de alta complexidade). Houve a construção e a expansão dos equipamentos públicos que compõem essa Política (Centros de Referência da Assistência Social; Centros de Referência Especializados da Assistência Social; Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua; Unidades de Acolhimento Institucional, dentre outros)⁸; bem como estruturação de documentos, de instrumentos e de sistemas de informação, monitoramento e avaliação que consubstanciaram as normativas institucionais.

Entretanto, ainda são muitas as dificuldades para efetivação da Política de Assistência Social nos municípios, das quais destacam-se: os usuários não identificam os serviços, programas e projetos, de acordo com a Tipificação dos Serviços Sociassistenciais, nem o Conselho Municipal de Assistência Social, tão pouco reconhecem a Política como direito; os profissionais são em sua maioria contratados ou terceirizados, havendo uma rotatividade constante de técnicos nos equipamentos; o governo federal garante o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família, mas investe um valor bem menor para operacionalização dos serviços; a rede socioassistencial e a intersetorialidade entre as políticas sociais

8 Segundo Plataforma de Indicadores do governo federal, havia 4.195 CRAS em 2007 e 982 CREAS em 2008. Em 2013, os números revelam o aumento significativo desses equipamentos, a saber: 7.883 CRAS e 2.249 CREAS. Disponível em: <http://pgi.gov.br/pgi/paineis/painel?id=ff-808081427c2b4e0142a3ce8f0600ab&nome=Social>. Acesso em: 2 abr. 2017.

são frágeis, dificultando a resolução dos casos demandados⁹.

Ao assumir a Presidência do país em setembro de 2016, Michel Temer nomeou Osmar Terra, que foi secretário executivo do Programa Comunidade Solidária, para o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, órgão que substitui o extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em alguns de seus pronunciamentos, o ministro lançou o Programa Criança Feliz, que tem a primeira-dama como embaixadora; e anunciou que cruzaria os dados das famílias integrantes do Programa Bolsa Família com outros bancos de dados para identificar fraudes e tornar o Programa mais eficiente, como também cogitou a possibilidade de transferi-lo para o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS).

Diante desse cenário, questiona-se: que projetos político-ideológicos subsidiaram/subsidiam e disputam contemporaneamente o direcionamento da Política de Assistência Social no Brasil? Existem aspectos de continuidades e/ou de diferenciação nestes projetos? Esses projetos estão vinculados organicamente aos interesses de que classes sociais? A proposta democrática foi fortalecida durante os governos do Partido dos Trabalhadores? Os governos Lula e Dilma compartilharam do mesmo projeto político-ideológico? Como esses projetos compreendem e significam nos discursos e na operacionalização a Política de Assistência Social, a primazia da responsabilidade estatal, a pobreza, os serviços, os benefícios, a cidadania, os direitos e a participação. Dessa forma, a pergunta de partida que impulsiona esse trabalho é: quais as particularidades dos projetos político-ideológicos que dão suporte à Política de Assistência Social no Brasil nos anos 2000?

4 | CONCLUSÃO

Uma pesquisa sobre os diferentes projetos que subsidiam e disputam a Política de Assistência Social brasileira é, portanto, necessária e urgente. Necessária, pois a Assistência Social sempre teve e ainda tem muita dificuldade para ser reconhecida como direito, revelando-se como campo de disputas e conflitos entre diferentes grupos e sujeitos com interesses opostos. E urgente, devido à celeridade dos ataques, dos desmontes e das retiradas dos direitos sociais historicamente conquistados, afetando diretamente a consolidação dessa Política. Além disso, a visibilidade dos projetos em disputa dará às pessoas, grupos e à sociedade como um todo maiores conhecimentos para poder optar por uma proposta democrática, capaz de produzir justiça e equidade.

9 Esses são resultados preliminares da pesquisa regional "Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil", realizada em Fortaleza-CE no ano de 2016, sobre a coordenação regional da prof.^a Dr.^a Maria Ozanira da Silva e Silva e a coordenação local da prof.^a Dr.^a Alba Maria Pinho de Carvalho.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 6 out. 2016.
- BRASIL. Plataforma de Indicadores (em desenvolvimento) Governo Federal. Painei Brasil. Social. Disponível em: <http://pgi.gov.br/pgi/paineis/painei?id=ff808081427c2b4e0142a3ce8f0600ab&nome=Social>. Acesso em: 2 abr. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (Org). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.
- CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 3ª ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- GARSCHAGEN, Sérgio. Programas sociais - A trajetória dos gastos governamentais. **Revista Desafios do Desenvolvimento Ipea**, Brasília, Ano 4, Edição 38, p. 46-56, dez. 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2221:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 23. dez. 2014.
- LESSA, Sérgio. Lukács e a ontologia: uma introdução. In: _____. **Para compreender a ontologia de Lukács**. 3ª ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijuí, 2007. (Coleção filosofia, 19). Apêndice, p. 183-207.
- NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 1 (Crise contemporânea, questão social e serviço social). Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 1999.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª ed. São Paulo. Cortez, 2005.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2004.
- SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A descentralização da Política de Assistência Social no Ceará: caminhos e descaminhos**. 2007. 347 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, Serviço Social, 2007.
- SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et al.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; NETO, Bazileu Alves Margarido. **Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima.** In: Planejamento e Políticas Públicas. N° 12, p.39-61, jan/dez, 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte3.pdf>. Acesso em: 13 de abril de 2008.

SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA

Sueli do Nascimento

Doutorado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro – RJ.

has no value for capital.

KEYWORDS: segregation , social work , public policy

RESUMO: A proposta é discutir a relação entre segregação e a política pública de Assistência Social no processo de valorização e acumulação da capital na produção do território das cidades. Entendemos que esta relação vem favorecendo a produção do território e estabelecendo uma divisão entre ricos e pobres. Nestes termos a política de Assistência Social possui como público alvo os inaptos para o trabalho bem como os que se localizam nas áreas segregadas da cidade que, ainda, não possui valor para o capital.

PALAVRAS CHAVE: segregação, assistência social, políticas públicas

ABSTRACT: The proposal is to discuss the relationship between segregation and public policy Social Assistance in the recovery process and accumulation of capital in the production of the territory of the cities. We believe that this relationship has favored the production of territory and establishing a division between rich and poor. Accordingly social assistance policy has as target unfit for work as well as those located in segregated areas of the city that also

1 | INTRODUÇÃO

A segregação vem sendo mencionada no processo de construção da cidade sob diversas faces na sociologia, mas o que estamos propondo é entender se as bases da segregação, a divisão e partilha do território entre ricos e pobres, têm vinculação com a política de Assistência Social. Para tanto, resgatamos ideias preliminares elaboradas na faculdade de Ciências Sociais da UERJ a partir da especialização em Sociologia Urbana em 2013. Naquele momento apontávamos a necessidade de transpor a categoria território realizando relação com o debate da segregação, já que a realidade da população da cidade estava e está de certa forma repartida no mapa da cidade por meio de linhas limítrofes reais e simbólicas.

Tal aproximação partiu de algumas análises de documentos da Política Nacional de Assistência Social (2004) e de um levantamento bibliográfico para reconhecimento do terreno de consolidação desta política pós promulgação da Constituição de 1988. Foram observados termos que se repetiam, como por exemplo,

território, rede, interserorialidade e outros. Entretanto, consideramos importante recuperar o entendimento sobre a categoria território posto na política de referência.

Diante disso, considera-se importante a aproximação da política pública de Assistência Social ao conceito de segregação por entendermos que são os territórios segregados que são alvos da mesma, assim como estabelecer uma relação entre a produção das políticas urbanas e de Assistência Social no Brasil.

2 | POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TERRITÓRIO

No que se refere ao território, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004, p.37) traz para a discussão as relações entre as políticas públicas implementadas no território e aponta que é *“imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas”*

A Política Nacional de Assistência Social menciona que:

Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos atores que dele se utilizam.

Dirce Koga afirma (...) que pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território.

A política Nacional de Assistência Social caracterizará os municípios brasileiros de acordo com o seu suporte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais (...) com maior grau de desagregação territorial quanto maior a taxa de densidade populacional, isto é, quando maior concentração populacional, maior será a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região. A construção de indicadores a partir dessas parcelas territoriais termina configurando uma “medida de desigualdade intraurbana (PNAS, 2004, p.37-38).

E ainda pode ser apontado que

“junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração.” (PNAS, 2004, p.10)

Nestes termos, Oliveira (2009) quando trata do território a partir da articulação com Milton Santos e Dirce Koga nos possibilita questões de esclarecimento da discussão, quando diz que o território não se configura como apenas uma questão espacial, de limites territoriais, físicos, mas com a necessidade de observarmos os mapas das cidades e identificarmos as áreas densas demograficamente e o território com ausência de serviços públicos a fim de haver investimento em infraestruturas mínimas para o direito à moradia digna. Pois o direito do cidadão ao território depende

do mercado, de decisões governamentais ou a habitação em áreas desprovidas de condições mínimas de sobrevivência que enfatiza a pobreza.

Uma das questões importantes apresentadas por Oliveira (2009, p.37) é a discussão da transição do termo comunidade para o conceito território apontado pela Política Nacional de Assistência Social. Tal transição sai das relações solidárias, desejos comuns, fortalecendo o conceito de família comunitária que se estende aos vizinhos e regiões da cidade e passa a discutir as vivências e o uso do território realizado pela população a partir da disputa, contradições, denúncias, lutas sociais pelo direito dentre outras desta forma colocando novas discussões, reflexões para a pauta da política de Assistência Social.

Desta maneira a implementação da política de assistência social tem como referência os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS que

é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. (PNAS, 2004, p.29)

Para Oliveira (2009) o CRAS deve ser um elo articulador da rede de serviços tanto da Assistência Social como das demais políticas em um determinado território, na perspectiva de uma ação preventiva dentro da proteção social básica e tomando como referência os marcos legais que regulam a política em questão.

Dessa forma, o debate do território, na perspectiva de Koga, Ramos e Nakano (2008) em relação as políticas sociais, é de crítica, pois eles colocam em voga que o território nas políticas sociais não pode se reduzir a substituição ou transposição de uma divisão político-administrativa do território para uma localização estratégica dos espaços físicos públicos, que se aproximam mais de uma abordagem de tratamento dos territórios como se fosse “territórios de sangue frio”. Coloca-se como desafio pensar a atuação das políticas sociais nos territórios de disputa, ou seja, o reconhecimento dos territórios além de suas aparentes características, mas também pelas suas diferenças dinâmicas que os tornam “territórios de sangue quente”.

Partindo dessa visão do “território como sangue quente” há a necessidade de inserirmos a discussão de Santos (1994) ao expor que na democracia de mercado, o território é o suporte das redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoísticas, as verticalidades, por outro lado as horizontalidades enfraquecidas são obrigadas, com suas forças limitadas, a levar conta a totalidade dos atores.

Dessa forma existe relação Assistência Social e território, já que a Política Nacional de Assistência Social/2004 se refere ao território como base de implantação da política em questão. Neste sentido, tomamos as reflexões de Pereira (2009) quando menciona que a história da Assistência Social, assim como das políticas sociais, está correlacionada à emergência da urbanização e da industrialização. Assim como a

assistência se expressa territorialmente tanto por ações pulverizadas e mesmo o uso assistencialista e clientelista de programas em municípios e estados, quanto através de programas governamentais fragmentados, financiados por agências multilaterais, orientados por princípios de investimentos focalizados – seja no que se refere ao território, seja ao seu público alvo.

Nesse sentido, é importante levar em consideração a própria construção da Assistência a partir dos conflitos urbanos tomando como referência a produção de desigualdades e de segregação. A produção de território de acordo com Pereira (2009) se dá a partir da relação espaço-tempo conformadora dos sentidos e usos do território. Ela menciona David Harvey para explicar tal relação, expondo que há na dinâmica capitalista a permanente busca de anulação do espaço pelo tempo, como forma de enfrentar as contradições postas pela produção de excedentes. E conclui que os mecanismos centrais de reprodução das condições de acumulação relacionam-se, necessariamente, aos ajustes espaciais para o enfrentamento dos conflitos causados pelos excedentes produzidos.

Sabendo que o território é uma construção da dinâmica capitalista para manter a acumulação, bem como de luta e transformação do espaço através da supressão do tempo, podemos entender agora a segregação. Já que é de suma importância relacionar as questões urbanas com as considerações sobre a implantação da política Nacional de Assistência Social, porque as cidades sofrem intervenções das relações capitalistas de produção e, nestes termos, entender qual o papel da política de Assistência Social, é primordial.

Nesse aspecto os espaços dos territórios das cidades não são tratados pela Política Nacional de Assistência Social como segregados, mas como territórios desiguais que facilitam a implementação da política a partir daquelas áreas com a população mais explorada no sistema capitalista de produção. Por isso consideramos importante discutir tal desigualdade territorial a partir do conceito de segregação.

3 | SEGREGAÇÃO EM ANÁLISE

A construção de reflexões que possam articular a Segregação e Assistência Social é importante para entendermos a intersecção entre as políticas de Assistência e Urbanas, em que perpassam relações de poder, interesses, correlação de forças além das relações territoriais na garantia da produção de espaço para acumulação do capital e, conseqüentemente, uma sobrevalorização do trabalho àqueles que são vítimas deste processo.

Ramos (2002) aponta que para entender o significado da segregação é necessário ter a perspectiva do estudo das relações de produção e da estrutura das classes sociais na sociedade capitalista que estabelece acesso desigual aos equipamentos, bens e serviços e outros. Ela expõe que tal situação se apresenta por colocar uma

hierarquia a distribuição dos grupos sociais nos espaços da cidade causado pelo grau de capacidade acessar as áreas mais nobres colocando em oposição os proprietários dos meios de produção e de outro os trabalhadores que não geram e nem são proprietários do meio de produção.

Tal divisão, de acordo com Ramos (2002), leva a segregação que atinge desempregados e trabalhadores com menor poder aquisitivo, bem como baixa qualificação para os quais, em grande número de casos, são dirigidos ou se dirigem para as áreas menos nobres, enquanto os trabalhadores com maiores recursos e qualificação se estabelecem em áreas mais enobrecidas, caracterizando a divisão espacial de trabalho e residência.

A questão da segregação pode ser identificada em Engels (1985), a partir da experiência inglesa. Ele menciona que as grandes cidades eram habitadas principalmente por operários e a sociedade individualizada não se preocupava com eles, atribuindo-lhes o encargo de prover às suas necessidades e da família e estando submetidos a privações das mais diversas: do alimento a habitação.

Se a análise de Engels (1985) que data do século XVIII, período da Revolução Industrial, passados dois séculos ainda vivenciamos nas cidades do século XXI algumas das situações de precariedade da população “sem condições de vender a sua força de trabalho” nos grandes centros urbanos. Assim, como pensar Política Nacional de Assistência Social em condições de afiançar direitos a uma população urbana descartada pelo mercado, estabelecendo relação aos usos da cidade pelos detentores do capital, onde o espaço de reprodução das condições materiais tem como primado a “valorização do valor”?

Essas reflexões sobre a cidade, desigualdade territorial e segregação socioespacial estão articuladas ao debate sobre o acesso da população alvo da política de Assistência Social à terra urbana e às possibilidades de estabelecer convívio e relações comunitárias, familiares e sociais em um determinado espaço na cidade. De acordo com Abramo (2002, p.103) há três formas da população em vulnerabilidade e risco social acessar a terra urbana: 1) a lógica do Estado que assume a responsabilidade de definir a forma, onde, como e quando a população desprovida de recursos poderá usufruir da terra urbana; 2) a lógica do mercado, que influencia no valor da terra a transformando em mercadoria em que se estabelece relação entre o comprador, vendedor e intermediário. Esta lógica pode assumir caráter institucional a partir da relação que tem com as normas e regras jurídicas urbanísticas de cada cidade, neste aspecto vamos ter “mercados formais” e “mercados informais da terra urbana”; 3) a lógica da necessidade, que abarca a ausência de condições de suprir as necessidades, a ausência de instituições estatais o que leva ao desenvolvimento de ação coletivas conhecidas por ocupação urbana de terrenos e/ou imóveis.

Martins (2010) expõe que a burguesia através da propriedade privada passou a comprar e a vender terra através de um novo monopólio, pesando sobre a sociedade tal apropriação. Neste sentido a terra foi subordinada ao mercado, transformou-se em

um “bem” comercializável, dependente do valor de troca e da especulação. Há em consequência uma grande valorização dos terrenos urbanos ou próximos às cidades e seus proprietários se enriquecem através da especulação imobiliária. Tal situação é possível por conta do regime jurídico e político vigente que garante a propriedade privada.

Conforme as ponderações de Martins (2010), tal propriedade da terra paralisa o desenvolvimento da sociedade, leva a explosão da favelização, fragmenta e esmigalha o espaço urbano e, por fim, ao invés de ter a superação campo-cidade existe a explosão das cidades em periferias e decomposição das vilas rurais.

Ribeiro (2005) menciona que especialistas têm apontado a produção da diferenciação e segmentação do mercado de trabalho centrada na dualidade do trabalho qualificado e não qualificado. A diferenciação é realizada através do aumento da precariedade do emprego, a maior instabilidade ocupacional, a ausência do papel central do trabalho como referência para a formação de identidades e com base na cidadania, e ao mesmo tempo na diferença entre aqueles que estão no trabalho qualificado e no trabalho não qualificado. Esta situação vem ocorrendo nas metrópoles e seus efeitos atingem os segmentos menos qualificados.

De acordo com Ribeiro (2005), há tendência mostrando que existe uma superposição da segmentação do mercado de trabalho e a segregação residencial que pode dificultar a situação dos pobres na sociedade. Nesta perspectiva, ainda têm processos de efeitos negativos do processo educacional deficitário com a segregação residencial em relação a segregação educacional. Por outro lado, há ainda apontamentos que dizem respeito a família de jovens e sua inserção no mercado de trabalho e a segregação residencial.

Por outro lado, em pesquisa realizada na Zona Sul do Rio de Janeiro (Ribeiro, Cruz e Maberla (s/d), precisamente no Leblon-Cruzada, houve a constatação que a aproximação territorial não significa interação social entre classes sociais diferentes em decorrência do exercício do poder social e simbólico das elites econômicas e intelectuais, o que lhes confere a capacidade direcionar e definir o estilo das relações prevalentes não ocorrendo efeitos que favorecessem aqueles caracterizados com os com ausência de condições socioeconômicas para estar naquele lugar. Neste sentido, a violência simbólica pode ser o recurso utilizado pelas classes dominantes para controlar e proteger seus capitais reificados no território de possíveis ameaças de desvalorização decorrentes da proximidade espacial com outros grupos, mas também aprofunda a dominação, uma vez que retira dos dominados o acesso às condições e recursos necessários às lutas de resistência à dominação.

Em síntese a segregação também pode se conformar em duas perspectivas de acordo com Lago (2000, p. 38): a primeira que atribui a segregação residencial à conjugação dos efeitos do mercado fundiários e da intervenção do Estado e a segunda que busca entender a dinâmica metropolitana a partir da lógica de sua organização, ou seja, a periferização. A segregação residencial é debatida pela autora através de

a segregação residencial seria decorrente de um mecanismo de causação circular que tenderia aumentar sempre as rendas monetária e real dos estratos superiores da sociedade e, contrariamente, a diminuir as dos inferiores. A desigual distribuição espacial dos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos coletivos, consequência da maior capacidade política das camadas superiores, é considerada o fundamento desse mecanismo. [...] autores avaliaram o papel das políticas urbanas na segregação dos pobres, tomando o longo período do início do século ao final dos anos 70, e consolidaram a noção de padrão periférico ao apresentarem uma explicação do processo de segregação residencial para além dos efeitos da conjuntura político-econômica dos anos 70. (Idem, p. 38)

Já na segunda perspectiva, que é a segregação periférica, existe a caracterização como a centralidade

na organização da lógica do espaço periférico a partir da análise dos processos de loteamentos populares, na qual se procurava demonstrar a existência da espoliação dos compradores e a informalidade das operações econômicas. A relação entre os agentes envolvidos na produção dos loteamentos era o objeto central das análises, com ênfase nas estratégias especulativas dos loteadores/proprietários da terra e na omissão do poder público quanto ao controle do uso do solo e à política de investimentos (Santos, 1983). A periferia era compreendida como o espaço dos loteamentos e da autoconstrução da moradia em contraposição ao espaço da produção habitacional empresarial alocada no núcleo, o que reafirmava o modelo analítico dual núcleo-periferia. [...] (Idem, p. 38)

Nesta perspectiva Sposati e Teixeira (1995) propõe que a particularização, que tradicionalmente incide no campo da assistência social, seja remetida a outra concepção, a de diferenciação espacial e social das necessidades e das formas de atendê-las.

Isto coloca em questão a discussão do exercício dos direitos igualitários e universais de acesso a bens e serviços por parte dos pobres nas cidades. Colocando também para a política Nacional de Assistência Social esta população que se agiganta diante da realidade dura da sociedade brasileira, mas também demonstra o desafio de transpor a discussão do território desiguais colocado pelas normativas legais e aliar ao debate segregação que abarca alguns significados não aprofundados e que dizem respeito a população caracterizada de vulnerável.

Na perspectiva de Telles (2006) a relação entre o social, o urbano e a economia são partes da realidade que são focalizadas sem as devidas mediações. Nos termos deste artigo, entendemos que existe uma intrínseca relação de interatividade que precisa ser compreendida entre o social, o urbano e a economia para a construção de uma cidade que possa ser posta no mercado de forma a produzir lucro para os investidores dos diversos capitais envolvidos no processo. Assim o social, precisa ser resgatado com um olhar de intersecção neste processo de produção da cidade.

4 | ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGREGAÇÃO

O debate dos direitos sociais, básicos de cidadania, ainda é fruto de correlações de forças entre o Estado e a sociedade. O Estado, ainda no século XXI, busca reduzi-los com o discurso de ajuste fiscal. Neste caso, colocando os direitos e as respectivas políticas sociais sob cunho da política econômica acirrando, ainda mais na contemporaneidade, o debate sobre direitos sociais e cidadania.

Nestes termos, Sposati et al (1998) nos auxilia a entender o social como mecanismo presente nas políticas sociais por meio da exclusão-inclusão aos bens e serviços prestados direta ou indiretamente pelo Estado. Outro efeito consiste em permitir a justificativa de um rebaixamento na qualidade dos serviços, já que são dirigidos a pessoas de poucas exigências, ignorantes e os programas sociais podem ser reduzidos a soluções precárias. Desta forma, tal autora expõe que com a expansão do capital e a precarização da força de trabalho, a Assistência irá sendo apropriada pelo Estado sob duas formas: uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho. Para ela o Estado, historicamente, se apropria não só da prática assistencial como expressão de benemerência como também catalisa e direciona os esforços de solidariedade social da sociedade civil.

Por outro lado, Mota (2010) tem como eixo central a conformação contraditória das políticas de seguridade, ou seja, a existência da privatização e mercantilização das políticas de saúde e previdência levando a restrição do acesso, por outro lado, a Assistência Social se amplia na condição de política não contributiva, transformando no que ela denomina de novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, já que esta se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil. Ainda mais quando o grande capital utiliza do social como campo de ampliação de seu espaço de acumulação.

Mota (2010) coloca a existência de um mito, em que a Assistência Social está substituindo o trabalho como papel integrador, já que o trabalho assalariado figurou como principal meio de integração e por outro lado possibilitou o surgimento das concentrações de trabalhadores e sua organização político-sindical. Nesta perspectiva, há a o apagamento da referência de trabalho em prol da renda como meio de acesso ao consumo.

Dessa forma Marx (2011) em Grundrisse nos concebe uma análise sobre o trabalho que pode elucidar em parte o mito com as indicações de Mota, sobre o apagamento da referência do trabalho dando nos apontamentos para o fim do trabalho. Assim ele expõe:

O grande histórico do capital é o de criar esse trabalho excedente, trabalho supérfluo do ponto de vista do simples valor de uso, da mera subsistência, e seu destino histórico está consumado tão logo, por um lado, as necessidades são desenvolvidas a tal ponto que o próprio trabalho excedente acima do necessário é necessidade universal derivada das próprias necessidades individuais; por outro, a

laboriosidade universal mediante a estrita disciplina do capital, pela qual passaram sucessivas gerações, é desenvolvida como propriedade universal da nova geração tão logo, finalmente, o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho que o capital incita continuamente em sua ilimitada mania de enriquecimento e nas condições em que exclusivamente ele pode realizá-lo, avançou a tal ponto que a posse e a conservação da riqueza universal, por um lado, só requer um tempo de trabalho mínimo de toda a sociedade e, por outro lado, a sociedade que trabalha se comporta cientificamente com o processo de sua reprodução progressiva, com sua reprodução em uma abundância constantemente maior; que deixou de existir, por conseguinte, o trabalho no qual o ser humano faz o que pode deixar as coisas fazerem por ele.” (Marx, 2011, p.255)

Assim pensar a Política Pública de Assistência Social, nos dias atuais, é tomarmos como referência a população que a ela é referida nas políticas e nas quais se propõe afiançar direitos em detrimento das condições reais de criação de postos de trabalho, para levá-los ao que vem sendo debatido no âmbito da política de porta de saída.

As nossas reflexões acerca do processo de acumulação e/ou valorização do capital pela política pública de Assistência Social busca trazer à tona o seu papel no enfrentamento da questão social na cidade, ou seja, ao mesmo tempo que ela contribui para que os trabalhadores fora da relação capital-trabalho mantenham a própria subsistência; pode ocorrer uma valorização da valorização pois os recursos que compõe o fundo público são em grande parte extração da mais valia do trabalhador ativo. Já que o Estado atua no campo do capital fictício, creditício, isto é, na órbita do juro, lucro e renda.

Assim, os recursos destinados a Assistência Social é parte desta mais valia extraída do trabalhador, que é destinada àqueles que não estão na relação trabalho-capital, mas que pode contribuir na valorização dessa mais valia no sentido da ênfase na transferência de renda, nos projetos que incentivam cursos de qualificação, empreendedorismo dentre outros.

De outra forma, quando analisamos o processo de acumulação do capital podemos verificar o crescimento exponencial de uma população relativa de sobrantes, que não estão no processo de trabalho para a valorização do capital, mas funcionam como conjunto de alternativas para o próprio capital funcionar em momentos de prosperidade, já que nas crises esta população tende a aumentar. Pensar o processo de acumulação é tomar como referência o investimento na parte de capital constante, ou seja, nas máquinas em detrimento do capital variável, neste caso, nos trabalhadores.

Marx aponta que o capital tem como

tendência criar tanto trabalho quanto possível; assim como também é sua tendência reduzir o trabalho necessário ao mínimo. Consequentemente, é tendência do capital tanto aumentar a população que trabalha como pôr continuamente uma parte dela como população excedente – população que é inútil, até que o capital possa valorizá-la. (MARX, 2011, p. 323)

Assim a política pública de Assistência Social, voltada para aqueles que estão fora da relação de trabalho, contribui para a acumulação do capital, ou seja, garante

as condições mínimas de subsistência para um futuro provável retorno ao mundo do trabalho, assim como para a valorização.

E tal valorização do capital pela Política Pública de Assistência Social, via recursos do fundo público para serviços, projetos e programas desempenhados pelas organizações da sociedade civil, tendo como público alvo a população que está fora da relação capital-trabalho tradicionais, mas ainda sim é explorada, é a base de nossas reflexões por considerar que acumulação e a valorização do capital estão caminhando juntas no processo de garantir o mínimo de sobrevivência aos inúteis para o capital por meio de políticas viabilizadas pelo Estado.

Tomando as ponderações de Mota (2010) que assume os apontamentos de Maranhão (2010) que adota a lei geral da acumulação capitalista na busca de compreender as mediações que ligam as expressões do desemprego e do pauperismo, ela discorre expondo que o desdobramento no Brasil real parece indicar que o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação.

Assim, tomando como referências críticas de análise compreendemos que tanto a produção da segregação nos territórios quanto as intervenções da Política de Assistência Social possuem uma relação de favorecer a acumulação do capital e a sua valorização no processo de produção da cidade nos termos que vem sendo camuflado como desculpa para a revitalização das cidades, mas ganha investimentos dos diversos capitais envolvidos.

Com isso, a segregação é produto das intervenções das políticas veiculadas pelo Estado na produção do espaço, materializando o acesso desigual a riqueza produzida na cidade e conseqüentemente a Assistência Social passa a exercer uma ação de contenção da população segregada nos territórios desvalorizados da cidade.

Neste aspecto, a relação segregação e Assistência Social está mantida para a produção de territórios desiguais constituído de valor, por ser a extração de mais valor do trabalho do homem, mas também possibilita a acumulação e a interação de diversos capitais que buscam o lucro, juro e a renda da terra nas cidades onde, na contemporaneidade, há intervenções. De outra forma, a Assistência Social tem como alvo a população que não está apta a vender sua força de trabalho conforme exigências do capital e é esta classe trabalhadora atingida, em muitos casos, pelas políticas urbanas que tendem a produzir a segregação. Assim, a Assistência Social é objeto de ações tantos para os inaptos para o trabalho quanto para os que estão em condições de precarização das condições da vida urbana no que se refere ao saneamento, urbanização, habitação e transporte por conta das transformações capitalistas empreendidas na cidade.

5 | CONCLUSÕES

Muitos autores apontam que este novo momento de crise do capital favorece a

busca desenfreada de novos mercados e produtos onde ele pode ser investido e daí extrair os lucros. Mas aqui, pensar a Assistência Social como mecanismo que contribui para esta ação é nossa intenção. Já que tendemos a pensar a Assistência Social fora das relações de produção da cidade, agora é de extrema importância pois ela também contribui para a produção da valorização e da acumulação conjuntamente com as políticas urbanas. Assim, é necessário ficarmos atentos as operações produzidas pelo sistema capitalista.

A Assistência Social, como política dirigida a quem dela necessitar, tem o seu foco naqueles que não são aptos para o trabalho e, neste sentido, sendo a mesma população que vive segregada por uma lógica de produção de espaço via territórios valorizados ou não a fim de empurrar esta população para a vida precarizada e distante dos bens públicos de melhor qualidade, para a sobrevivência em tempos difíceis como os de hoje.

Tendo em vista as operações do capital no processo de produção de territórios valorizados na relação entre o espaço e o capital, torna-se imperativo acompanhar a elaboração e a implementação de políticas urbanas e sociais a fim de observar os encaminhamentos e propostas para uma população aviltada de seus direitos constitucionais e humanos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. In. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XVI, n 2, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **GRAMSCI um estudo sobre o seu pensamento político**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ENGELS, Friedrich, 1820-1895. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo. Global, 1985.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A Questão Social no Capitalismo**. Temporalis. Ano II, n 3, 2 ed. 2004

KOGA, Dirce, RAMOS, Frederico e NAKANO, Kazuo. **A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras**. In. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n 94, Junho , 2008.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

MARANHÃO, César Henrique. **Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social**. In.: O Mito da Assistência Social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo. Cortez, 2010. Pág. 93-129.

MARTINS, Raphael Martins de. **Direito a Cidade: crise e utopia no pensamento de Henri Lefebvre**. Monografia da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza – Ceará, 2010.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo. Boitempo; Rio de Janeiro. UFRJ, 2011.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2004.

MOTA, Ana Elizabete. **A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000**. In. O Mito da Assistência Social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo. Cortez, 2010. Pág. 133-146

OLIVEIRA, Maria Cristina Gabriel de. **O trabalho em rede no território: a região oeste do município de Maringá-PR**. Dissertação de Mestrado da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2009.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política Nacional de Assistência Social e Território: um estudo à luz de David Harvey**. Tese de doutorado Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – (IPPUR/UFRJ), 2009.

RAMOS, Maria Helena Rauta. **Políticas Urbanas, Conselhos locais e segregação socioespacial**. In. Metamorfoses sociais e políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CRUZ, Gisele dos Reis Cruz e MABERLA, Juliana Eleuze Carreira. **Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar à partir de um enclave urbano. A Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro**. Observatório das Metrópoles, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Coord) **Relatório de pesquisa Dimensão socioespacial da Exclusão/Integração nas metrópoles: Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, 2008.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. In. Território – globalização e fragmentação. Ed. HUCITEC. São Paulo, 1994.

SPOSATI, Aldaíza de O [et al] **A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7 ed. São Paulo. Cortez, 1998.

_____, FALÇÃO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os Direitos (Dos desassistidos) Sociais**. 3 ed. São Paulo. Cortez, 1995.

TELLES, Vera da Silva. **Debates: a cidade como questão**. In. Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE À LUZ DA QUESTÃO

Régia Maria Prado Pinto

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social da Universidade do Estado do Rio
de Janeiro - PPGSS/UERJ

Assistente Social – Prefeitura de Maracanaú/
Fortaleza/Ceará

RESUMO: O artigo visa discutir a temática trabalho e população em situação de rua como uma das expressões das questões sociais, resultante das desigualdades sociais inerente a relação desigual entre capital e trabalho que se gesta no Modo de Produção Capitalista. Para tanto, o estudo é construído à luz da teoria social crítica por possibilitar a compreensão a temática em estudo inserida na totalidade da estrutura dinâmica e complexa da sociedade capitalista. Nesse sentido, o artigo tenta desmitificar as representações da sociedade e do poder público de que população em situação de rua é formada por indivíduos e/ou famílias que não querem trabalhar. Ao contrário, essa população tem no mercado informal como uma das estratégias de acesso à renda, realizando ocupações são realizadas em condições extremamente precarizadas e sem acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários, como atividades de bicos, flanelinhas no semáforo, vigilantes de carro. precárias, sem renda fixa e sem acesso aos direitos

trabalhistas e previdenciários, diferentemente das representações da sociedade e do poder público.

PALAVRAS-CHAVE: População em situação de rua; Trabalho; e Questão social.

ABSTRACT: The article aims at discussing the subject of work and population in the street situation as one of the expressions of social issues, resulting from social inequalities inherent in the unequal relationship between capital and labor that is generated in the Capitalist Mode of Production. In order to do so, the study is constructed in the light of critical social theory because it enables the understanding of the thematic in study inserted in the totality of the dynamic and complex structure of capitalist society. In this sense, the article attempts to demystify the representations of society and public power that the street population is formed by individuals and / or families that do not want to work. On the contrary, this population has in the informal market as one of the strategies of access to income, carrying out occupations are carried out in extremely precarious conditions and without access to labor and social security rights, such as activities of nozzles, flannels at traffic lights, car vigilantes. Such occupations are carried out in extremely precarious, unhealthy conditions, with no fixed income and as access to denied labor and social security rights.

KEYWORDS: Population in street situation, Work and social question.

1 | INTRODUÇÃO

Os processos capitalistas têm revolucionado todas as dimensões da vida humana, no sentido de colocá-las a favor da concentração do capital em poucas mãos, sendo a classe trabalhadora que mais tem sofrido com os efeitos deletérios. As transformações capitalistas têm contribuindo significativamente no aprofundamento do desemprego estrutural, empobrecimento da classe trabalhadora e acirramento das desigualdades sociais, que se expressa em diversas expressões da questão social.

A lógica do capital tem contribuído para o acirramento das desigualdades e para o agravamento das expressões da questão social, a exemplo do fenômeno população em situação de rua. Nesse sentido, o presente artigo visa discutir este fenômeno como reflexo de múltiplas determinações, inserido numa realidade complexa e dinâmica. Assim, o percurso teórico-metodológico do artigo se dá à luz da Teoria Social Crítica por permitir apreender o fenômeno população em situação de rua inserido no contexto das contradições materiais e históricas da sociedade capitalista.

Nesse sentido, o presente artigo visa discutir o fenômeno população em situação de rua como uma das expressões da questão social inerente como as múltiplas determinações sociais, econômicas, políticas e culturais no contexto do complexo e dinâmico do capitalismo brasileiro. Com essa direção, o percurso teórico-metodológico do artigo se dá à luz da Teoria Social Crítica por permitir apreender o fenômeno em estudo a partir de estudo de leituras e elementos da realidade de uma pesquisa de campo.

Para isto, o artigo está dividido em quatro seções. A primeira aponta alguns elementos que desvelam a gênese da produção e reprodução do fenômeno população em situação de rua como uma das expressões da questão social, inerente a processo da acumulação primitiva do capital. Em seguida, a seção traz as principais transformações capitalistas e suas inflexões para o mundo do trabalho. A terceira trata da relação trabalho e população em situação de rua. Por fim, as considerações finais retomam alguns elementos discutidos no decorrer do texto e propõe algumas reflexões que contribuam para o debate do fenômeno em tela.

2 | ACUMULAÇÃO PRIMITIVA DO CAPITAL E A GÊNESE DA QUESTÃO SOCIAL: ELEMENTOS FUNDANTES DO FENÔMENO EM ESTUDO

O processo sócio-histórico do modo de produção capitalista tem sido marcado pela relação de exploração da classe trabalhadora pelo capitalista, em que se gesta diversas expressões da questão social, como pobreza, violência, fome, analfabetismo,

desemprego e outras. De acordo com Iamamoto, a “questão social” eclodiu na segunda metade do século XIX como um fator perturbador da ordem burguesa, e impondo em caráter de urgência a intervenção do Estado e da burguesia. Sendo assim, a “questão social” são as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. Assim, a questão social eclodiu na segunda metade do século XIX como um fator perturbador a ordem burguesa, e exigindo uma intervenção do Estado e da burguesia. Sendo assim, a questão social reflete também o processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, na disputa pela riquezas produzidas socialmente e exigindo o seu reconhecimento como classe social por parte do empresariado e do Estado. Segundo Iamamoto,

Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem. [...]. Formas de resistência já presentes, por vezes de forma parcialmente ocultas, no cotidiano dos segmentos majoritários da população que dependem do trabalho para a sobrevivência. Assim, apreender a questão social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de reinvenção da vida construída no cotidiano, pois é no presente que estão sendo recriadas formas novas de viver, que apontam um futuro que está sendo germinado (IAMAMOTO, 2001, p. 28, grifo da autora).

Na realidade a denominada “assim chamada acumulação primitiva” diz respeito ao processo histórico da separação entre o trabalhador e os meios de produção. É “primitiva” porque se constitui a pré-história do capital e do seu modo de produção (MARX, 2013). Esse processo exigia um leque de condições necessárias, sendo o trabalhador livre uma delas, que só foi possível com a dissolução do modo de produção feudal. O fim da sociedade feudal significou a libertação dos trabalhadores da servidão e das relações desumanas típicas desse regime.

Países da Europa, nos os séculos XV e primórdios do século XVI, deram início a uma sequência de transformações econômicas, sociais e políticas que garantiram a sustentação do livre comércio e, posteriormente, o surgimento das primeiras fábricas. Os primeiros burgueses cercaram as propriedades e expulsaram camponeses para a cidade, demoliram suas moradias violentamente, sob a alegação da necessidade de uma massa de proletariado absolutamente livre para o sistema produtor de mercadorias. Esse processo garantiu a oferta de mão de obra livre necessária às indústrias que emergiam nas cidades, possibilitando o desenvolvimento da sociedade capitalista. “[...] Para Marx, “tais métodos conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram o solo ao capital e criaram para a indústria urbana a oferta necessária de um proletariado inteiramente livre”. (2013, p. 804).

Os camponeses expulsos de suas terras e obrigados a venderem a sua força de trabalho viviam sob uma rigorosa disciplina, em péssimas condições de vida e

de trabalho, além de baixos salários. Vale ressaltar que, como os camponeses eram acostumados com o modo de vida da subsistência no campo, muitos tinham dificuldades em se adaptar à nova disciplina burguesa. Em caso de recusas ao trabalho imposto pela necessidade feroz da acumulação do capital, a burguesia contava com uma forte legislação de punição com o apoio do Estado no controle excessivo da vida da classe trabalhadora. Os trabalhadores livres arrancados das terras e não absorvidos pelas fábricas ou que não se adaptavam à nova disciplina, transformavam-se em mendigos, pedintes, ladrões, desocupados e vagabundos que perambulavam pelas ruas. Essa população trabalhadora excedente não ser absorvida pelo capital, transforma-se em base da acumulação capitalista na medida em que representa uma reserva de mão de obra, capital variável em potencial. Ainda de acordo com Marx:

Uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como ele o tivesse criado por sua conta própria. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização, o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional. [...]. Por sua vez, as oscilações do ciclo industrial conduzem ao recrutamento da superpopulação e, com isso, convertem-se num dos mais energéticos agentes de sua reprodução. (MARX, 2013, p. 707).

A acumulação do capital necessita de um excedente de trabalhadores/as desempregados/as, pois a “acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado”. (MARX, 2013, p. 690). Nesse sentido, é necessário um exército industrial de reserva, trabalhadores/as disponíveis condenados/as obrigatoriamente ao ócio e sempre disponível à exploração em qualquer tempo pelos detentores do capital. “[...] É a condição de existência do modo de produção capitalista [...]”. (MARX, 2013, p. 707). Ocorre que:

O capital age sobre os dois lados ao mesmo tempo. Se, por um lado, sua acumulação aumenta a demanda de trabalho, por outro lado, sua “liberação” aumenta a oferta de trabalhadores, ao mesmo tempo em que a pressão dos desocupados obriga os ocupados a pôr mais trabalho em movimento, fazendo com que, até certo ponto, a oferta de trabalho seja independente da oferta de trabalhadores. O movimento da lei da demanda e da oferta de trabalho completa, sobre essa base, o despotismo do capital. (MARX, 2013, p. 715).

O capitalismo necessita permanentemente do exército industrial de reserva, ou seja, um contingente de proletários/as sobrantes, não absorvidos/as pelas indústrias, como uma estratégia fundamental no circuito da acumulação do capital em manter salários baixos e péssimas condições de trabalho em que caso exigência e luta da classe trabalhadora. As raízes da questão social são resultantes da situação de pobreza da classe trabalhadora e pela sua pressão na disputa pela riqueza socialmente

produzida. É nesse contexto também que surge o fenômeno população em situação de rua.

Convém frisar que esse o fenômeno população em situação de rua não é novo a medida que sempre existiu em todas as formas da sociedade, mas, com as constantes configurações capitalistas e o aprofundamento do desemprego, ampliou-se e ganhou uma maior visibilidade na contemporaneidade. Nessa direção que a seção a seguir aponta as principais configurações do capitalismo e seus rebatimentos para o mundo do trabalho, e o aumento do número de indivíduos e/ou famílias em situação de rua.

3 | PERCURSOS SÓCIO-HISTÓRICOS DO CAPITALISMO E TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

O Modo de Produção Capitalista historicamente tem exigido a precarização do trabalho como condição para sua própria reprodução. Assim, é imprescindível apreender as constantes transformações do capitalismo, no sentido de David Harvey, “compreender o fluxo do capital, seus caminhos sinuosos e sua estranha lógica de comportamento é, portanto, fundamental para entendermos as condições em que vivemos.” (2011, p. 7).

Para retratar os principais elementos das configurações do capitalismo foi necessário realizar o recorte sócio-histórico que tem com ponto de partida o período que demarcou o Estado keynesiano-fordista, predominou desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o início dos anos de 1970; em seguida, os elementos da implantação do ideário neoliberal nos anos 1973/1974 até os dias atuais, em tempos de crise estrutural do capital. O recorte deu-se por reconhecer que os períodos aludidos acima são os mais expressivos para a classe trabalhadora, principalmente o período compreendido entre os anos de 1980 ao tempo presente. Nos termos de Giovanni Alves, são os “trinta anos perversos, marcados pela intensa ofensiva do capital na produção e o aprofundamento da super exploração da força de trabalho.” (2013, p. 33).

No século XX, a sociedade capitalista atravessava uma grave crise econômica marcada pela Grande Depressão dos anos 1929 a 1932, além dos efeitos deletérios da Segunda Guerra Mundial. Esse período foi palco de fortes tensionamentos advindos do movimento operário, o qual, sob a forte influência dos ideários comunistas e em resposta à situação de pobreza em que vivia a classe trabalhadora, exigia de forma decisiva a ampliação da atuação do Estado em diversas esferas, rompendo definitivamente com o pensamento liberal, que consiste em uma doutrina filosófica e econômica que teve início com o fim da sociedade feudal, nos meados dos séculos XIX até o século XX, cujos principais teóricos foram David Ricardo e principalmente Adam Smith.

O liberalismo fundamentava-se nos princípios do individualismo, dos direitos naturais, trabalho como mercadoria e do mercado livre como centro da sociedade.

Então, o Estado passou a intervir intensamente na esfera da produção e do consumo, assumindo o papel de regulamentador e financiador por meio do repasse de recursos públicos para o setor privado e no atendimento de uma pauta de reivindicações da classe trabalhadora por meio da oferta de serviços públicos, corroborando para a construção de um moderno conceito de proteção social, chamado de “Welfare State” ou “Estado de Bem-Estar Social”. Na esfera da produção, ocorreram transformações mediante a reorganização da produção e gestão do trabalho, denominado de taylorista/fordista. Dentre elas, a produção em série e em massa, o trabalho parcelado e uma rígida divisão das tarefas entre os trabalhadores, garantiram o aumento da produção em menos tempo. Essas transformações capitalistas trouxeram inflexões severas no processo organizativo da classe trabalhadora, como desmobilização e cooptação pelo viés corporativista na relação do Estado e do empresariado com o movimento sindical. Segundo Netto e Braz (2012), ao longo dos anos 1960 e no início de 1970, o peso do movimento sindical aumentou significativamente nos países centrais, demandando não somente melhorias salariais, mas também contestando a organização da produção taylorista-fordista.

Meados dos anos 1970, os princípios keynesianos, o Welfare State e os padrões fordistas foram ineficientes para conter mais uma crise do capitalismo. Os sinais de crise são desvelados por meio da estagnação da economia, endividamento do Estado, altos índices inflacionários, superprodução global e aumento do desemprego. O trágico colapso do sistema econômico é resultado também de uma crise fiscal do Estado devido ao aumento do gasto público, à redução dos postos de trabalho e uma acentuada queda na arrecadação tributária, o que novamente exigia mudanças na esfera de produção e do consumo. O modelo fordista-keynesiano não foi capaz de apontar saídas definitivas às contradições inerentes ao próprio capitalismo. Diante disso, o setor empresarial, impulsionado por um mercado extremamente competitivo e ávido por lucros, adotou um leque de medidas na esfera da produção e do consumo baseado no método japonês, também chamado de toyotismo, que tem como pilares a flexibilização na contratação via terceirizações, empresas mais enxutas, desregulamentação dos direitos trabalhistas e adoção de inovações tecnológicas baseadas na robótica e da informatização. Para Ricardo Antunes, “o mais brutal resultado dessas transformações é a expansão sem precedentes na era moderna, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global” (2003, 49). Segundo David Harvey, “a desvalorização da força de trabalho sempre foi resposta instintiva dos capitalistas à queda dos lucros” (2011, p. 179), com efeito direto no enfraquecimento do poder de barganha da classe trabalhadora frente aos empregadores, reduzindo drasticamente o valor da força de trabalho. Nos momentos de aprofundamento das crises, a classe dominante constrói novos nichos de acumulação do capital e manutenção da ordem vigente, como o projeto neoliberal, que surge como reação frente a crise do Welfare State.

Para os neoliberais, o endividamento do Estado deu-se pela sua excessiva intervenção no mercado e na sociedade, portanto, é o maior responsável pelas desgraças

e pelos infortúnios que afetam o crescimento econômico. Vive-se a financeirização do capital, ou seja, a fusão entre o capital industrial e bancário, dando origem ao domínio do capital financeiro em escala mundial que consiste na integração internacional por meio da liberalização e desregulamentações necessárias à mobilidade do capital para as transações financeiras. Netto e Braz, “para o capital, o que interessa é sua livre mobilidade.” (2012, p. 241). A mercadoria é dinheiro e dinheiro é mercadoria. O dinheiro é uma forma de poder social que pode ser apropriado por particulares. É uma forma de poder social que não tem limites [...]” (HARVEY, 2011, p. 43).

Na contemporaneidade, a grande ofensiva do grande capital contra a classe trabalhadora aprofundou ainda a precarização e expansão do trabalho social combinado, nos termos de Marx (2013) em que consiste na trabalhadores/as de toda a parte do mundo participam do processo de produção de um mesmo produto. Para Ricardo Antunes,

Essas mutações criaram, portanto, uma classe trabalhadora mais heterogênea, mais fragmentada e mais complexificada, dividida entre trabalhadores qualificados e desqualificados, do mercado formal e informal, jovens e velhos, homens e mulheres, estáveis e precários, imigrantes e nacionais, brancos e negros e etc, sem falar nas divisões que decorrem da inserção diferenciada dos países e de seus trabalhadores na nova divisão internacional do trabalho. (ANTUNES, 2003,184)

Toda essa complexidade do mundo do trabalho na contemporaneidade não afirma as teses que propalam o fim do trabalho. Na realidade a capitalismo supervaloriza o trabalho morto por meio do constante incremento tecnológico em detrimento do trabalho vivo, mas é impossível sua eliminação. Em linhas gerais, as crises e as constantes configurações capitalistas aprofundam as desigualdades e as manifestações da questão social, a exemplo do fenômeno social população em situação de rua, como resultante da relação desigual entre capital e trabalho. Essa população composta por trabalhadores/as desempregados/as ou que desenvolvem ocupações no mercado informal, sendo o desemprego um dos principais motivos que conduzem homens e mulheres à situação de rua, como será discutido na seção seguinte.

4 | TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

4.1 Trabalho e a sua centralidade no mundo dos homens

Na vida cotidiana, o trabalho possibilita ao homem satisfazer as necessidades básicas, como alimentação, vestimenta, saúde, educação, lazer e outras. Parafraseando Marx, o trabalho é uma atividade coletiva, pois o homem se relaciona com outros sujeitos por meio da linguagem, da realização de trabalho, da divisão das tarefas e da troca de conhecimentos. Daí, a humanidade se constitui mediante o trabalho na

relação com a natureza. Em Marx, segundo Ranieri:

O Trabalho é, será sempre, um elemento cujo papel mediador é ineliminável da sociedade e, portanto, da sociabilidade humana. Mas o trabalho sob os auspícios da produção capitalista traz em si a impossibilidade de suplantação do estranhamento humano, uma vez que o seu controle é determinado pela necessidade da reprodução privada da apropriação do trabalho alheio, e não por aquilo que se poderia considerar necessidade humana ancorada na reprodução social liberta da posse privatizada. (RANIERI , 2010, p. 14-15)

O trabalho é uma condição de existência do homem, independentemente das formas sociais existentes na humanidade. Em Marx, o homem por meio do trabalho “agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica a sua própria natureza” (2013, p. 255). Nesse sentido, o trabalho assume um papel preponderante na formação dos homens e das mulheres como uma construção histórica. Ainda em Marx

Como criador de valores de uso, como trabalho útil, o trabalho é, assim, uma condição de existência do homem, independente de todas as formas sociais, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana. (MARX, 2013, p. 120).

O crescimento do capital acumulado por meio da exploração crescente da mais-valia em escala global contribui para a redução significativa do trabalho abstrato, mas não a sua eliminação. De acordo com Giovani Alves ,

A categoria trabalho não diz respeito apenas à produção propriamente dita, isto é, o local da exploração ou produção de mais-valia: o local de trabalho dito. Ela implica a própria atividade vital ou processo entre o homem e a Natureza, compreendida como (1) a matéria natural que ele se apropria para dar-lhe uma forma útil para sua própria vida e (2) a sua própria vida física e mental (corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão), elementos postos não apenas no interior do território da produção propriamente dita (por exemplo, a fábrica, a loja ou o escritório), mas também nas instâncias da reprodução social. (2013, p.18)

Ocorre que nas últimas décadas as transformações capitalistas expressam uma crise que está centrada na sua base, denominada de crise estrutural do capital, nos termos do filósofo Húngaro ISTVÁN Mészáros. Este autor . Mészáros elabora uma crítica profunda sobre as engrenagens que marcam o sistema metabólico capitalista na atualidade que se nutre do aprofundamento da precarização estrutural do trabalho e a destruição dos recursos naturais. A crise estrutural tem como pano de fundo a corrosão do trabalho protegido em escala global. Ressalta ainda que a explosão do desemprego atinge enormes contingentes de homens e mulheres, estáveis ou precarizados, formais ou informais, nativos ou imigrantes. (MÉSZÁROS, 2011, p. 13). Esse processo acarreta sistematicamente na erosão do trabalho com contrato, regulamentado e protegido por um sistema de proteção.

A ofensiva do grande capital contra a classe trabalhadora corroborou de forma decisiva no aprofundamento do desemprego e no enfraquecimento das correlações de forças na disputa contra as classes dominantes. A retórica, como bem disse Marx, é que “[...] o dinheiro é desprovido de limites, quer dizer, ele é representante universal da riqueza material, pois pode ser imediatamente convertido em qualquer mercadoria. [...]” (2013. p. 206). O modo de produção capitalista busca incessantemente a recomposição do capital, para Mészáros:

A consciência dos limites do capital tem estado ausente e em todas as formas de racionalização de suas necessidades reificadas, e não apenas nas versões mais recentes da ideologia capitalista. Paradoxalmente, contudo, o capital é agora compelido a tomar conhecimento de alguns desses limites, ainda que, evidentemente, de uma forma necessariamente alienada. Pelo menos agora os limites *absolutos* da existência humana – tanto no plano militar como no ecológico – têm de ser avaliados, não importa quão distorcidos e mistificadores sejam os dispositivos de aferição da contabilidade socioeconômica capitalista. Diante dos riscos de uma aniquilação nuclear, por um lado e, por outro, de uma destruição irreversível do meio ambiente, tornou-se imperativo criar alternativas práticas e soluções cujo fracasso acaba sendo inevitável em virtude dos próprios limites do capital, os quais agora colidem com os limites da própria existência humana. (Mészáros, 2011, p. 57, grifo do autor).

Nesse contexto, o aumento do desemprego, precarização do trabalho e ampliação do trabalho informal contribui para que homens e mulheres em situação de pobreza busquem as ruas como espaço de moradia e sustento nos grandes centros urbanos, como segue na seção.

4.2 A População Em Situação De Rua E O Mundo Do Trabalho: Desemprego, Precarização E Trabalho Informal

No Brasil, historicamente o desemprego é das suas particularidades desde a sua formação que contribui para relações de trabalho flexíveis, extremamente precarizadas e informais. Nas palavras de Lopes:

O aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constitui fator relevante da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e dos níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção do capitalismo. (LOPES, 2009, p. 115).

Segundo Lúcia Lopes, o fenômeno população em situação de rua é uma expressão incontestada das desigualdades sociais resultantes das relações sociais capitalistas, que se desenvolvem a partir do eixo capital / trabalho. O processo das mudanças no mundo do trabalho contribuíram advindas para o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário. Nesse contexto, constatamos o aumento do fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza.

Em 2009, o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome publicou a primeira Pesquisa Nacional para População em Situação de Rua, identificou 50.000 adultos em situação de rua em todo o Brasil. A referida pesquisa teve com o objetivo de caracterizar a população em situação de rua e subsidiar a formulação e implantação de políticas públicas voltadas para a realidade desse grupo populacional. A pesquisa abrangeu 23 capitais brasileiras independentemente do seu porte populacional e 48 municípios e acima de 300 mil habitantes, que contemplou as pessoas com ou acima de 18 anos completos que aderiram de forma voluntária.

Esta Pesquisa identificou que a 47,7% da população em situação de rua nunca teve carteira assinada ou não possuía vínculo empregatício há muito tempo. Destes, 52,6% trabalhavam no mercado informal, 27,5% são catadores de materiais recicláveis, 14,1% são flanelinhas, 6,3% são ligadas à área de limpeza e 3,1% trabalham como carregadores.

Na pesquisa de mestrado/2015 realizada pela presente autora, a população em situação de rua é composta por trabalhadores/as desempregados/as ou que desenvolvem ocupações no mercado informal, como: flanelinhas; servente; capinação; artesão; vendedores, catadores de resíduos sólidos e jardineiro. No estudo, foi constatado que essas ocupações são simultaneamente. A pesquisa foi conclusiva que essa população trabalha predominantemente no mercado de trabalho informal, em condições extremamente precarizadas, sem renda fixa, sem acesso aos direitos trabalhistas e previdenciário, bem como em condições extremamente precarizadas. Essa pesquisa identificou ainda que anterior a situação de rua, essa população sempre manteve relações de trabalho, seja no mercado formal ou informal, como expostos nos relatos:

Trabalhei na KASTCH, fábrica de calcinha e sutiãs, trabalho sempre como auxiliar de cozinha ou auxiliar de produção. (C. A.).

Trabalhei na prefeitura como servente por três anos. Trabalhei na MARK e na SENA, são empresas de cal. (A. S).

Trabalhei quinze anos em uma padaria sem carteira assinada. (P.A).

Eu morei em Brasília e trabalhava em casa de família, era empregada doméstica. Nunca trabalhei de carteira assinada. (O.B).

Dentre os motivos das demissões, a pesquisa identificou a redução de custos com a força de trabalho e o adoecimento:

Eu só trabalhei uma vez de carteira, fiquei doente, passei 15 dias de atestado médico. Quando cheguei na empresa, fui demitido, mesmo mostrando o atestado médico. (C. A, 30 anos)

Trabalhei na prefeitura como limpador de rua (gari) e enchedor de caçamba, então sim, trabalhei esse tempo todinho, era inverno e verão. Enchendo os carros com lixo podre. Era um trabalho pesado. Hoje sou doente da coluna. As empresas não me querem mais. (A. S, 47 anos).

A redução dos postos de trabalhadores/as é o impacto das configurações do modo de produção capitalista em que se amplia o trabalho morto e reduz o trabalho vivo, como já explicitado exaustivamente. No tocante ao adoecimento da classe trabalhadora, para Alves, há uma incompatibilidade do modo de produção capitalista com a relação com a saúde do trabalhador (2013, p. 127). E linhas gerais, pode-se concluir que a população em situação de rua trabalha, porém predominantemente no mercado informal. E que se reconhece como trabalhador/a, ou seja, possui o sentido de pertencimento à classe trabalhadora. De fato, o que determina o caráter da classe trabalhadora é propriedade da força de trabalho e a necessidade de vendê-la em troca de salário. No estudo de mestrado constatou-se ainda a busca de reinserção no mercado de trabalho formal, como expõe os relatos:

Já me cadastrei várias vezes no SINE, mas nunca dá certo (R.S, 42 anos).

As pessoas falam que estou grávida, preconceito é demais com a gente (P. D, 22 anos).

Nesse processo de trabalho no mercado de trabalho é permeado por barreiras são encontradas, como a ausência de qualificação, baixa escolaridade, ausência de comprovante de endereço, problemas de saúde, preconceito, ausência de documentação, idade acima de 40 anos e a ausência de política de incentivo ao trabalho de acordo com as especificidades dessa população.

Se eu tivesse condições de trabalhar de carteira assinada, não tenho estudo. Nós não gostamos de pedir (R.Q, 43 anos).

Problemas de saúde, se eu tivesse minha saúde acredito que não estaria na rua. Eu não gosto de estar pedindo um a outro porque com a amizade que tenho eu poderia, mas nunca precisei disso, não fui criado assim (K. M, 55 anos).

Minha dificuldade tá em comprar o material para fazer as bijuteria e comprar queijo para assar e vender. Faço colar e cortina. (O. B, 45 anos).

Os relatos apontam para a necessidade de pensar em políticas públicas que vislumbrem para a população em situação de rua estratégias que possibilitem a construção de novos projetos para a população em situação de rua com respeito a sua autonomia e ao seu modo de vida.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo possibilita uma análise crítica acerca da realidade do fenômeno em

situação de rua, como uma das expressões da questão, resultante das desigualdades sociais gestadas na relação capital e trabalho no modo de produção capitalista. Nesse sentido, alguns elementos expostos no decorrer do artigo são retomados aqui no sentido de contribuir para o debate acerca da superação das representações da sociedade e do poder público acerca de que a população em situação de rua trabalha, predominante do mercado informal extremamente precarizadas e sem acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários.

Em face às constantes transformações do modo de produção capitalista que trazem implicações no aumento do desemprego, no empobrecimento da classe trabalhadora e no acirramento das desigualdades sociais no Brasil. Tal processo contribui significativamente para que indivíduos e/ou famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sustento, principalmente nos grandes centros urbanos. Nesse sentido, o percurso do artigo pode inferir que o desemprego e o trabalho informal são os principais motivos que levam indivíduos e/ou famílias a situação de rua.

O artigo também pretende contribuir no debate no sentido de desmitificar as representações da sociedade em geral de que população em situação de rua é formada por indivíduos e/ou famílias que não querem trabalhar. Essa população tem o mercado informal como uma das estratégias de acesso à renda, realizando ocupações são realizadas em condições extremamente precarizadas e sem renda fixa, como as atividades de bicos, flanelinhas, vigilantes de carro, vendedores e outros.

O campo desvelou que a mendicância não se constitui como a principal forma de obtenção de renda. Vale ressaltar que esses indivíduos buscam a reinserção no mercado de trabalho formal, embora encontram inúmeras barreiras, como baixa escolaridade, ausência de documentação, preconceito e discriminação. Para finalizar o artigo tem uma tentativa de contribuir no debate crítico, ético e propositivo acerca da relação entre trabalho e população em situação de rua na perspectiva da construção de reflexões e apontar estratégias para a construção de novos projetos de vida.

Diante do exposto, faz-se necessário trilhar um caminho de reflexões sistemáticas sobre o fenômeno população em situação de rua junto à sociedade e representantes do poder público, na perspectiva de superar práticas discriminatórias, preconceituosas e higienistas. É imprescindível construir espaços de reflexão junto à sociedade e o poder na luta na construção de políticas públicas estruturantes com capacidade de romper com as estruturas das desigualdades sociais, econômicas, culturais e raciais presentes na realidade brasileira.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: BOITEMPO EDITORIAL, 2003. 264 p. v. 1.

_____. Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2003.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho:** ensaios de sociologia do trabalho. Bauru: Canal 6, 2013. Projeto Editorial Práxis.

BRASIL. **Pesquisa Nacional Sobre a População Nacional em Situação de Rua. Brasília- DF, 2009. Disponível em:** <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

HARVEY, David. **O enigma do Capital:** e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanki. São Paulo: Boitempo, 2011.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MARX, Karl. **O capital: Livro I.** Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos.** Tradução de Jesus Raniere. 4. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2010.

MÉSZAROS, István. A crise estrutural do Capital. Tradução: Francisco Raul Cornejo...[er al]. 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Boitempo, 2011.

PRADO PINTO, Régia Maria. **Fenômeno população em situação de rua à luz da questão social:** percursos, vivências e estratégias em Maracanaú. 2015. 215 f. dissertação (Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social)- Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015. 01. Disponível em: <<http://www.uece.br/mass/>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2009.

SOBRE A ORGANIZADORA

Luciana Pavowski Franco Silvestre - Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2003), pós-graduação em Administração Pública pela Faculdade Padre João Bagozzi (2008) é Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2013), Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Assistente Social da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - Governo do Estado do Paraná, atualmente é chefe do Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de estado da Família e Desenvolvimento Social, membro da comissão regional de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes de Ponta Grossa. Atuando principalmente nos seguintes temas: criança e adolescente, medidas socioeducativas, serviços socioassistenciais, rede de proteção e política pública de assistência social.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-059-9

