

stricto  
**SENSU**  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

MARTA BORBA SILVA

**ENTRE A REBELDIA E O CONFORMISMO:  
O debate com os sujeitos demandatários da política  
de assistência social**

PORTO ALEGRE  
2012

MARTA BORBA SILVA

**ENTRE A REBELDIA E O CONFORMISMO:  
O debate com os sujeitos demandatários da política de assistência social**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Berenice Rojas Couto.

Porto Alegre  
2012

MARTA BORBA SILVA

**ENTRE A REBELDIA E O CONFORMISMO:**

**O debate com os sujeitos demandatários da política de assistência social**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Serviço Social no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Banca examinadora:

---

Professora Doutora Berenice Rojas Couto

Orientadora, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

---

Professora Doutora Jane Cruz Prates  
PUCRS

---

Professora Doutora Ana Maria Camardello  
Universidade de Caxias do Sul – UCS

---

Professora Doutora Maria Carmelita Yazbek  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP

## **AGRADECIMENTOS**

Final de uma etapa, sempre um desafio. Agradecer também se torna um desafio. Muitas pessoas foram fundamentais para que essa tese chegasse ao final, no entanto, não poderia deixar de registrar a importância que alguns ocuparam nesse processo:

À professora Doutora Berenice Rojas Couto, minha orientadora e querida amiga. Sempre presente em minha trajetória de vida profissional e pessoal. Obrigada por compartilhar de forma tão generosa tua sabedoria, com um respeito digno de teu olhar, onde a interlocução se faz sempre presente e procura desvelar as duras realidades que nos são postas cotidianamente, incentivando meu fazer profissional. Brindemos esse momento, nesses 25 anos de convivência!

À professora Doutora Maria Carmelita Yazbek, pela sua acolhida e contribuições na realização desse estudo. Sua presença me honra muito!

À professora Doutora Ana Maria Paim Camardelo, pelas ricas contribuições recebidas;

À professora Doutora Jane Cruz Prates, por mais essa vivência conjunta em minha trajetória profissional. Obrigada pela disponibilidade sempre dispensada e pelas contribuições importantes;

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, pela oportunidade ao longo desses anos de aprofundamento em minha formação profissional;

Aos colegas do Núcleo de Estudos em Política e Economia Social (NEPES), pela acolhida solidária e trocas importantes que lá realizamos, em especial aos colegas, Aline Dornelles, Tiago Martinelli, Iraci Andrade e Vanessa Panozzo.

Aos colegas da FASC, pela disponibilidade e acolhida em seus serviços de atendimento, onde disponibilizaram os meios para a realização da pesquisa: Milene, Ana Cristina, Jacqueline, Oscar, Maria Cristina, Denise, Sandra, André, Leila, Joelma.

Aos colegas da Assessoria de Planejamento da FASC, pelo apoio na realização dessa tese: Daniela, Simone, Patricia Kanan, Patricia Delacroix, Cristina e Igor;

Aos sujeitos entrevistados, pela disponibilidade e cordialidade dispensada na realização da pesquisa empírica, contribuindo com seus saberes e “vozes” na construção desse trabalho;

À Elissa Brito, pela sua rica contribuição na realização final do vídeo;

Ao Carlos, que além de compartilhar a vida comigo, também foi um grande parceiro na realização desse estudo. Sem tua dedicação e contribuição, a ousadia em alçar vôos diferenciados não teria sido possível!

Às minhas queridas Ana Carolina e Sofia, sempre tão curiosas e “perguntadeiras”: que essa tese seja um pequeno exemplo, de como é importante sonhar e persistir na construção e efetivação de projetos em nossas vidas, buscando um mundo melhor para ser vivido;

E, por fim, à minha mãe Ana Maria, sempre presente em minha vida, me apoiando e me ensinando a vencer etapas.

*São pessoas que passam sem falar  
e estão cheias de vozes  
e ruínas. És Antônio?  
És Francisco? És Mariana?  
Onde escondeste o verde  
clarão dos dias? Onde  
escondeste a vida  
que em teu olhar se apaga mal se acende?  
E passamos  
carregados de flores sufocadas.*

Ferreira Gullar

## RESUMO

A presente tese aborda quem é o usuário da assistência social, quais os caminhos percorridos e as contradições vivenciadas pelos mesmos, desde sua definição a partir da Constituição de 1988 como sujeitos de direitos até os dias de hoje, quando do processo de implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, que se encontra em curso no País. Analisa o quanto a formação do Estado brasileiro, com cunho patrimonialista e conservador, interfere nas determinações históricas e favorece por sua cultura política, a constituição da subalternidade nas classes populares, perpetuando ainda concepções assistencialistas e autoritárias no enfrentamento da questão social no país. O estudo busca desvendar como a cidadania e os direitos sociais se constituíram no Brasil, e como se expressam na vida dos sujeitos entrevistados com base em seus próprios entendimentos, buscando responder se esses se percebem como sujeitos de direitos e demandatários da política de assistência social. O estudo foi realizado a partir de uma pesquisa do tipo quanti-qualitativa ou mista fundamentada no método dialético-crítico. A pesquisa empírica realizada com dez sujeitos demandatários dos serviços da rede própria da Fundação de Assistência Social e Cidadania na cidade de Porto Alegre procura dar voz a esse segmento desvelando as diversas concepções que aí se encontram na sua definição, a partir de suas próprias leituras e vivências. Além da tese, o estudo produziu um vídeo com os sujeitos pesquisados a partir do material coletado durante as entrevistas, o que oportunizou que suas vozes ficassem materializadas pelas suas próprias falas e imagens, eivadas de suas expressões e sentidos, revelando o protagonismo de cada um. O resultado desse estudo reforça o papel preponderante dos usuários na condição de protagonista se a perspectiva apontada for efetivamente materializar a política de Assistência Social como recurso reclamável pela população na condição de cidadania.

**Palavras-chave:** Usuários da política de assistência social. Subalternidade. Cidadania. Protagonismo.

## ABSTRACT

This doctoral dissertation approaches the user who is on social assistance, the paths which were taken and the contradictions experienced by them, since its definition from the 1988 Constitution, as subjects of rights, until the present date, when the process of implementation of the Social Assistance System- SUAS, which is ongoing in the country, happened. It analyzes how the formation of the Brazilian State, with a patrimonial and conservative slant, interferes with historical determinations and favors, for its political culture, the constitution of the subaltern classes, perpetuating paternalistic and authoritarian conceptions in the confrontation or social issues in the country. The study seeks to discover how citizenship and social rights were constituted in Brazil, and how they express themselves in the lives of the individuals based on their own understanding, seeking to answer whether these people perceive themselves as subjects of rights and demanders of the social assistance policy. The study was conducted from a mixed search type, or quantitative-qualitative, grounded in the critical-dialectical method. The empirical research conducted with ten subjects, demanders of the services of the own network of the Foundation for Social Welfare and Citizenship in Porto Alegre, seeks to give voice to this segment revealing the many concepts found in its definition from their own readings and experiences. Besides the dissertation, the study produced a video with the studied subjects from the material collected during the interviews, which made possible for their voices to be materialized by their own words and images, beset with their expressions and meanings, revealing the role of each. The result of this study reinforces the dominant role of users in the condition of protagonists if the perspective is actually to materialize the policy of Social Welfare as a claimable resource by the population in the condition of citizenship.

**Keywords:** Users of the social assistance policy. Subalternity. Citizenship. Protagonism.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Localização dos serviços próprios das Redes de Proteção Social Básica e Especial da Cidade de Porto Alegre.....**87**
- Figura 2** – Regiões da Cidade de Porto Alegre cobertas pela pesquisa empírica realizada pela autora.....**88**
- Figura 3** – Localização da rede conveniada de Serviços da Proteção Social Básica e Especial na Cidade de Porto Alegre.....**89**

## LISTA DE SIGLAS

ALN	Aliança Nacional Libertadora
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAD Único	Cadastro Único
Centro POP	Centro de Referência Especializado de Assistência Social Para Pessoas em Situação de Rua
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB SUAS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCFM	Plano de Combate à Fome e à Miséria
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SASE	Serviço de Apoio Sócio-Educativo
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDS	Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde
UDH	Unidades de Desenvolvimento Humano

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 POBREZA E SUBALTERNIDADE .....</b>	<b>29</b>
2.1 POBREZA.....	29
2.1.1 As estratégias de enfrentamento à pobreza no Brasil após a Constituição de 1988 .....	41
2.1.2 A vulnerabilidade e o risco social no SUAS: o desafio posto a partir da indefinição dos conceitos na PNAS .....	50
2.2 SUBALTERNIDADE .....	56
2.3 YAZBEK E A CATEGORIA DA SUBALTERNIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	58
<b>3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO: DOS ANOS 1930 AO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>62</b>
3.1 A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA ANTERIOR A 1988: INTRODUZINDO O DEBATE .....	62
3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: A PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL .....	65
3.3 O IMPACTO DO IDEÁRIO NEOLIBERAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	68
3.4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL: O SUAS.....	69
3.4.1 A matricialidade sócio-familiar e a territorialidade no SUAS .....	80
3.5 O PERCURSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM PORTO ALEGRE .....	84
<b>4 CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E USUÁRIOS .....</b>	<b>95</b>
4.1 A CIDADANIA SOCIAL: O DIREITO A TER DIREITO.....	95
4.2 A HERANÇA BRASILEIRA NO TRATO DOS DIREITOS SOCIAIS: A CIDADANIA PELO AVESSEO .....	103
4.3 O SUAS: LÓCUS DE CONSTRUÇÃO DE CIDADANIA? .....	116
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>125</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>132</b>
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semi-estruturada .....	142
APÊNDICE B – Autorização do Gestor .....	143
APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido .....	144
ANEXO A – Aprovação do Comitê de Ética .....	145

## 1 INTRODUÇÃO

Às vezes, eu me sinto vulnerável e, às vezes, eu me sinto protegido pela Política de Assistência Social [...] (sujeito 6).

A discussão acerca da Política de Assistência Social no Brasil vem constituindo-se em objeto de pesquisa desta doutoranda desde os seus estudos durante o Mestrado em Serviço Social (período 2004-05), tendo como motivação também o fato de ser trabalhadora do órgão gestor de Assistência Social no Município de Porto Alegre, onde os desafios no enfrentamento da questão social e da implantação da Política de Assistência são cotidianos.

Há 21 anos desenvolve atividades profissionais como Assistente Social na Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e, há oito anos, na Assessoria de Planejamento. A intenção de desenvolver esta pesquisa no Curso de Doutorado vem ao encontro de aprofundar e qualificar o trabalho que desenvolve, bem como de contribuir, na Instituição e na Política de Assistência Social, com o processo de reordenamento institucional, o qual visa à implementação do Sistema Único da Assistência Social na Cidade.

Entende que avançar por intermédio da pesquisa significa ampliar as possibilidades de compreensão da práxis, combinando a intervenção com a produção teórica, com o intuito de construção de uma teoria social que objetive o compromisso com a transformação social. Segundo Iamamoto (2009, p.25), o que move a ação profissional dos Assistentes Sociais “[...] não é a mera reiteração do instituído, mas o impulso ao protagonismo político dos sujeitos na articulação e defesa de suas necessidades e interesses coletivos na cena pública”.

Dessa forma, o texto reflete sobre quem são os usuários da Assistência Social, sobre o caminho percorrido e sobre as contradições vivenciadas pelos mesmos, desde a definição desse público, a partir da Constituição de 1988, como sujeitos de direitos até os dias de hoje, quando do processo de implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que se encontra em curso no País.

O projeto de pesquisa<sup>1</sup> apresenta uma base teórico-prática que contribui para a produção do conhecimento em Serviço Social e áreas afins. Para tanto, faz-se

---

<sup>1</sup> Esse projeto foi aprovado pela Comissão Científica do Programa de Pós- Graduação em Serviço Social e pelo Comitê de Ética da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul em 15.07.2011(ANEXO A).

necessário evidenciar a importância de ocupar os espaços de forma qualificada e reforçar a identidade profissional, buscando desvendar as contradições na perspectiva do projeto ético-político do Serviço Social. Assim, o conhecimento em Serviço Social passa a ser construído, também, a partir dos espaços interventivos de trabalho, no enfrentamento da questão social e de suas expressões, no entendimento do movimento do capital e também dos direitos, valores e princípios que fazem parte das conquistas dos trabalhadores.

Portanto, a afirmação do SUAS, enquanto sistema de gestão e garantia de direitos sociais no campo da Assistência Social exige, o repensar dessa política, desafio que está posto na implementação de uma nova concepção e da política de proteção social no País e na tradução desta em nível micro, ou seja, na rede socioassistencial de Porto Alegre.

Nesse sentido, torna-se imprescindível também dar visibilidade a quem hoje se define como usuário da política de assistência. Escutar os próprios sujeitos a partir da sua inserção na rede de serviços prestados e desvelar as diversas concepções que se encontram em jogo, na sociedade, quanto a quem procura a Política de Assistência Social, seja na perspectiva da garantia de direitos, conforme previsto no texto constitucional, seja até mesmo, na perspectiva ainda vigente do sujeito “necessitado” ou “assistido”.

Essa opção para a definição dos sujeitos a serem pesquisados se deu por entender-se a importância dessa escuta em um momento de construção de uma caminhada na Política de Assistência Social, ainda que inacabada, e pelo enriquecimento à pesquisa que os elementos apontados pelos usuários pode trazer. Tem sido muito usual que a escuta nas pesquisas seja feita a partir de gestores e trabalhadores da política, até mesmo pelo envolvimento que esses despendem em seus cotidianos de trabalho. Porém, para esta doutoranda e trabalhadora da política, ficava presente uma lacuna: a da presença da voz dos usuários como uma das contribuições essenciais no processo de reflexão, implementação e avaliação do SUAS.

Romper com a lógica constituída de conceitos dados como acabados no campo interventivo ou teórico e buscar o conhecimento por meio da realidade de quem a vive torna-se o objeto de pesquisa deste estudo.

O projeto ético-político do Serviço Social, para Iamamoto (2009, p.37) tem consequências: supõe uma visão de mundo articulada a uma ética correspondente e

liga-se à ação, no sentido de interferir no comportamento dos homens, no enfrentamento dos conflitos sociais. Por meio da luta hegemônica, enquanto cidadãos e trabalhadores, tornam-se parte de um “sujeito coletivo” que partilha concepções e realiza, em comum, atos teleológicos articulados e dirigidos a uma mesma finalidade, como parte da comunidade política.

Portanto, entende-se como um fator de relevância desta pesquisa procurar dar voz ao segmento dos usuários, desvelando as diversas concepções que aí se encontram na definição desse segmento, a partir de suas próprias leituras, reafirmando o já previsto nas diretrizes do Sistema Único da Assistência Social, que é a importância do protagonismo dos sujeitos demandatários na construção e na efetivação da Política de Assistência Social, o que também deve balizar a matriz de intervenção do Serviço Social.

Espera-se, dessa forma, contribuir na implementação dessa política em Porto Alegre, proporcionando subsídios para o aperfeiçoamento dela enquanto uma política pública garantidora de direitos.

Pesquisar implica a busca constante da indagação e da descoberta da realidade. Significa uma aproximação permanente a essa realidade, articulando a teoria e os dados empíricos a partir da intencionalidade imprimida ao tema de pesquisa conforme o interesse do pesquisador e seus significados. Ou seja, a própria escolha metodológica traduz-se num ato político, revelador da curiosidade e da própria construção do conhecimento.

O tema pesquisado aproxima-se da área de concentração do Programa de Pós-Graduação, Serviço Social, Políticas e Processos Sociais, e da linha de pesquisa Serviço Social e Políticas Sociais, uma vez que a investigação realizada é focada no usuário da atual Política de Assistência Social desenvolvida nos municípios brasileiros. Constitui-se a justificativa, relacionando a área de conhecimento com a temática do Sistema Único de Assistência Social e sua relevância, ao compor um campo de estudo.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a legislação que regulamentou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil identificam os usuários da Política como sujeitos de direitos. Seu acesso à Política deve dar-se na condição de cidadão. A pesquisa buscou identificar como essa definição se materializa para os sujeitos que buscam atendimento na rede de serviços da Assistência Social e apresenta, como problema de pesquisa, a seguinte questão central: como os

usuários da Assistência Social vivenciam no cotidiano dos serviços do Sistema Único da Assistência Social a condição de sujeitos de direitos?

Remete, também, às seguintes questões orientadoras:

- quais as definições utilizadas para delimitar quem são os usuários da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal e do Sistema Único da Assistência Social?
- como os usuários da Política de Assistência Social se veem e têm sido reconhecidos na rede de atendimento do SUAS em Porto Alegre?
- existem diferenças no reconhecimento dos usuários conforme os níveis de complexidade no SUAS (Básica e Especial, Média e Alta Complexidade)?
- há compatibilidade entre a definição do marco legal de sujeito de direitos com o que é encontrado no cotidiano dos serviços de atendimento?

O estudo apresenta como objetivo geral procurar desvelar como os usuários da Política de Assistência Social se compreendem e se percebem na rede de serviços próprios do Município de Porto Alegre, a partir da implementação do Sistema Único da Assistência Social.

Para tanto, o estudo investigativo foi realizado utilizando uma pesquisa do tipo quanti-qualitativa ou misto fundamentado no método dialético-crítico.

Esse método de investigação científica tem por base a marca da totalidade, e seu caráter abrangente parte de uma perspectiva histórica acerca de um objeto do conhecimento através de suas mediações e correlações, e pontua a riqueza e a propriedade da dialética marxista para a explicação do social. Portanto, a dialética, enquanto método de abordagem do real, esforça-se para entender o processo histórico em seu dinamismo, provisoriedade e transformação (MINAYO, 2000).

Para Prates (2003, p. 124) o processo investigativo no método dialético-crítico contempla

[...] o equilíbrio entre condições subjetivas e objetivas, o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade e a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma e conteúdo, razão e sensibilidade.

A pesquisa do tipo qualitativa fundamentada no método dialético-crítico propicia uma abordagem que favorece o contato direto do pesquisador com o sujeito pesquisado. Aproxima-o dos fatos a serem analisados, ou seja, da realidade social

concreta, delinea o compromisso do pesquisador com o tema em estudo, avança na problematização, para propor a superação e a transformação dessa realidade. A práxis, portanto, significa a aproximação, na essência e na universalidade, com o homem que cria, revela e compreende a realidade na sua totalidade. Kosik (1976, p. 202, grifos do autor) afirma que “[...] a **práxis** do homem não é atividade prática contraposta à teoria; é a determinação da existência humana como elaboração da **realidade**”.

A combinação de enfoques qualitativos com quantitativos em um mesmo estudo resulta no que tem sido denominado de método misto (CRESWELL, 2010) e possibilita não a oposição de dados qualitativos e quantitativos, mas a combinação e a articulação entre os mesmos. Esse tipo de enfoque pauta-se na concepção chamada pelo autor de “reivindicatória e participatória” e é um “[...] tipo de pesquisa que pretende dar voz aos sujeitos pesquisados e contribuir com a elevação de sua consciência, [...] no sentido de contribuir com mudanças que possam ter impactos na melhoria de vida dos sujeitos” (PRATES, 2012, p. 124)

O presente estudo buscou essa intencionalidade e desenvolveu-se por meio da pesquisa documental e empírica.

No campo documental, foram realizadas a revisão dos referenciais teóricos e a análise de projetos e documentos escritos sobre o tema estudado, propiciando ao pesquisador o contato direto com o que já foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto. A pesquisa bibliográfica, para Lakatos e Marconi (2002, p. 71), “[...] propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

A pesquisa empírica foi desenvolvida nos serviços de atendimento da Política de Assistência Social da rede própria, no Município de Porto Alegre, executada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), no período de dezembro de 2011 a maio de 2012. Tal escolha pela rede estatal pública deve-se à novidade, nesse campo da primazia do Estado, na condução e na oferta de serviços enquanto garantia de direito de cidadania.

Dessa forma,

A pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles (LAKATOS; MARCONI, 2002, p. 83).

Os entrevistados são usuários da rede de serviços próprios da FASC. A amostra intencional por quotas foi definida por sujeitos atendidos nos três níveis de complexidade da Política, ou seja, na Proteção Social Básica e Especial, de Média e Alta Complexidade, totalizando 10 envolvidos, sendo que os serviços de atendimento foram escolhidos a fim de dar conta das nove regiões da Assistência Social da Cidade<sup>2</sup>. Também se procurou na amostra, contemplar homens e mulheres, jovens, adultos e idosos na mesma proporcionalidade. Buscaram-se cinco usuários atendidos na Rede Básica, três da rede de Média Complexidade e dois da de Alta Complexidade, dos seguintes serviços: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Centro, CRAS Hípica, CRAS Norte, CRAS Lomba do Pinheiro (aldeia indígena); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) Restinga, CREAS Eixo-Baltazar e Centro de Referência Especializado de Assistência Social para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP); Abrigo Marlene e Abrigo Bom Jesus. A definição dos entrevistados deu-se por indicação das equipes de referência dos serviços, as quais escolheram os mesmos depois de conversas realizadas com a pesquisadora. Antes da execução das entrevistas, fizeram-se visitas aos serviços (totalizando, duas idas a cada local), para conhecer e explicar a intencionalidade da pesquisa aos sujeitos da amostra.

Após a concordância dos sujeitos escolhidos, foram entrevistados pela pesquisadora e filmados por um assistente de pesquisa, o qual operou o processo da filmagem conforme roteiro de entrevista semi-estruturada (APÊNDICE A).

O presente estudo também obteve como produto um vídeo com os sujeitos pesquisados a partir do material coletado durante as entrevistas. Esse revela a expressão e os significados que os sujeitos têm de si enquanto usuários da Política de Assistência Social. A opção em executar o vídeo deu-se, justamente pelo desejo desta pesquisadora de realmente, fazer com que a voz dos sujeitos fosse também revelada a partir das suas próprias imagens. O vídeo foi uma atividade que complementou o processo de investigação, mas teve uma relevância muito

---

<sup>2</sup> Essa divisão por regiões da Assistência Social é adotada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, e é assim constituída: Glória, Cruzeiro e Cristal; Restinga e Extremo-Sul; Sul e Centro-Sul; Centro, Ilhas, Humaitá-Navegantes; Norte e Noroeste; Eixo-Baltazar e Nordeste; Leste; Partenon e Lomba do Pinheiro.

significativa tanto para os sujeitos pesquisados como para os trabalhadores envolvidos e, sem dúvida, para esta pesquisadora.

Assim, o produto final da pesquisa só tem sentido, se ele retorna aos sujeitos investigados, um compromisso que a pesquisadora assume, de apresentá-lo a eles. Nesse caso, entende ser relevante firmar esse compromisso, uma vez que um dos grandes desafios postos, atualmente, para a Política de Assistência Social é a efetividade do protagonismo dos usuários do Sistema, e este estudo pretende analisar esse desafio.

Após a defesa da tese, com a apresentação do vídeo para a banca examinadora, esta pesquisadora retornará aos Serviços, em busca dos sujeitos da pesquisa, e fará a entrega do DVD contendo o vídeo a cada um deles, cumprindo o compromisso estabelecido na ocasião das filmagens. A FASC também receberá uma cópia do DVD produzido pela pesquisadora.

Faz parte ainda do estudo um diálogo complementar realizado com a Professora Doutora Maria Carmelita Yazbek, que, em sua tese de Doutorado<sup>3</sup>, debateu o papel da subalternidade na relação entre o usuário e a Assistência Social. Esse também foi filmado e tem como escopo colher informações sobre a perspectiva da compreensão da autora sobre a evolução do tema na sociedade brasileira, decorridos 20 anos da publicação de seu estudo. Tal diálogo também compõe o vídeo mencionado acima.

As entrevistas seguiram o roteiro de entrevista (APÊNDICE A) e tiveram como base tanto as categorias teóricas desenvolvidas por Coutinho (2008) referentes ao conceito de cidadania como as conceituações desenvolvidas na PNAS (BRASIL, 2004) quanto as concepções da própria Política de Assistência Social e de usuários. As demais categorias de análise teóricas utilizadas no estudo são cultura e cultura popular, fundamentadas em Chauí (1996), e reprodução social, segundo Lamamoto (2009). Elas são descritas a seguir.

## CIDADANIA

[...] capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens

---

<sup>3</sup> Esse estudo, que está publicado no livro Classes Subalternas e Assistência Social (YAZBEK, 2009), tem sido referência para a área e foi realizado no período que antecedeu à Lei Orgânica de Assistência Social.

socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinado. [...] A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2008, p. 50-51).

As formações social e política brasileiras, calcadas em uma base escravagista e marcada por relações clientelistas não favoreceram a construção de espaços democráticos e de lutas por direitos e cidadania. Ao contrário, no Brasil, vivenciou-se uma lógica invertida na instituição de direitos, como a de concessões e benesses. A partir dessa história vivida, é fundamental entender como a cidadania se estabelece entre os indivíduos, em uma sociedade como a nossa, marcada por relações hierárquicas com cunho autoritário e níveis de desigualdade tão grandes, onde todos são iguais perante a lei, no entanto, na prática, as relações que se estabelecem ultrapassam a esfera legal e expressam as relações desiguais de autoritarismo e clientelismo.

#### POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

[...] a assistência social, 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 iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (CRESS, 2000, p.34)

A nova concepção de Assistência Social a partir de 2004, como direito à proteção social e direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir, sob dado padrão predefinido, um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Nesse sentido, ela é aliada aos desenvolvimentos humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou, ainda, não só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer, da redistribuição, ou melhor distribuição, dos acessos a bens e recursos, isso implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos. A inserção na Seguridade Social aponta, também, seu caráter de Política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida (BRASIL, 2004).

#### USUÁRIOS

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, 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 étnico, 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 e 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 (BRASIL, 2004, p.27).

A definição de usuários prevista na PNAS representa certo avanço para a Política de Assistência Social. Ela rompe com a visão apresentada na Lei Orgânica de Assistência Social, que trabalha na lógica de usuários enquanto segmentos populacionais definidos por gênero ou faixas etárias e amplia sua definição a todos os indivíduos ou famílias que necessitarem da Política. Assim, a intenção desta tese é também apresentar como esses sujeitos que demandam a Política se compreendem enquanto usuários da mesma e o que essa mudança reflete em suas vivências no cotidiano.

## CULTURA

Em sentido amplo, Cultura é o campo simbólico e material das atividades humanas, estudadas pela etnografia, etnologia e antropologia, além da filosofia. Em sentido restrito, isto é, articulada à divisão social do trabalho, tende a identificar-se com a posse de conhecimentos, habilidades e gostos específicos, com privilégios de classe, e leva à distinção entre cultos e incultos de onde partirá a diferença entre cultura letrada-erudita e cultura popular (CHAUI, 1996, p. 14)

## CULTURA POPULAR

[...] conjunto disperso de práticas, representações e formas de consciência que possuem lógica própria (o jogo interno do conformismo, do inconformismo e da resistência), distinguindo-se da cultura dominante exatamente por essa lógica de práticas, representações e formas de consciência (CHAUI, 1996, p.25).

A formação social da sociedade brasileira constitui-se por elementos que servem de base para a legitimação de uma cultura conservadora, utilizada pelas classes dominantes para a reprodução das formas de dominação das classes subalternas. É necessário que se entendam essas formas hegemônicas de

dominação, no sentido de construir possibilidades de se contrapor a elas. A Política de Assistência Social ocupa um papel importante nessa trajetória, pois, na própria política de assistência, se perpetuam essas formas de dominação por meio, ainda, de práticas clientelistas, as quais são contraditórias à construção de uma política com valores pautados na democracia e na efetividade de direitos.

## REPRODUÇÃO SOCIAL

[...] a reprodução das relações sociais na sociedade capitalista na teoria social crítica é entendida como reprodução desta sociedade em seu movimento e em suas contradições: a reprodução de um modo de vida e de trabalho que envolve o cotidiano da vida social. O processo de reprodução das relações sociais não se reduz, pois, à reprodução da força viva de trabalho e dos meios materiais de produção, ainda que os abarque. Ele refere-se à reprodução das forças produtivas sociais do trabalho e das relações de produção na sua globalidade, envolvendo sujeitos e suas lutas sociais, as relações de poder e as lutas de classes. Envolve a produção da vida material e da vida espiritual, isto é, das formas de consciência social-jurídicas, religiosas, artísticas, filosóficas e científicas — por meio das quais os homens tomam consciência das mudanças ocorridas nas condições materiais de produção da vida material, pensam e se posicionam na sociedade (IAMAMOTO, 2009, p. 23).

Nesse campo é importante atentar para as formas de reprodução tanto da condição subalterna dos usuários como de suas formas de resistência a essa subalternidade. A reprodução social abrange um campo importante para o desvendamento das condições em que a Política se insere na vida da população brasileira.

Para fins da análise realizada, foram essenciais as categorias explicativas do método dialético-crítico, pois a interlocução com as mesmas propiciou que os achados da pesquisa e a análise documental pudessem materializar-se. Assim, foram essenciais à pesquisa as categorias:

a) historicidade —

A historicidade significa o reconhecimento da processualidade, do movimento e da transformação do homem, da realidade e dos fenômenos sociais. Significa que os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto, só podem ser apreendidos por cortes históricos (PRATES, 2005, p. 142).

b) totalidade —

[...] é mais do que a reunião de todas as partes, significa um todo articulado, conectado, onde a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo. A totalidade concreta não é um todo dado, mas em movimento de autocriação permanente, o que implica a historicização dos fenômenos que a compõe (PRATES, 2005, p. 134).

c) contradição — pode ser entendida como “[...] uma negação inclusiva, onde as partes envolvidas são dependentes em termos de significados (nega, mas não exclui o oposto, há sim, a luta e a unidade dos contrários” (PRATES, 2005, p. 136).

As categorias auxiliam na explicação de um fenômeno e, até mesmo, podem orientar processos interventivos, ao serem partes constitutivas de um todo. No entanto, conforme Prates (2012, p. 122), “[...] sua interconexão com os demais elementos que conformam o fenômeno, na perspectiva dialético-crítica, é fundamental para que possamos explicá-lo como unidade dialética, sem reduzir-lhe o sentido”.

As informações colhidas na pesquisa foram analisadas a partir da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977) e possibilitaram essa interconexão com as categorias já mencionadas.

A Análise de Conteúdo prevê um conjunto de técnicas de análise de comunicação que visa

[...] obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção /recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

A Análise de Conteúdo segue etapas para o processo de tratamento de dados, quais sejam: a pré-análise, a descrição analítica e a interpretação inferencial. A pré-análise constitui-se na organização geral do material, através da chamada **leitura flutuante**. A segunda etapa caracteriza-se pela análise do material e dos documentos que compõem o *corpus* e dá-se através de um estudo mais aprofundado, orientado pelas hipóteses e pelos referenciais teóricos escolhidos. Nessa etapa, realizam-se a codificação, a classificação e a categorização das categorias iniciais, intermediárias e finais. E a última etapa, interpretação inferencial, apóia-se nos materiais empíricos e estabelece as relações e inferências no tratamento dos dados, através da análise e da síntese das categorias finais, estabelecendo nexos entre as categorias teóricas, empíricas e do método,

possibilitando, assim, uma aproximação maior, bem como o desvendamento e a interpretação dos fenômenos pesquisados (TRIVINÓS, 1987; BARDIN, 1977).

Como referencia Yazbek (2005, p. 156),

[...] é tarefa da pesquisa evidenciar os processos sociais e históricos de um tempo e lugar, em suas múltiplas dimensões, nos mostrando como a realidade se tece e se move pela ação dos sujeitos sociais. São, portanto, as relações sociais, as urgências históricas e as teorias sociais que as explicam, que dão sentido aos estudos e pesquisas, no âmbito social.

A escolha pelo enfoque misto justifica-se a partir do momento que este estudo se propõe a dar voz aos sujeitos que acessam a Política de Assistência Social, trazendo, por meio de suas narrativas, as concepções que esses próprios sujeitos têm de si mesmos a partir de suas vivências cotidianas e nos serviços de atendimento em Porto Alegre.

A investigação com enfoque qualitativo segue pressupostos que reconhecem a singularidade do sujeito no discurso ou na ação, ouvindo-o, escutando-o, permitindo que o mesmo se revele; salienta a importância de se reconhecer a experiência social do sujeito, ou seja, seu modo de vida expressado em sua cultura (MARTINELLI, 1999),

Dada a relevância da ética no processo de pesquisa, este estudo, ao realizar a coleta de dados, utilizou como pré-condição, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C). Esse termo preenchido pela pesquisadora em conjunto com os sujeitos da pesquisa, resguardaram a privacidade, o sigilo e a anonimidade dos mesmos, processo executado nesta tese, segundo os procedimentos científicos.

As filmagens foram realizadas nos próprios serviços da Fundação de Assistência Social e Cidadania, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, conforme autorização do gestor da Assistência Social do Município no momento da realização da pesquisa (APÊNDICE B). No filme, a identidade dos sujeitos é revelada por meio das suas próprias imagens e falas, conforme autorizado pelos mesmos no momento da filmagem.

Ao todo, foram 10 sujeitos entrevistados. A seguir, apresenta-se um pouco do perfil e de vivências de cada um, percebendo-se que possuem características comuns e também diversas, marcadas pela condição própria de cada um, no entanto, identificando o fato de todos serem “usuários” da Política de Assistência Social.

O **Sujeito 1** possui 36 anos, é do sexo feminino, casado e mãe de três filhos (uma menina, de 13 anos, e dois meninos, um de oito e outro de seis anos). Possui ensino médio completo e sonha em fazer uma faculdade, preferencialmente, de Serviço Social. Morou, durante 10 anos, na Vila do Chocolate, onde exercia uma função de liderança comunitária. Seu marido possui emprego fixo e trabalha como soldador e montador. Após o reassentamento da Vila onde moravam, permaneceram, por pouco tempo, no novo loteamento. Em função de desavenças com lideranças desse novo local de moradia, necessitou deixar a casa conquistada juntamente com sua família “na calada da noite” (*sic*), sob ameaças frequentes de morte por parte dos traficantes que lá comandavam a Vila. Atualmente, trabalha com reciclagem e aguarda, na casa de familiares, um novo reassentamento na região central da Cidade, para adquirir outra casa. Seu serviço de referência é o CRAS Centro (Região Centro).

O **Sujeito 2** possui 52 anos, é do sexo masculino e morador da aldeia indígena no bairro Lomba do Pinheiro. Substituiu o cacique no momento da entrevista, pois o mesmo viajou para o interior do Estado, a fim de se reunir com os demais caciques, em função de um problema ocorrido em sua tribo. Para não romperem com o compromisso assumido com a pesquisadora, o Sujeito 2 falou em nome da tribo e mencionou a importância da Política de Assistência Social com a concessão do Programa Bolsa Família (PBF). No entanto, entendeu que se deveria também entrevistar outro componente da aldeia, referindo que essa pessoa complementaria seu depoimento. Sendo assim, sua sugestão foi acatada e realizou-se a entrevista com o Sujeito 3, ampliando, portanto, a amostra da pesquisa, que, em seu projeto original, seria de nove entrevistados. Seu serviço de referência é o CRAS Lomba do Pinheiro (Região Leste).

O **Sujeito 3** possui 34 anos, é do sexo masculino e também morador da aldeia indígena no bairro Lomba do Pinheiro. Acompanhou todo o processo de conquista das terras na região, alegando que foi uma luta difícil, uma vez que os órgãos públicos hesitaram em ceder à ocupação da tribo. Tem participado de fóruns, como os do Orçamento Participativo e das Conferências Municipais de Assistência Social, como representante dos indígenas. Seu serviço de referência é o CRAS Lomba do Pinheiro (Região Leste).

O **Sujeito 4** possui 35 anos, é do sexo feminino, mãe de cinco filhos (dois meninos e três meninas) de 20, 16, 15, 14 e 7 anos. É casada há 21 anos e reside

em casa própria, com toda a sua família, no mesmo bairro do CRAS. Há um ano e meio, deixou de trabalhar, para cuidar de sua mãe de 84 anos, portadora do Mal de Alzheimer, a qual também está residindo em sua casa. Seu marido trabalha como guarda-noturno e recebe o benefício do Programa Bolsa Família para complementar a renda familiar. Refere buscar a Assistência Social, via CRAS, diariamente, em busca de benefícios e serviços e também de “desabafos”. Seu serviço de referência é o CRAS Hípica (Região Centro- Sul).

O **Sujeito 5** possui 44 anos e é do sexo masculino. Trabalha, à noite, como vigia em obra. Casado há 20 anos, é pai de gêmeos, também com 20 anos. Sua esposa possui 40 anos e deixou de trabalhar quando da sua primeira internação psiquiátrica, ao todo, já teve quatro. Buscaram o serviço do CRAS por meio de encaminhamento da área da saúde, com o intuito de receber benefícios, como passagens de ônibus para a realização do tratamento de sua esposa. No início, ela obteve o direito de receber o Benefício de Prestação Continuada, o que considera ter-lhes ajudado a suprir suas necessidades, não necessitando mais do serviço de Assistência Social. Seu serviço de referência é o CRAS Norte (Região Norte).

O **Sujeito 6** possui 44 anos, é do sexo masculino, solteiro, e sua escolaridade é até o segundo ano do ensino fundamental. Encontra-se em situação de rua há quase 10 anos e trabalha em ocupações temporárias, na construção civil. Frequenta os serviços da rede de atendimento para pessoas em situação de rua quase diariamente e faz parte do Movimento Aquarela<sup>4</sup>. Seu serviço de referência é o Centro POP (Região Centro).

O **Sujeito 7** possui 29 anos, é do sexo feminino, estudou até o primeiro ano do ensino médio. Possui três filhos (dois meninos de 13 e 12 anos, os quais moram em um semi-internato, e uma menina, de dois anos, que fica, durante o dia, na creche). Separou-se recentemente. É usuária de drogas (crack), motivo que a levou a ter 12 internações hospitalares. Sofreu violência doméstica, motivo pelo qual foi encaminhada, juntamente com as crianças (vítimas de abuso sexual), para acolhimento em uma Casa para Mulheres Vítimas de Violência. Atualmente, refere estar em uma boa fase e manifesta desejo de trabalhar em algo que “possa lidar

---

<sup>4</sup> O Movimento Aquarela é composto por pessoas em situação de rua em Porto Alegre e é um dos fóruns representativos dessa população na Cidade. Realiza seus encontros na Casa de Convivência da FASC, hoje Centro POP.

com o público”. Recebe o benefício do PBF. Seu serviço de referência é o CREAS Restinga (Região Extremo-Sul).

O **Sujeito 8** possui 35 anos, é do sexo feminino, casado, possui cinco filhos (dois meninos, de 13 e 10 anos, e três meninas, uma de sete anos e as gêmeas com cinco anos de idade). Seu filho de 10 anos possui deficiência e frequenta uma escola especial. Há um ano, está em abstinência de uso de crack, fez tratamento no Centro de Atendimento Psicossocial, onde recebeu alta. Há quatro anos, busca o atendimento da Política de Assistência Social, em função de seus filhos terem sido levados para acolhimento institucional, permanecendo abrigados durante oito meses. Quando da sua abstinência, obteve a guarda dos filhos novamente. Trabalha em casa, com venda de objetos usados, “um brechozinho”. Neste ano, seus filhos foram, novamente, levados para acolhimento institucional, em função de denúncias quanto a abuso sexual, motivo pelo qual o pai foi afastado de casa. No momento da entrevista, estava aguardando a decisão judicial quanto à volta das crianças para casa. Recebe uma bolsa-auxílio da FASC e também é beneficiária do PBF. Permanece em abstinência pelo uso da droga e considera-se “uma vencedora” em função disso, referindo poder, por meio do vídeo, contar e servir de exemplo a todos que necessitam parar de usar drogas. Seu serviço de referência é o CREAS Eixo-Baltazar e Nordeste (Região Eixo- Baltazar e Nordeste).

O **Sujeito 9** possui 42 anos, é do sexo masculino, está completando o ensino médio. Encontra-se em situação de rua, aguardando a chamada no Programa Minha Casa, Minha Vida, a fim de se mudar para um apartamento em fase de conclusão, em loteamento na região sul da Cidade. É solteiro, recebe benefício do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em função de um acidente de trabalho. É integrante do Movimento Aquarela e tem acompanhado, em função disso, as discussões do Movimento Nacional dos Moradores em Situação de Rua. Participou, no ano passado, do grupo de representantes dos usuários na FASC, na elaboração do Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua na Cidade de Porto Alegre. Seu serviço de referência foi o Abrigo Marlene (localizado na Região Centro).

O **Sujeito 10** possui 55 anos, é do sexo masculino e cursou até o quinto ano do ensino fundamental. Sua história de vida é marcada pela vivência nas ruas e pela dependência química. Desde os 14 anos de idade, vive em situação de rua, entre idas e vindas ao convívio familiar. Já foi casado e possui dois filhos, porém não tem mais contato com sua família. Estabeleceu vínculos com os serviços da rede de

atendimento à população em situação de rua, por onde tem circulado nos últimos 15 anos. Encontra-se em tratamento para a dependência química e apresenta quadro de depressão. Atualmente, está em acolhimento institucional e refere que, na Assistência Social, encontrou a “oportunidade para sair do buraco” (*sic*). Seu serviço de referência é o Abrigo Bom Jesus (Região Leste).

Conhecer um pouco de cada um dos sujeitos revelou que, a partir dessa aproximação que se estabeleceu entre pesquisadora e entrevistado, foi possível vencer certo receio que havia de que o processo da filmagem pudesse atrapalhar o processo.<sup>5</sup> Pelo contrário, vivenciou-se um processo de extremo respeito e confiança entre todos.

Inicialmente, esta pesquisadora gostaria de mencionar o quanto foi decisiva a boa acolhida da pesquisa por parte das equipes dos serviços da FASC. Os colegas empenharam-se em definir os sujeitos para a amostra e também proporcionaram, em seus Centros ou Acolhimentos Institucionais, condições favoráveis para os contatos com os entrevistados e para a realização das filmagens. Percebe-se que esse envolvimento tem a ver com o momento que a Instituição tem vivido nos últimos anos, de reordenamento com vistas à implementação do SUAS e do trabalho que as equipes vêm desenvolvendo no sentido de qualificar os serviços. A aceitação das equipes para participar no processo da pesquisa firmou um compromisso, o que trouxe a esta pesquisadora momentos de satisfação e reconhecimento de seu trabalho cotidiano, pois fica presente o quanto um dos objetivos esperados com o estudo, de contribuir, na Instituição, com o repensar da Política de Assistência Social, pode obter parcerias importantes. Pode-se também refletir que certas barreiras podem ser vencidas, como aquelas que causam desconfianças e medos com os processos de estudo que, por vezes, expõem o que é feito nos serviços.

Semelhante foi a acolhida por parte dos entrevistados. Sem fazer uso de uma visão romanceada, foi muito gratificante obter deles o reconhecimento pelo estudo. Tiveram uma postura impecável, ao mesmo tempo em que se sentiram valorizados por fazerem parte dessa investigação acadêmica que irá também produzir o vídeo. Todos os encontros marcados foram cumpridos, no local e na hora combinados. Nos momentos de filmagem, compareceram arrumados, as mulheres usando

---

<sup>5</sup> Esse ponto é levantado por Loizos (2002) em sua discussão sobre o uso de vídeo, filme ou fotografia como documento de pesquisa. O autor considera que o uso da filmagem pode gerar distrações nas pessoas investigadas e, até mesmo, impedir que se comportem naturalmente.

maquiagem, com vontade de falar e serem ouvidos, cada um, à sua maneira. Por vezes, diante da câmera, achavam que tinham atrapalhado-se e, sem nenhum constrangimento, paravam e retomavam suas falas.

Totalizamos mais de três horas de filmagem. Todo o material foi também gravado e transcrito, o que propiciou a análise de conteúdo para o trabalho. No entanto, para a realização final do vídeo, foi necessário um processo de seleção das imagens, o que gerou, também, muitas horas de análise e decisão sobre o que selecionar, pois se tinha o limite de deixar o vídeo com 25 minutos. Esse trabalho requer, além do apoio da orientadora da tese, a parceria com outros profissionais ligados ao campo audiovisual, pois se necessita de suas habilidades para o processo de finalização, o que inclui a edição do material. O estudo contou com o trabalho de dois profissionais da área de cinema, dos quais foram obtidas contribuições valiosíssimas para a execução do filme e que ultrapassaram os limites do que era competência de cada um. Por diversos momentos, travaram-se discussões sobre o que estava aparecendo no filme e como seria aproveitada melhor a imagem x ou y, fazendo co-relações com o tema estudado.

A estratégia de uso do vídeo foi, ao mesmo tempo, desafiadora e recompensadora. O desafio aparece, pois lidar com uma área que foge ao nosso domínio sempre gera desconfortos. Também a falta de incentivo financeiro para pesquisa que requer o uso de equipamentos e processos de finalização é um fator preocupante. Mesmo com os recursos hoje mais disponíveis para o processo de filmagem, ainda se faz necessário certo investimento tanto na coleta quanto na finalização, pois requerem a contratação de serviços de terceiros. A recompensa acontece quando, ao final do produto, pode-se perceber que, para além do que foi analisado e dito pela pesquisadora nesta tese, a voz dos sujeitos ficou materializada pelas suas próprias falas e imagens, eivadas de suas expressões e sentidos, revelando o protagonismo de cada um.

Na tese, os achados desta pesquisa fazem um diálogo com as análises teóricas desenvolvidas ao longo dos capítulos deste estudo pela pesquisadora, oportunizando a riqueza da interlocução do que está sendo trazido pelos sujeitos pesquisados com a teoria estudada e construída.

A composição final do estudo foi organizada em quatro capítulos, sendo o primeiro esta **Introdução**. Os capítulos subsequentes usam, portanto, como método de exposição, o diálogo da pesquisa documental e bibliográfica com a análise dos

dados colhidos nos depoimentos de campo, buscando a interação permanente com o método que baliza a pesquisa.

Assim, além da **Introdução**, a tese está organizada da seguinte forma:

O Capítulo 2 **Pobreza e subalternidade**, busca apresentar elementos para a compreensão das categorias pobreza e subalternidade e identificar como as mesmas são determinantes e influenciam a definição e a constituição dos sujeitos demandatários da Política de Assistência Social no Brasil. Analisa o quanto a formação do Estado brasileiro, com cunho patrimonialista e conservador, interfere nas determinações históricas e favorece, por sua cultura política, a constituição da subalternidade nas classes populares, perpetuando concepções assistencialistas, até mesmo no trato que os Governos pós- Constituição de 1988 vêm dando ao enfrentamento à pobreza no País.

O Capítulo 3 **A proteção social no contexto brasileiro: dos anos 30 ao Sistema Único de Assistência Social**, busca traçar a trajetória da proteção social no Brasil, focando o movimento histórico-político da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 até os dias de hoje, na efetivação do SUAS, bem como seus desdobramentos no Município de Porto Alegre. Nesse capítulo, apresentam-se os serviços onde foram realizadas as entrevistas, bem como o atual estágio de implementação do SUAS na Cidade.

O Capítulo 4 **Cidadania, direitos sociais e usuários**, busca desvelar como a questão da cidadania e dos direitos sociais se constitui em uma sociedade como a brasileira, onde sua formação social e política são eivadas de traços conservadores e autoritários, que demarcam as relações de poder estabelecidas ainda hoje. Analisa-se, no capítulo, a partir da categoria cidadania, como ela se revela na vida dos sujeitos entrevistados, com base em seus próprios entendimentos, tentando responder se esses se percebem como sujeitos de direitos e demandatários da Política de Assistência Social. E, por fim, procura apontar elementos, na Política de Assistência Social que, contribuem tanto ao exercício do consenso produzido institucionalmente como ao do protagonismo de seus usuários.

Por fim, a Conclusão traz a análise feita pela pesquisadora sobre o objeto desta pesquisa. Ressalta-se que, ao concluir a tese, se reforçou o papel preponderante dos usuários na condição de protagonistas, se a perspectiva apontada for efetivamente materializar a Política de Assistência Social como recurso reclamável pela população na condição de cidadania.

## 2 POBREZA E SUBALTERNIDADE

Eu acho que é pra dar atendimento aos desfavorecidos, que no caso sou eu, as pessoas mais humildes, que não tem condições. Então eu acho que foi criada, pra dar assistência no caso pra pessoas assim, famílias pobres, que não tem condições nem financeira e, no meu caso até psicologicamente, eu não sabia a quem procurar. (Depoimento do Sujeito 5).

O diálogo entre as categorias pobreza e subalternidade é essencial no debate acerca dos sujeitos demandatários da Política de Assistência Social. Apresenta-se, neste capítulo, o propósito de relacioná-las com as marcas indeléveis que as classes subalternizadas sofreram e ainda sofrem na sociedade brasileira, reforçadas pela existência de uma cultura conservadora e discriminatória e com os agravos de um país que convive com índices tão elevados de desigualdades.

O capítulo constitui-se em dois eixos. O primeiro trata da pobreza enquanto categoria multidimensional e dos reflexos do seu enfrentamento no País, o que pode traduzir a contradição entre os discursos governamentais de combate à miséria e a perpetuação de mecanismos excludentes em nossa sociedade, também expressados nos achados de pesquisa. O segundo apresenta o diálogo com a subalternidade, enquanto categoria política que representa os sujeitos demandatários da Assistência, e as possíveis formas de superação dessa condição na perspectiva de constituição de sua cidadania.

### 2.1 POBREZA

Falar de pobreza significa entender que ela é expressão direta de relações vigentes na sociedade do capital, onde riqueza e miséria convivem legitimando as desigualdades.

A pobreza brasileira é produto dessas relações que, em nossa sociedade, a produzem e reproduzem, quer no plano socioeconômico, quer nos planos político e cultural, constituindo múltiplos mecanismos que “fixam”, os pobres em seu lugar na sociedade. [...] é uma categoria multidimensional, e, portanto, não se expressa apenas pela carência de bens materiais, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (YAZBEK, 2010, p. 153).

Desvelar conceitos como pobres, pobreza, exclusão e subalternidade exige de todos os interessados nesse debate em torno dos usuários da Política de Assistência Social o compromisso de romper com conceitos até então dados como “naturais” ou “aceitáveis” no cotidiano interventivo ou teórico. Significa ir além daquilo que se explicita e traduz-se como problemas sociais. Conhecer a realidade profundamente para além do que Martins (2008) denomina de “consciência reacionária da pobreza” se traduz como urgente e necessário, pois falar dos pobres como “desprivilegiados” ou “excluídos” é falar de algum lugar, como bem interpreta o autor, de alguém privilegiado ou incluído, ou seja, dos integrados, dos que aderiram ao sistema.

O trato com a questão de sujeitos fragilizados, vulneráveis, desqualificados, desfilados ou outras denominações possíveis sempre encontrou e ainda continua tendo espaço na história.

Como referencia Castel (2008, p. 23) em sua obra clássica **A Metamorfose da Questão Social**:

[...] voltar-se para o passado com uma questão que é a nossa questão hoje, e escrever o relato de seu advento e de suas principais peripécias [...] é também um efeito de herança, e a memória de tal herança nos é necessária para compreender e agir hoje.

Somente após os anos 30 do século XIX, a pobreza começou a ser tratada como questão social, ou seja, como decorrência da tomada de consciência por parte da sociedade de que havia a existência de populações, ao mesmo tempo, agentes e vítimas da Revolução Industrial, constituindo a chamada “questão do pauperismo”. Apareceu o desafio à sociedade liberal que se formava, pois essa corria “[...] o risco de explodir devido às novas tensões sociais que são a consequência de uma industrialização selvagem” (CASTEL, 2008, p. 30). Então, a cristalização de sujeitos na periferia da estrutura social designa os vagabundos de antes da Revolução industrial, os miseráveis do século XIX e define-se pelos excluídos de hoje: “[...] a questão social se põe explicitamente às margens da vida social, mas ‘questiona’ o conjunto da sociedade” (CASTEL, 2008, p. 34). Acrescenta o autor, ao referir-se à questão social nos diversos contextos de sociedade, seja ela “pós-industrial” ou “pós-moderna”: “[...] a condição preparada para os que estão ‘*out*’ depende sempre da condição dos que estão ‘*in*’” (CASTEL, 2008, p. 34).

Nessa perspectiva, entender a questão do trabalho como estruturante para a inserção dos sujeitos na estrutura social da sociedade salarial, enquanto suporte privilegiado, significa dizer que o contrário, ou seja, a ausência da participação em qualquer atividade produtiva reserva a esses sujeitos a condição de excluídos. Diversos autores, como Castel, Martins, Sposati, referem que a condição de sujeito excluído não está diretamente relacionada com a condição de pobreza dos sujeitos, embora reafirmem que a essa parcela da população estão reservadas as maiores dificuldades de inserção social.

Castel (2008, p. 26) prefere o uso do termo “desfiliação” ao de “exclusão”, ao entender que este último se caracteriza por ser estanque, ou seja, “[...] designa um estado, ou melhor, estados de privação. Mas a constatação de carências não permite recuperar os processos que engendram essas situações”. Já a noção de “desfiliação”, para o autor, não ratifica uma ruptura, pode reconstruir um percurso e permitir a identificação que as zonas de vulnerabilidades ocuparão conforme sua estabilidade na estrutura social. Essa vulnerabilidade social caracteriza-se por zonas intermediárias instáveis, ou seja, pontuadas pelas relações de precariedade do trabalho ou de fragilidade dos suportes de proximidade ou de redes de sociabilidade, de proteção social a que os sujeitos se inserem. Quando essas zonas intermediárias se dilatam, aumenta a desproteção, e avança a noção de desfiliação.

Ainda no debate francês, Paugam (2003), ao analisar o tema da exclusão, refere o uso do conceito “desqualificação social”, pois entende ser uma abordagem mais adequada, ao compreender os processos que alcançam camadas da população no que diz respeito a mudanças que produzem acúmulo progressivo de dificuldades decorrentes, principalmente, do desemprego prolongado e da precarização do trabalho. A desqualificação social, portanto, além do processo que desfaz vínculos sociais, avança na abordagem das relações vivenciadas por essas populações e das suas experiências vividas em relação à assistência que as acompanham em diferentes fases da vida, as quais o autor denomina de “fragilidade”, “dependência” e “ruptura dos vínculos sociais”.

No debate brasileiro sobre o tema da exclusão, Martins (2008, p. 20) esclarece que esse é um sintoma grave, que não se restringe aos chamados excluídos e que é resultado de uma transformação que vem, rapidamente, fazendo de todos os seres humanos seres descartáveis, reduzidos à condição de coisa,

“forma extrema de vivência da alienação e da coisificação da pessoa”. Refere-se à exclusão moderna como

Um problema social porque abrange a todos: a uns porque os priva do básico para viver com dignidade, como cidadãos; a outros porque lhes impõe o terror da incerteza quanto ao próprio destino e ao destino dos filhos e dos próximos. A verdadeira exclusão está na desumanização própria da sociedade contemporânea, que ou nos torna panfletários na mentalidade ou nos torna indiferentes em relação aos seus indícios visíveis no sorriso pálido dos que não tem um teto, não tem trabalho e, sobretudo, não tem esperança (MARTINS, 2008, p.21).

Para o autor, enquanto reflexão crítica, a categoria exclusão expressa uma incerteza e uma insegurança teórica na compreensão dos problemas sociais da sociedade contemporânea e é fruto de uma construção ou projeções daqueles que se sentem ou julgam participantes da sociedade, ou seja, dos que se sentem incluídos. A categoria “**excluído**” é um rótulo abstrato, não é verificável na prática, na vivência dos chamados excluídos, pois não corresponde a nenhum sujeito de destino (MARTINS, 2008).

Ao mesmo tempo em que se identifica, na sociedade salarial, a presença dos pobres como resultados das problemáticas vivenciadas pela classe trabalhadora, ou melhor, pelos operários, em seus enfrentamentos à questão social, observa-se, nos grandes centros, a acumulação dessa pobreza. A almejada ascensão social aos pobres por meio do trabalho vai-se alterando, desenhando-se a formação da chamada categoria dos “marginalizados”. Nessa mudança social, sobrepõe-se o **excluído ao trabalhador**, onde a esses marginalizados não se aplica a teoria do protagonismo histórico da classe operária. Considerados o que se pode chamar de irrelevantes para a produção, quando muito, são trabalhadores dos setores secundários os denominados excluídos, principalmente, “excluídos das possibilidades ativas do fazer História” (MARTINS, 2008).

Para Oliveira (1995), “indigentes e pobres” constituem, do ponto de vista econômico, a maioria do contingente de vulneráveis da sociedade brasileira, embora entenda que o fator econômico, por si só, é uma definição incompleta da vulnerabilidade social. Essa também é acrescida pelas vulnerabilidades culturais, que atingem todos os estratos sociais, ainda que ressalte que essas vulnerabilidades culturais estão, em muitos casos, na raiz da maior parte das discriminações sociais.

Podem ser classificados como famílias desagregadas, mendigos, crianças de rua, desempregados, moradores precários, mulheres, indígenas, os expulsos da terra e recusados pela cidade, dentre tantos outros sujeitos passíveis de categorizações. São os sujeitos designados como sendo público-alvo das políticas sociais. Essas políticas sociais públicas, com muita freqüência, apresentam-se com caráter compensatório, procurando atenuar os efeitos danosos do modelo econômico, e deixam a desejar quanto a atingir os objetivos a que se propõem legalmente, ou melhor, de se situarem no campo dos direitos e não no da “conceituação de carências”, parafraseando Oliveira (1995).

A Política de Assistência Social enfrenta o desafio de superação da concepção hegemonicamente constituída de ter ações voltadas “aos fragilizados”, aos “pobres”, aos sujeitos considerados “necessitados de filantropia”.

Ao incorporar-se à Seguridade Social, a Assistência Social deve enfrentar o desafio de construir sua especificidade dentro desse campo.

Em suas principais regulamentações desde 1988, tanto na Lei Orgânica da Assistência Social (1993) quanto, mais recentemente, na Política Nacional de Assistência Social (2004), utiliza termos que definem os usuários da Política que, de certa forma, ainda os categorizam de forma estigmatizada.

Quanto ao primeiro texto, a LOAS define-os conforme segmentos sociais e, além da segmentação, utiliza termos como “carentes”, ao designar as crianças e os adolescentes que necessitam da Política. Já no texto de 2004, da PNAS/SUAS, há de se considerar certo avanço, ao vencer a segmentação dos usuários e definir as famílias e indivíduos como público-alvo, porém, associados a esses, estão os conceitos de risco e vulnerabilidade social para designá-los, ou, até mesmo, poder incluí-los nas referidas proteções sociais de atendimento da Política (esse tema será melhor debatido na sequência do capítulo).

Mais que isso, o desafio para a Política de Assistência Social passa por realmente identificar seu usuário nos parâmetros que o possibilitem, na condição de protagonista, ser aquele sujeito pertencente à classe trabalhadora e que sofre as inflexões mais cruéis do sistema capitalista.

Dessa forma, a categoria denominada “subalterna”, tão bem trabalhada por Yazbek (2009), a partir de seus estudos com os próprios usuários da Política de

Assistência Social,<sup>6</sup> os define como pertencentes à classe com ausência do poder de mando, do poder de decisão, dos poderes de criação e direção. Essa classe faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e às exclusões social, política e econômica. Afirma a autora que o exercício da dominação aborda a relação entre as classes sociais, aquelas que dominam, não podendo a subalternidade ser analisada isoladamente dentro de si, isolada do conjunto da sociedade.

Sendo assim, percebe-se que, aos usuários das políticas sociais e, mais especificamente, aos da Assistência Social, ainda é destinado esse lugar da “subalternidade”, contradição premente no previsto nas legislações em vigor.

Nos achados empíricos da pesquisa realizada para esta tese, pode-se verificar, quanto à categoria usuários, que sete dos entrevistados não preferem o uso dessa denominação, e, para três, não há problema. Dos que não querem ser chamado de usuário, as razões apresentadas quase sempre são justificáveis pela comparação que fazem com o termo “usuários de drogas”, motivo pelo qual percebem que podem ser “desqualificados”:

[...] usuário, usuário de drogas. Não gosto. [...] não é a palavra ideal (Depoimento do Sujeito 4);

Usuário, eu acho uma fala meio tipo educadinha, eu acho que agora, assim, sabe?, é que o usuário ficou uma palavra muito, meio assim, tipo, como é que eu posso dizer? Têm vários significados; assim, tipo, pega um drogado na rua, tipo, é um usuário de drogas, sabe? Eu acho que é uma palavra que não pegou bem, no meu ponto de vista, não pegou legal, assim, sabe. O usuário, eu acho essa palavra usuário meio forte pra esse atendimento, mas com o tempo, pode ser até mudado. Muita coisa mudou. [...] olha, a de antes era boa, tipo, assim, a família buscou, entende? Porque o usuário ficou mal só pelo uso e pelo fato de usuário que se usava só pra drogado (Depoimento do Sujeito 7).

O despreço por essa denominação dá-se até mesmo porque o uso do termo pode caracterizar a dependência em relação à busca pela Política de Assistência Social, em contraposição a busca de autonomia:

A gente usa esse termo de usuário porque a gente vem, diariamente, no Serviço, não que a gente queria ficar flutuando nisso a vida toda. Ninguém quer ficar à mercê de alguém. Porque, nem quando a gente nasce, a gente fica à mercê da mãe da gente, porque, quando a gente tem uma idade, a

---

<sup>6</sup> Seu estudo **Classes Subalternas e Assistência Social** foi realizado anteriormente à promulgação da LOAS e encontra-se publicado, pela editora Cortez, desde 1993.

gente já começa a andar com as suas próprias pernas (Depoimento do Sujeito 6).

A relação de referência que se percebe entre buscar os serviços e ser caracterizado de alguma forma por essa busca, seja pelas denominações que recebem, seja pelos motivos que os levam a estar na Assistência Social, delinea características que são próprias de um sentimento de destituição. As marcas deixadas em nossa sociedade de relações desiguais e de internalização por parte dos sujeitos subalternizados de que essa condição lhes é própria são muito significativas. Os depoimentos trazem elementos que demonstram a visão de culpabilização dos sujeitos por essa condição de “usuário”, contraditoriamente à noção de busca por direitos.

Percebe-se, na fala do mesmo Sujeito 6, que, se sua estabilidade com o trabalho estivesse efetivada, não necessitaria ser um “usuário” da Assistência:

Exatamente. É por um tempo. Não que isso seja uma obrigação de estar sempre sendo acolhido pela Assistência Social. Não quero, né? Tanto, que eu faço os meus trabalhos também, eu faço meus trabalhos de autônomo. Volta e meia, eu acabo saindo dum trabalho que tava, terminou esse prazo de trabalho lá, esse contrato de trabalho. Não foi pela minha opção. Se fosse pela minha opção, eu tava lá, porque eu tô ganhando meu salário, daí, eu tô me mantendo, eu tô fazendo as minhas coisas. Então, quer dizer, daí, eu não precisaria utilizar e nem teria também esse horário agora disponível pra tá aqui, hoje. Eu estaria trabalhando, eu estaria no meu horário de trabalho... (Depoimento do Sujeito 6).

Entre os que não se importam em ser assim designados, encontra-se, como razão, o fato de ter sido usuário de um serviço que é público, para os “carentes”, para quem não pode pagar pelo mesmo, observando-se, nesse depoimento, a presença da definição de carentes, ou seja, sempre há uma forma de categorização, ainda que seja realizada pelos próprios sujeitos mandatários da Política:

Não, não. Pra mim, não! Pra mim, pelo contrário, pra mim, foi uma ajuda, assim, que veio na hora certa. Eu não tenho problema de dizer que eu uso a Assistência Social, porque tem pessoas onde eu moro que procuram, às vezes, até um advogado particular. Eu já não, eu já procuro uma pessoa do Estado, porque eu não tenho condições, então, eu não posso querer uma coisa que eu não tenho condições de pagar, né? [...] E eu não tenho vergonha de dizer que eu uso, porque é uma Assistência que é pro povo, no caso, pra nós, o pessoal mais carente (Depoimento do Sujeito 5);

Eles, pra nós, eles diz que precisa mais esse cidadania, mais eu, eu pensei assim, ó, o que mais precisa é os carente. Os carentes como os do bairro, que, às vez, eles não têm um salário, ou, às vez, eles tão trabalhando em biscate, né? Então, esses, isso aí eu pensei, mais de ajudar eles do que ajudar nós (Depoimento do Sujeito 2).

As denominações utilizadas pelos sujeitos investigados reforçam o estigma que lhes é atribuído na sociedade e que lhes define “um lugar no mundo” (YAZBEK, 2009, p. 75) caracterizado pelas ausências e privações, seja de bens materiais, seja de poderes de mando e decisão. Percebe-se, novamente, a culpabilização do próprio sujeito pela sua condição de carência, desvinculada da questão de cidadania e de direitos. O uso do que é público é permeado também pela noção de certa “desqualificação”, ou seja, é destinado a quem “não pode pagar” por serviços privados, o que seria considerado um serviço de melhor qualidade (noção amplamente defendida em uma sociedade pautada no consumo).

Alterar a lógica constituída na sociedade brasileira de que a Assistência se deve ocupar dos pobres não é uma mudança apenas jurídica, constatada a partir do texto constitucional e demais legislações que dele decorrem, significa romper com paradigmas constituídos ao longo de nossa história de práticas conservadoras, assistencialistas e focalistas, que sempre negaram a lógica dos direitos e de cidadania (PEREIRA, 2002). Não é um caminho simples e nem somente vinculado ao papel das políticas sociais.

Embora se entenda o espaço ambíguo existente no exercício dessas políticas, ou seja, de, muitas vezes, legitimar a pobreza e a subalternidade, também é importante reconhecer que é através delas que se inscrevem as possibilidades de espaços de lutas, reivindicações e conquista de direitos sociais para a classe trabalhadora. Nessa lógica, temos o que Ianni (1990) define como a relação contraditória entre a função do Estado e o capital.

Ora, a administração da desigualdade sempre foi a ótica da ação estatal. No entanto, para as classes subalternizadas e excluídas, os serviços sociais podem se tornar a forma de acesso e inclusão a recursos sociais e, assim, apresentarem-se sob a forma de reivindicações no seu processo de luta pelo reconhecimento dos direitos sociais.

Porém esse espaço é contraditório. Não significa, necessariamente, uma ruptura com o padrão de dominação e clientelismo do Estado brasileiro no trato

com a questão social, uma vez que essa relação, muitas vezes, “[...] sob a aparência da inclusão, reitera a exclusão, pois inclui de forma subalternizada, e oferece como benesse o que na verdade é direito” (YAZBEK, 2009, p. 30).

Percebe-se que o trato com a questão social sempre foi pauta das agendas, também na contemporaneidade, tanto dos organismos internacionais quanto dos Estados. Mais especificamente, aqui se aborda o dilema histórico da sociedade brasileira, que convive com níveis de desigualdades sociais alarmantes, onde a grande maioria dos seus cidadãos vive em níveis de pobreza muito altos, e a questão da riqueza é pouco discutida.

Segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto ao Censo de 2010, no Brasil, os 10% mais ricos detinham 42,5% da distribuição total dos rendimentos mensais em 2009, enquanto os 10% mais pobres abarcavam 1,2% do total das remunerações. Esses valores foram, praticamente, os mesmos registrados em 2008 (42,7% e 1,2% respectivamente).

Em recente estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2012), apresentam-se dados que revelam que, no período 2004-09, a pobreza extrema caiu de 8% para 5% da população. Porém a análise revela que, embora demonstre os bons resultados dos últimos anos, o País ainda possui 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, sendo essa definida como viver com renda mensal de até R\$ 70,00.

E, ainda, se o bom momento econômico vivido pelo País permitiu que milhões de pessoas deixassem a miséria, sobretudo pelo acesso ao emprego formal, há de se considerar que outros milhões não conseguiram aproveitar as oportunidades geradas pelo contexto favorável. Isso sugere que as famílias hoje em situação de pobreza extrema encontram dificuldades específicas para superar tal situação. Tal constatação pode ser percebida no próprio perfil das famílias que permanecem em situação de extrema pobreza, no qual se notam maior percentual de desocupados e inativos, baixíssima escolaridade dos chefes dessas famílias (54% são analfabetos absolutos ou funcionais) e, ainda, forte concentração dessas nos pequenos municípios do Nordeste e do Norte e nas zonas rurais — regiões marcadas por inserção econômica mais precária (IPEA, 2012).

Retoma-se aqui a concepção de pobreza utilizada por Yazbek (2012) onde essa é abordada como categoria multidimensional, histórica e socialmente construída, como fenômeno que não pode ser tomado como natural:

[...] abordo a pobreza como uma das manifestações da questão social <sup>7</sup>, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento social, sinais de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este lugar tem contornos ligados à própria trama social que gera a desigualdade e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social. Assim sendo, a pobreza, expressão direta das relações sociais, “certamente não se reduz às privações materiais” (YAZBEK, 2012, p. 289).

Assim, a problemática da pauperização e a emergência de indivíduos pobres e miseráveis impuseram-se como desafio da questão social na ordem pública.

No Brasil, a pobreza não é residual e constitui-se num fenômeno estrutural de massa, expresso num grande volume de pessoas que sobrevivem e se reproduzem num patamar mínimo de subsistência e no estágio de necessidades. A questão da pobreza aparece como efeito das desigualdades econômica e social e, portanto, como questão política, já que interfere nas condições da justiça redistributiva do País (IVO, 2008).

Mesmo que as legislações, principalmente, as que se originaram após a Constituição de 1988, garantam a universalidade de proteção social, as respostas encontradas na sociedade brasileira consagram as desigualdades e anulam, na prática, os efeitos redistributivos previstos em lei, alterando, muitas vezes, os objetivos das políticas sociais.

Rocha (2006) distingue os países em três grupos, para categorizá-los no que diz respeito à pobreza. O primeiro engloba os países em que a renda nacional é insuficiente para garantir o mínimo considerado indispensável a cada um de seus cidadãos. O segundo é formado pelos países desenvolvidos, onde a renda *per capita* é elevada, e a desigualdade de renda entre indivíduos é, em grande parte,

---

<sup>7</sup>A questão social resulta da divisão da sociedade em classes e da disputa pela riqueza socialmente gerada, cuja apropriação é extremamente desigual no capitalismo. Supõem-se, desse modo, a consciência da desigualdade e a resistência à opressão por parte dos que vivem de seu trabalho. Nos anos recentes, a questão social assume novas configurações e expressões e “[...] as necessidades sociais das maiorias, as lutas dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos e suas refrações nas políticas públicas, arenas privilegiadas do exercício da profissão sofrem a influência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital” (IAMAMOTO, 2008, p. 107).

compensada por transferência de renda e pela universalização de acesso a serviços públicos de qualidade. E, finalmente, o terceiro grupo é composto por países com uma posição intermediária. O valor atingido pela renda *per capita* mostra que o montante de recursos disponíveis seria suficiente para garantir o mínimo essencial a todos, de modo que a persistência da pobreza absoluta<sup>8</sup> se deve a má distribuição de renda.

O Brasil classifica-se nesse terceiro grupo. No ano de 1999, 1% das pessoas com os rendimentos mais elevados apropriou-se de 13% do rendimento total daquele ano, o coeficiente de Gini<sup>9</sup> era um dos mais elevados do mundo (0,5578) no mesmo ano, e, em junho de 2009, chegou a 0,493. Apesar da redução do índice observada nesse intervalo de 10 anos, é sabido que é muito pouco para atingir os níveis de desigualdade da sociedade brasileira, pois não houve alteração, no Brasil, do seu padrão de concentração de renda. O conflito redistributivo opera-se, fundamentalmente, na base da pirâmide social, entre trabalhadores médios e aqueles com rendimentos mais altos e os setores mais pobres da sociedade.

Porto Alegre também expressa essa realidade desigual observada no País. O tamanho da desigualdade existente na Cidade pode ser verificado nos dados revelados por um estudo realizado no ano de 2008 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2008): enquanto os 20% mais pobres da população se apropriam de apenas 2% da renda total do município; os 20% mais ricos ficam com 64%; e os 10% mais ricos, com quase a metade, ou 46%.

Essa forma completamente desigual de apropriação da renda repercute nos indicadores de pobreza e indigência. A proporção de pobres (considerando-se pobres as pessoas que vivem com menos de meio salário mínimo de 2000 (R\$ 75,50) de renda familiar *per capita*) chega a 14% na região. Isso representa 478 mil pessoas. Desse total, 175 mil podem ser consideradas indigentes (ou seja, têm menos de ¼ do salário mínimo de renda familiar *per capita* mensal). Entre 1991 e

---

<sup>8</sup> Segundo Rocha (2006), pobreza absoluta é analisada *versus* a noção de pobreza relativa. Está estritamente vinculada às questões de sobrevivência física, portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. Já o conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. A pobreza absoluta caracteriza-se por uma medida insatisfatória do ponto de vista sociológico, pois não permite estabelecer interdependências entre os indivíduos, numa sociedade como um todo (IVO, 2008).

<sup>9</sup> Índice de padrão internacional utilizado para expressar o grau de desigualdade de renda. O indicador varia de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade.

2000, a proporção de pobres recuou ligeiramente na região de Porto Alegre, passando de 16% para 14%, e a de indigentes permaneceu praticamente constante, em torno de 5%. Considerando-se as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs)<sup>10</sup>, a indigência aumentou em mais da metade delas e a pobreza aumentou ou permaneceu constante em 28% delas.

Um efeito observado no combate à pobreza, no Brasil, nos últimos anos diz respeito a como o Estado brasileiro vem respondendo a essa questão. Mais especificamente, nesta tese, menciona-se como as políticas sociais e, em especial, as ações e os programas da Política de Assistência Social vêm atuando.

O final do século XX, portanto, marca a volta do debate acerca da pobreza e da exclusão social, com a participação das ciências, dos governos e dos organismos internacionais na forma de uma ação integrada entre sociedade e Governo, com o objetivo de “combate à pobreza” por meio das políticas sociais.

Assim, o enfrentamento à pobreza vem reforçando o trato com a questão social de forma focalizada, estabelecendo patamares para classificar os “pobres”, desconsiderando, mais uma vez, a condição de classe a que pertencem e a dimensão de sua cidadania e, conseqüentemente, o acesso a direitos sociais básicos.

Ivo (2008) refere que há uma estratificação e segmentação entre cidadãos protegidos e a população atendida pela Assistência, as quais denomina “coletivos de destino”. Avança em sua análise, acrescentando que também existem os cidadãos invisíveis, ou seja, “[...] aquelas famílias de trabalhadores que não são pobres o suficiente para serem assistidas, e não integram o núcleo protegido do mercado de trabalho” (IVO, 2008, p. 27).

Nos últimos anos, os Governos brasileiros, desconsiderando, como já mencionado, a garantia universal prevista a partir da Constituição Federal, vêm atuando, em ações de combate à pobreza, via os programas de transferência de

---

<sup>10</sup> UDHs são agregações de setores censitários que atendem às exigências da Fundação IBGE para extração dos indicadores. São aproximações dos bairros constituídos (por lei) ou reconhecidos (identificação popular). Uma condição para a construção do **Atlas de Desenvolvimento Humano** (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2008) foi a constituição das UDHs em Porto Alegre. O **Atlas** também apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice-síntese que procura captar o nível de desenvolvimento humano alcançado em uma localidade, levando em consideração três dimensões básicas: saúde, educação e renda.

renda, ou seja, ainda tratando de forma focalizada e seletiva, por meio das políticas sociais<sup>11</sup>.

Esta tese não possui a intenção de analisar detalhadamente os programas de transferência de renda utilizados no Brasil, nos últimos anos, porém considerações a respeito serão feitas, com a intenção de demonstrar esse movimento de enfrentamento e combate à pobreza, a fim de apontar algumas relações, principalmente, desses programas no campo da proteção social.

No Serviço Social, esse tema é de suma importância e compreende as lógicas que produzem a pobreza e a desigualdade, constitutivas do modo de produção capitalista também, pois grande parte dos Assistentes Sociais exerce a profissão por meio das Políticas Sociais e necessita estar qualificada para intervir e elaborar respostas de enfrentamento à questão social. Como refere Yazbek (2010, p.2), “[...] se fundamental é decifrar as lógicas do capital, sua expansão predatória e sem limites, desafiante é, também, saber construir mediações para enfrentar as questões que se colocam no tempo miúdo do dia a dia da profissão”.

Ora, nos é caro enquanto profissionais do Serviço Social, perceber, de forma crítica, as ações propostas e executadas no que tange aos programas de transferência de renda aplicados no Brasil, podendo, com isso, balizar as ações cotidianas tanto nos atendimentos diretos à população usuária quanto nos trabalhos desenvolvidos nas áreas de planejamento e gestão das políticas públicas. Um desafio posto é poder trabalhar as condições de pobreza em sua concepção multidimensional, não como constatação da situação da população usuária, mas como informações-chave para orientar a Assistência enquanto política de proteção social.

### **2.1.1 As estratégias de enfrentamento à pobreza no Brasil após a Constituição de 1988**

---

<sup>11</sup> Silva (2010) refere que, no desenvolvimento da Política Social brasileira, se tem um conjunto amplo e variado, mas descontinuo e insuficiente, de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população. Essas medidas de intervenção não são configuradas como estratégia de caráter global para enfrentamento da pobreza no País, embora a autora reconheça que esse quadro vem-se modificando, principalmente, a partir dos século XXI. Assim, admite que a Política Social no Brasil tem assumido uma perspectiva marginal e assistencialista, desvinculada das questões macroeconômicas, servindo mais para regulação ou administração da pobreza num dado patamar.

A partir do final dos anos 80, com a instituição da Seguridade Social na Constituição Brasileira de 1988, como garantia de direitos a todos os cidadãos brasileiros, decorrente de lutas travadas por ampliação e universalização dos direitos sociais, vem-se alterando o quadro da cidadania no Brasil.

As Políticas de Saúde e Assistência Social tornam-se universais e não contributivas, permanecendo ainda a Política de Previdência Social com caráter contributivo, ou seja, extensiva somente àquela parcela de cidadãos que contribui monetariamente para a Previdência Social.

No campo das políticas públicas direcionadas para o enfrentamento da pobreza no Brasil, foi ampliado o benefício mínimo da Previdência Social para trabalhadores urbanos e rurais para um salário mínimo e, também, estendida a aposentadoria para os trabalhadores rurais independentemente de contribuições passadas, o que representou significativo impacto na vida de amplo contingente da população brasileira (SILVA, 2010).<sup>12</sup>

Com a regulamentação da Política de Assistência Social em 1993, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social, ficou instituído nela o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado às pessoas idosas a partir de 65 anos e a pessoas com deficiência, com um recorte de renda *per capita* das famílias de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Porém o Benefício somente foi implementado três anos após, no ano de 1996.

No governo do Presidente Itamar Franco, no ano de 1993, foi criado o Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), direcionado a enfrentar a fome, a pobreza e a indigência (dirigido a 32 milhões de indigentes diagnosticados pelo **Mapa da Fome**, desenvolvido pelo IPEA) (SILVA, 2010).

Já no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o PCFM foi interrompido, e, em seu lugar foi adotado o Programa Comunidade Solidária, principal estratégia de combate à pobreza utilizado nesse Governo.

O Programa apresentava-se como uma nova estratégia e contava com a parceria da iniciativa privada para sua execução, o que já descaracteriza, e muito, o previsto na Constituição quanto ao dever do Estado na execução da Política Social. O Comunidade Solidária visava incentivar ações em duas frentes: atribuir um selo de

---

<sup>12</sup> A aposentadoria social rural, para a autora, constitui-se na principal política de enfrentamento à pobreza no campo, atendendo em 2008, a 7,8 milhões de trabalhadores rurais, dos quais apenas cerca de 10% contribuíam para a Previdência Social.

prioridade e gerenciamento de programas entre diferentes ministérios que tivessem maior potencialidade de impacto sobre a pobreza; e identificar os municípios que apresentassem maior concentração de pobreza, a fim de executar o Programa (SILVA, 2010). Outro ponto importante a considerar no Programa é que sua coordenação foi atribuída à figura da Primeira Dama, ou seja, a esposa do então Presidente da República, Ruth Cardoso. Assim, retomaram-se velhas práticas de ações assistencialistas, seletivas e focalizadas no âmbito da Assistência Social, caracterizadas pelo primeiro-damismo.

Programas como o Comunidade Solidária articulam ações paralelas de favorecimento aos municípios que pertencem aos currais eleitorais do Governo, através de ações compensatórias, e também retiram a Assistência Social das pautas nacionais de definições políticas, procurando instituir a volta à concepção de Assistência residual direcionada para um patamar de pobreza denominada de severa e profunda (PEREIRA, 1996).

Em 2001, o Governo Fernando Henrique Cardoso criou o Fundo de Combate à Pobreza, com o intuito de dar continuidade às medidas de políticas públicas de enfrentamento à pobreza. Esse fundo passou a financiar programas de transferência de renda associados à educação e a ações de saneamento e passou a constituir o eixo central da proteção social no País, com ampliação de programas federais como o Bolsa-Escola<sup>13</sup> e o Bolsa-Alimentação<sup>14</sup>.

Outra ação desse Governo, no mesmo ano de 2001, foi o Programa de Combate à Miséria, conhecido como Índice de Desenvolvimento Humano 14 (IDH-14), direcionado, inicialmente, aos bolsões de miséria das regiões Norte e Nordeste do País, para, mais adiante, ser estendido aos municípios dos outros estados brasileiros com IDH inferior a 0,500 (SILVA, 2010).

---

<sup>13</sup> O Bolsa-Escola, instituído em 2001, era de responsabilidade do Ministério da Educação e destinava-se às famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade. O benefício era transferido para cada família, no valor de R\$ 15,00 por criança, até, no máximo, três filhos, num total de R\$ 45,00. A contrapartida das famílias era a matrícula e a frequência da criança à escola. A partir de 2003, esse programa foi incorporado ao atual Bolsa Família.

<sup>14</sup> O Bolsa-Alimentação, também criado em 2001, pelo Ministério da Saúde, visava reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Destinava-se a famílias com mulheres gestantes ou que tivessem amamentando os filhos, ou ainda, com crianças de seis meses a seis anos de idade. O benefício era de até três Bolsas-Alimentação por família, ou seja, de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês. Além da transferência monetária, oferecia atendimento básico na área da saúde da família. A partir de 2003, também foi incorporado ao Programa Bolsa Família.

Portanto, o período de 1994 a 2002, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso revelou, no campo da Assistência Social, ações marcadas pela seletividade e pela focalização em situações específicas.<sup>15</sup> Essas opções não contribuíram para a redução das desigualdades e acabaram por fortalecer a exclusão do acesso dos demandatários da política aos programas.

No Estado brasileiro, o neoliberalismo chegou ao final dos anos 80 por dois caminhos. No campo econômico, pela negociação da dívida externa através da aceitação dos condicionantes, das políticas e das reformas impostas de corte liberal. No campo político, pela adesão crescente por parte das elites econômicas e políticas brasileiras ao novo ideário liberal.

Essa opção estratégica de corte neoliberal retirou quase todo o espaço de exercício das políticas públicas, trazendo para o País uma herança pautada pela concentração de renda e pelas imensas desigualdades sociais. Como consequência, verifica-se o aumento significativo da denominada “dívida social”, determinada pelo aumento das carências do povo brasileiro e pela diminuição de recursos para políticas públicas do tipo social (FIORI, 1997).

O neoliberalismo ganhou maior legitimidade, no Brasil, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, que, em nome desse ideal, propunha a modernização do Estado brasileiro e a promessa de entrada do País no mundo moderno (WAINWRIGHT, 1998). Tal modernização previa propostas que responderiam às exigências trazidas pela globalização e pregava a privatização, a desregulamentação, o pluralismo ou solidariedade, a parceria entre Estado e sociedade, a flexibilização das relações de trabalho, a macroeconomia monetarista e uma legislação antissindicalista.

Os defensores das correntes minimalistas do Estado relutaram frente à concepção da Assistência como direito, pois não aceitavam a ideia de o pobre deixar de ser mero cliente, para se transformar em cidadão, com direito de receber, reclamar e escolher a proteção social pública (PEREIRA, 1996).

A Reforma de Estado proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ou melhor, a “Contra-Reforma” na argumentação de Behring (2003), remetia o cidadão de direitos à tradicional e conservadora relação de cidadão-cliente, dificultando a

---

<sup>15</sup>Uma análise cuidadosa desse período encontra-se nos estudos de Boschetti (2003), onde a autora também apresenta uma quantidade de dados quanti e qualitativos a respeito da política de assistência social durante o governo FHC.

concretização dos preceitos constitucionais, trazendo inúmeros entraves para a Seguridade Social Brasileira.

Logo, na década de 90 e no início deste século, marcados pelas incertezas na política econômica, reorientam-se as ações governamentais com base na focalização da política social, priorizando “escolhas públicas eficientes”, em face das restrições de gastos sociais.

Essa mudança implica, portanto, o deslocamento de uma concepção política do Estado social, de caráter estrutural e redistributiva, para a adoção de uma inteligência estratégica de caráter gestor, voltada para adequar a política social nos limites dos ajustes econômicos, o que, na prática, quer dizer dar flexibilidade e contingenciamento aos benefícios da assistência, o que se sobrepõe ao sentido amplo do direito, da justiça redistributiva e da responsabilidade pública do Estado Social (IVO, 2008, p 188).

Com a mudança ocorrida no Governo Federal, a partir do ano de 2003 a 2010, assumiu o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, conhecido como Lula. Em sua gestão, no ano de 2004, foi aprovada a nova proposta para a Assistência Social, por meio do Sistema Único da Assistência Social,<sup>16</sup> configurando a Assistência Social, portanto, enquanto um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro.

O Presidente Lula comprometia-se desde seu discurso de posse, a enfrentar a fome e a miséria no Brasil. Ainda em 2003, no processo de construção de políticas públicas de enfrentamento da pobreza, criou o Programa Bolsa Família, sendo a principal estratégia de seu Governo no combate à pobreza. Segundo Silva (2010), o Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do País, com implementação descentralizada em todos os municípios brasileiros. Propõe articular a transferência monetária a ações complementares, mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, com destaque para a educação, a saúde e o trabalho, que devem ser promovidas pelo Governo Federal, pelos estados e pelos municípios, bem como por grupos da sociedade civil.

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada, criado pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de melhorar a vida das famílias pobres e extremamente pobres do Brasil. As famílias atendidas pelo Programa, em 2010, recebiam um benefício financeiro mensal, que podia variar de R\$ 22,00 a R\$ 200,00 e, em contrapartida, assumiam o

---

<sup>16</sup> A PNAS e o SUAS serão abordados no próximo capítulo desta tese.

compromisso de manter as crianças e os jovens de seis a 17 anos na escola e fazer o acompanhamento de saúde de crianças, mulheres grávidas e mães que estão amamentando, além de manter crianças e adolescentes de até 16 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil nas atividades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (BRASIL, 2010a).

O PBF unificou os antigos programas de transferência de renda citados anteriormente, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e Auxílio-Gás. Atende a famílias que possuem renda familiar *per capita* de até R\$ 140,00, cuja seleção é feita de forma automatizada pelo Governo Federal e leva em conta as informações da base nacional do Cadastro Único Para Programas Sociais, bem como a estimativa de famílias pobres de cada município. O pagamento do benefício dá-se diretamente às famílias, por meio de cartão magnético ou de depósito na conta bancária Caixa Fácil.

Segundo Silva (2010), em consulta a dados do MDS, em 2009, o Programa atendeu a 12.548.861 famílias em todo o Brasil, com um orçamento de R\$ 10,9 milhões. Em 2010, o orçamento do Bolsa Família foi de R\$ 14,37 bilhões (segundo Cadernos MDS, Programa Brasil Sem Miséria, 2012, acessado em 25.08.2012), representando um acréscimo de R\$ 3,47 milhões destinados ao Programa durante o último governo de Lula.

As famílias que constituem o público-alvo do Programa são definidas em dois grupos: aqueles em extrema pobreza e que sobrevivem com uma renda mensal familiar *per capita* equivalente a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e as famílias consideradas pobres, cuja renda mensal *per capita* se situa em até metade do salário mínimo. As famílias beneficiadas são obrigadas a cumprir condicionalidades, ou seja, tem a obrigação de manter seus filhos na escola e de as mães se submeterem ao acompanhamento médico dos cuidados pré-natal e pós-natal.

As condicionalidades foram introduzidas, no Brasil, com o intuito de reduzir os déficits de educação e saúde das camadas populares (IVO, 2008). A autora analisa que, nesse sentido, elas têm uma importância considerável, pois se volta para criar uma transversalidade entre ações focalizadas e as políticas universais de educação e saúde. Porém, quanto ao controle das condicionalidades, alerta para o que os setores mais progressistas chamam atenção, de os beneficiários do PBF serem estigmatizados,

[...] ao terem que fazer a “prova da pobreza” ou do cumprimento das condicionalidades, o que poderia acabar estigmatizando e (ou) criminalizando as famílias como negligentes, ‘falsos pobres’, ou como incapazes no cumprimento de obrigações cívicas com o Estado (IVO, 2008, p.193).

Constata-se que o Governo Lula demonstrou esforços na busca da implementação da Política Nacional de Assistência Social e promoveu debates que incluíram os diversos municípios e estados do Brasil, na afirmação da Política de Assistência enquanto dever do Estado. No entanto, o País segue vivendo sob a égide do neoliberalismo.

As políticas sociais permanecem seguindo os modelos designados pelos agentes internacionais, sofrendo cortes e ajustes em suas formas de financiamento, repercutindo pouco em alterações para a população desfavorecida e ampliando timidamente suas formas de atendimento nos serviços.

A crise nas políticas sociais exige, portanto, uma redefinição quanto à subordinação dessas às políticas de estabilização da economia, e programas como o Bolsa Família não se constituem enquanto titularidade de direito das famílias, permanecendo na condição de benefício não garantido constitucionalmente, como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada.

O atual Governo, da Presidenta Dilma Rousseff tem continuado na linha das ações de enfrentamento à pobreza iniciada no Governo Lula, afirmando o compromisso de seu governo em erradicar a pobreza no Brasil.

Em junho de 2011, lançou o Plano Brasil Sem Miséria<sup>17</sup>, ampliando ações na área social, com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano organiza-se em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços, para melhorar as condições de educação, saúde, assistência e cidadania das famílias que compõem o público-alvo; e o terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de ocupação e geração de renda entre as famílias extremamente pobres.

Segundo dados do Governo Federal (CADERNOS DE GRÁFICOS PLANO BRASIL SEM MISÉRIA 1 ANO DE RESULTADOS, 2012) publicados em maio deste ano, de junho de 2011 a março de 2012, 687 mil novas famílias extremamente

---

<sup>17</sup> Para melhor compreender o Plano, consultar *site* do Governo Federal: <[www.brasilsemiseria.gov.br](http://www.brasilsemiseria.gov.br)>.

pobres foram incluídas no Cadastro Único e já estão recebendo o Bolsa Família, superando a meta de 640 mil famílias prevista para 2012 (em maio de 2012, o Bolsa Família atendia a 13,5 milhões de famílias; o orçamento do Programa aumentou em 40% de 2010 a 2012, passando de 0,38% para 0,46% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro).

O valor do benefício médio do Bolsa Família subiu de R\$ 97,00 para R\$ 134,00, o que representa um acréscimo de 38% a partir do Plano Brasil Sem Miséria. O benefício médio passou por três momentos de aumento: dois deles em 2011, com o reajuste e as inovações introduzidas pelo Brasil Sem Miséria no Programa; e o terceiro, em 2012, com o lançamento da Ação Brasil Carinhoso.

A Ação Brasil Carinhoso, lançada em maio deste ano, tem como meta a superação da miséria em todas as famílias com crianças de 0 a 6 anos, além de ampliar acesso à creche, à pré-escola e à saúde. Para isso, o benefício para superação da extrema pobreza assegura renda de, pelo menos, R\$ 70,00 a mais no Bolsa Família, por pessoa, às famílias extremamente pobres com crianças nessa faixa etária. O Plano articula diversos eixos: Inclusão Produtiva, com ênfase na área rural; Ações Voltadas Para o Semi-Árido; Inclusão Produtiva Urbana; e eixo Acesso a Serviços, onde se articula a expansão da rede da Política de Assistência Social, da educação, com a proposta de escola integral, e da saúde, com as unidades básicas.

Após breve análise das principais medidas adotadas pela esfera federal dos últimos anos de governos brasileiros no que tange ao enfrentamento e ao combate à pobreza, percebe-se, claramente, a opção pelos programas de transferência de renda focalizados, com critérios de seletividade que utilizam, basicamente, a renda familiar *per capita* em sua definição.

Ora, muitos debates e estudos com contribuições consideráveis vêm sendo feitos, em diversos campos, tanto por Institutos do próprio Governo Federal, como o IPEA, como por estudiosos da área, principalmente em relação ao Programa Bolsa Família. Sob diferentes pontos de vista quanto à eficácia do Programa, apontam, sem dúvida, avanços em relação à redução dos índices de pobreza na sociedade brasileira. No entanto, o que se considera aqui, também, é até que ponto esse impacto tem efetividade na vida da população beneficiária, em seu “tempo miúdo”, como denomina a Professora Carmelita Yazbek, na superação dessa condição subalterna que lhes pertence, tão fortemente sustentada pela histórica relação de dominação existente na sociedade brasileira.

A garantia de direitos só acontece na efetivação das conquistas, no direito à cidadania. Programas que, em sua gênese, já não são operados nessa lógica causam estranheza. Como Ivo (2008, p. 198) traz tão bem, em sua reflexão sobre os programas de transferência de renda, em especial, o Bolsa Família:

É um benefício atribuído pelo governo aos cidadãos mais desprovidos, tendo caráter flexível. No entanto, do ponto de vista moral, uma vez atribuídos, esses benefícios legitimam o direito do pobre de recebê-lo, e uma obrigação do Estado de conceder, difícil de ser suprimida.

A pobreza persistente no País faz com que os Governos criem programas e ações de enfrentamento à miséria que percorrem caminhos ainda tangenciais pela via das políticas sociais, sem que seja enfrentada, no Brasil, a questão central de distribuição de renda e de níveis tão elevados de desigualdade social.

Décadas de clientelismo e de exercício da cultura de favores contribuem, e muito, para manter os entraves que emperram o protagonismo e a emancipação das classes subalternas e as mudanças necessárias para a implementação da Política de Assistência Social, conforme previsto legalmente. Para tanto, a sociedade brasileira vem construindo recursos jurídicos, institucionais e políticos que necessitam ser articulados e exercidos pelo conjunto da sociedade na busca da efetivação de uma sociedade democrática.

Incluir de forma subalternizada talvez seja uma das questões mais complexas de ser desvelada, uma vez que nela estão problematizados o cerne das relações de subordinação e estruturas de dominação existentes na sociedade brasileira. Alterar a lógica de que ao pobre está destinado o “lugar certo”, o lugar introjetado e inculcado do “subalterno”, significa alterar as estruturas de dominação e reprodução das desigualdades sociais fortemente determinadas na sociedade capitalista.

Significa compreender que direitos sociais e cidadania são conceitos para além dos textos legais, são espaços legítimos de pertencimento e de reconhecimento de interesses, razões e vontades e demandas legítimas da maioria da população brasileira.

Para Yazbek (2009, p.144),

[...] a questão dos direitos, sobretudo para aqueles que cotidianamente lutam pela sobrevivência, vai muito além das regulamentações do Estado, expressando-se na própria construção de seu lugar na sociedade e de sua identidade.

Portanto, o cenário é repleto de contradições, conflitos e também de desafios. Convém destacar que muitas das inovações em curso na Política de Assistência Social resultam de um longo processo de organização e lutas de diferentes segmentos presentes em nossa sociedade. Mas esse percurso só se legitima uma vez que, nesses diferentes segmentos, sejam reconhecidos como protagonistas os próprios usuários da Política, sujeitos, sim, de direitos, de razões e de vontades próprias e legítimas.

### **2.1.2 A vulnerabilidade e o risco social no SUAS: o desafio posto a partir da indefinição dos conceitos na PNAS**

No atual texto da Política de Assistência em vigor, a PNAS, e em seus desdobramentos legais, Lei nº 12.435,<sup>18</sup> são utilizados os termos vulnerabilidades e riscos sociais, como forma de caracterizar os usuários que buscam os serviços de atendimento na Política de Assistência Social:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, 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 étnico, 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 e 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 (BRASIL, 2005, p. 33).

Essa caracterização diferencia-os, para que possam ser avaliados pelos serviços, a fim de serem inseridos na rede, enquanto usuários da Proteção Social Básica ou da Proteção Social Especial, conforme segue:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive **em situação de vulnerabilidade social** decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2005, p. 33, grifo nosso);

---

<sup>18</sup>Lei de 6/07/2011 que altera a Lei 8742 de 07/12/1993 que cria a LOAS.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram **em situação de risco pessoal e social**, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005, p. 37 grifo nosso).

Essa forma de caracterização na PNAS representa, de certa forma, a continuidade em “classificar” as pessoas que buscam a Política de Assistência Social, não se diferenciando muito das legislações anteriores. Avança no sentido de não mais segmentar os sujeitos conforme faixas etárias e gênero, ampliando para todos os indivíduos e famílias que necessitem da Política. No entanto, não ficam explicitados, no texto, quais os conceitos de vulnerabilidade e risco social e quais as concepções teóricas que os embasam, fator problemático para a execução do SUAS, deixando, assim, possibilidades de diversas interpretações quanto ao público usuário da Política de Assistência Social.

Em recente estudo sobre o tema, em sua dissertação de Mestrado,<sup>19</sup> Alvarenga (2012) discute a temática do risco e da vulnerabilidade na Política de Assistência Social, buscando esclarecer como esses conceitos “foram parar lá” no texto da PNAS. Para tanto, realizou pesquisa empírica por meio de entrevistas com 10 especialistas, tanto professoras quanto gestoras da área de Assistência Social.

Constata, em seu estudo, que diversas percepções permearam as discussões, tanto teóricas como políticas, deixando apenas a clareza de que o uso dos termos deveria superar a atenção por segmentos, a focalização nos pobres e possibilitar intervenções preventivas. Para os formuladores da Política, risco e vulnerabilidades não são categorias estanques e nem sinônimos de pobreza. No entanto, ao analisar as diferentes correntes teóricas que embasam essa temática, discute as de pensamento conservador (Beck, Amartya Sen, Rosavanllon) e, também, as fundamentadas no pensamento da esquerda marxista como a de Francisco de Oliveira, constatando, na dissertação, que os “[...] termos podem ou não escamotear que as manifestações ditas de risco e vulnerabilidade como resultantes da exploração do capital sobre o trabalho, fundante do sistema capitalista estão a depender do mirante de análise” (ALVARENGA, 2012, p.121).

---

<sup>19</sup> **Risco e Vulnerabilidade na Política Nacional de Assistência Social**, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, em 2012.

Acrescenta, em suas conclusões, que o pensamento conservador está em vantagem nessa discussão e que a inclusão dos termos no texto expressa uma perspectiva “limitante e limitada” para a PNAS. Ainda aponta a necessidade urgente de aprofundar essa discussão, sob o risco de deixar velhas ideias aparecerem com nova roupagem: “[...] culpabilização do sujeito, redução da questão social à extrema pobreza, desresponsabilização do Estado para com as mazelas provocadas pelo sistema” (ALVARENGA, 2012, p.121).

Ora, as análises do estudo citado demarcam pontos extremamente importantes e que remetem à discussão trazida nesta tese, de que até que ponto os considerados avanços que se têm hoje na Política de Assistência Social (e que podem, sim, ser considerados dessa forma) não estão carecendo de novos debates. É fato que a PNAS e o SUAS são muito recentes, apenas com oito anos de existência, porém é necessário que questões sejam revistas, como, por exemplo, os já apontados conceitos de vulnerabilidade e risco social para designar os sujeitos demandatários da Política de Assistência Social.

Na prática, não são simples conceitos, pois podem representar, bem como refere Alvarenga (2012), diversos olhares, conforme o mirante de análise de quem o opera.

Iamamoto (2010) alerta, ao analisar a teoria do “risco social”, que os profissionais que trabalham com políticas públicas não devem perder de vista que essas teorias são contraditórias e podem levar os profissionais que nelas atuam a serem submetidos a constrangimentos, porém não devem “interditar” o trabalho no seu âmbito.

Esse conjunto de categorizações de clara inspiração liberal — risco, ativos, vulnerabilidades, igualdade de oportunidades implica a prevalência do mercado na oferta de oportunidades como o “trampolim para a vida segura”. Atribui-se aos indivíduos atomizados e suas famílias a responsabilidade de se protegerem quanto aos riscos (naturais e artificiais) a partir de instrumentos de manejo de riscos ofertados pelo Estado e pela iniciativa privada. Ao mesmo tempo, tem-se a focalização das políticas e programas sociais de caráter massivo e de baixo custo nos segmentos pobres mais vulneráveis: indivíduos, famílias e comunidades. O propósito esperado dessas iniciativas é a **diminuição do risco**, tendo por meta prioritária a **incorporação dos segmentos pobres ao mercado** (pela via do consumo ou da venda de produtos) e menos as reais necessidades sociais que são portadores. Nesse universo analítico, a pobreza passa a ser vista como **fracasso individual no ingresso aos mecanismos do mercado**, cabendo ao Estado compensar as “falhas do mercado” e fornecer redes de proteção social aos pobres vulneráveis para lidar com o risco. Ante a necessidade de reduzir gastos sociais, recomenda-se uma estratégia política que amplie o

**empoderamento dos indivíduos** e reduza a sua dependência perante as instituições estatais (IAMAMOTO, 2010, p. 9, grifos da autora).

A Teoria do Risco Social, defendida pelo teórico alemão Ulrich Beck, centra suas reflexões a partir do que denomina Segunda Modernidade e define-se por seu caráter liberal e conservador.

Para o autor, a passagem da Primeira Modernidade para a Segunda não significa o rompimento com aquela, determinando seu final. Não significa uma nova periodização na história, porém os acontecimentos na sociedade mundial determinaram algumas rupturas com modelos instituídos na Primeira Modernidade, revelando o aparecimento de um novo paradigma de sociedade, o qual demandou a construção de novos conceitos. A Primeira Modernidade, portanto, caracteriza-se pelas sociedades dos **Estados Nacionais** e das **sociedades grupais coletivas**. Baseia-se na clara **distinção entre sociedade e natureza**, onde a natureza é vista como fonte inesgotável para o processo de industrialização e que necessita ser controlada. São as sociedades do **pleno emprego**, onde a participação do indivíduo na sociedade é definida pelo seu trabalho produtivo, e, conseqüentemente, o acesso aos benefícios sociais dá-se pelos seguros sociais (BECK, 2003).

A Segunda Modernidade, também denominada **Modernização Reflexiva**, é marcada pela sociedade da **globalização**<sup>20</sup>, do **individualismo institucionalizado**, pela **sociedade do risco** e pela sociedade onde o **conceito de trabalho fica esvaziado**. Na Segunda Modernidade, há o esfacelamento das instituições básicas centrais da sociedade, desmontando o conceito de coletividade (reforçado na Primeira Modernidade), centrando, portanto, o foco no indivíduo e não mais nas famílias ou nos grupos, caracterizando o individualismo institucionalizado. Este se transforma em uma dinâmica imanente da sociedade e perpassa todas as relações sociais. A sociedade do risco ou sociedade mundial do risco define-se pela oposição entre a natureza e sociedade, onde o uso da tecnologia intensificado e a crise ecológica balizam essa discussão.

A sociedade do risco ou modernização reflexiva define-se, portanto, pelo conceito de risco. Para o autor, os riscos são formas sistemáticas de lidar com os

---

<sup>20</sup> Segundo Beck, o conceito de globalização deve ser entendido para além da questão econômica, devendo ser visto também em seus aspectos políticos, sociais e culturais. Deve ser diferenciado do conceito de globalismo, que, para o autor significa “ [...] a ditadura neoliberal do mercado mundial, que, particularmente no Terceiro Mundo, suprime os já escassos fundamentos do autodesenvolvimento democrático” (BECK, 2003, p. 23).

perigos e as inseguranças induzidas e introduzidas pelo próprio processo de modernização. Esses extrapolam as realidades individuais e as fronteiras territoriais; até mesmo as fronteiras temporais, pois as gerações futuras estarão vivendo sob o efeito dessa sociedade global do risco (BECK, 2003).

A sociedade onde o Estado tem, como seu papel preponderante, o de promotor de direitos e de garantias de mínimos sociais aos cidadãos desprotegidos vai sendo substituída por um modelo baseado na individualização dos sujeitos, onde aqueles que não conseguem inserir-se na estrutura produtiva, através de seu próprio esforço, são dados como fracassados. Perde-se a dimensão política do problema, onde a ideologia presente é a embasada pelo colapso do Estado, pela ruptura da estrutura de classes, onde cada cidadão se constitui pela sua própria biografia, definida pelo próprio ator, denominada pelo autor de reflexiva (BECK, 2003).

Portanto, o processo de individualização baliza-se no esforço de definições sobre os indivíduos contra as fontes de significados coletivos ou específicas de grupo, como, por exemplo, a consciência de classe, as quais, para o autor, “[...] estão sofrendo de exaustão, desintegração e desencantamento”. A individualização e a globalização são dois lados do mesmo processo de modernização reflexiva (BECK; GIDDENS; LASH, 1997, p. 26).

Ora, frente a teorias que apresentam um pensamento conservador como esse apresentado e que podem ter incidência no debate aqui colocado, cabe aos profissionais e a todos os envolvidos com a Política de Assistência Social poderem ter críticas a elas e apresentarem, ao menos, “[...] relativa autonomia na condução da gestão dessas políticas apoiados em forças reais, que se unem ante o desafio de fazer avançar a democracia para todos na sociedade presente” (IAMAMOTO, 2010, p.10).

No entanto, a presença dos conceitos de vulnerabilidades e riscos sociais na PNAS também remete para a discussão da proteção social e de sua função preventiva. Fica a cargo da Proteção Social Básica essa tarefa de prevenir riscos por meio da superação das vulnerabilidades.

É interessante que dados da pesquisa empírica também apontam, por meio da fala dos usuários, essa percepção, fazendo, inclusive a distinção entre os públicos que devem ser atendidos nos serviços de Rede Básica ou Especial, conforme suas características de vulnerabilidades ou com riscos sociais já vivenciados.

O pessoal do Serviço Social se propõe a fazer é ajudar a comunidade no que eles conseguem. O CREAS, ele ajuda os adolescentes que têm medidas, o CRAS ajuda a família em si (Depoimento do Sujeito 7).

Na fala do Sujeito 1, nota-se que, ao referir-se à comunidade a qual pertence, define a mesma como “em risco social”, trazendo características próprias do local e das pessoas que lá residem.

Bom, eu vim duma comunidade que vivia em risco social, que se chama Comunidade do Chocolatão. Era uma comunidade que vivia em extrema pobreza. Não tinha nenhuma infraestrutura física e nem na questão de saneamento básico, nem na questão de educação da criança e jovens. O índice de moradores dessa comunidade, eles eram semianalfabetos, muitos analfabetos. Então, dentro desta comunidade, eu passei a ter uma visão diferente sobre a Assistência Social. Porque nós passamos a lutar pelos nossos direitos, principalmente aqueles que são garantidos pela nossa Constituição, e, automaticamente, a gente passou a ter um trabalho técnico social dentro da comunidade com algumas Assistentes Sociais. Foi quando eu tive acesso à Assistência Social. No meu ponto de vista, a Assistência Social ela é diferente do que geralmente a gente se confronta dentro da sociedade, porque a maioria das pessoas acha que Assistência Social é o ranchinho no final do mês, um vale transporte, uma espécie de assistencialismo. Pra mim, Assistência Social é assistir, auxiliar, principalmente gerar oportunidades em processo de inclusão social (Depoimento do Sujeito 1).

No entanto, percebe-se que, ao caracterizar a comunidade, analisa pontos importantes que referem à desigualdade social instalada no local e, conseqüentemente, na vida das pessoas que lá moram ou, melhor, moravam.<sup>21</sup>

Também para essa entrevistada, a inserção e o trabalho da Assistência Social têm valorização no sentido de proporcionar a participação e a inclusão social naquele território, pois percebe que as ações superam aquelas de caráter assistencialista e pontual, compreensão pouco encontrada na fala dos sujeitos entrevistados (90% dos mesmos ainda entendem as ações da Assistência Social como uma prática assistencialista).

Outras falas trazem para a discussão o conceito de vulnerabilidade como sinônimo de exclusão, seja como dificuldade em acessar os serviços da rede de atendimento, seja como uma forma de “filtrar” quem deva realmente acessar os

---

<sup>21</sup> A Vila do Chocolatão fazia parte do centro da Cidade, em uma realidade extremamente precária, onde seus moradores viviam, basicamente, da catação do lixo. Fez parte das vilas reassentadas, no ano passado, pela Prefeitura de Porto Alegre. A comunidade foi transferida para outra região da Cidade (Zona Leste), passando a viver com acesso a recursos sociais públicos e em casas de alvenaria construídas pelo Departamento Municipal de Habitação.

mesmos. Percebe-se que ao estipular “regras” para o acesso e a convivência, a Política de Assistência Social remete aos sujeitos demandatários uma escolha ou uma “submissão” ao buscá-los. O caráter universal de acesso acaba, muitas vezes, sem efeito, tendo, na prática, que ser substituído pela focalização “naqueles que mais precisam”. Essa priorização pode ter duplo sentido: o de fazer a escolha pela falta de condições de atender a todos que buscam os serviços, ou a de selecionar quem acessa segundo categorizações que ficam a critério de quem opera a Política na ponta, o que, muitas vezes, reproduz velhas práticas de seletividade em um novo contexto de Sistema Único de Assistência Social:

Tem o nome de Política Social, mas não funciona. Ela tem muitas regras que acabam eliminando as pessoas que são em vulnerabilidade social. Eu acho que é aí, que eu entendo. Uma pela atenção que não é só a minha. Eu também tive vários confrontos dentro dos atendimentos. Depois, que eu fui me adaptando como funcionava. E, daí, ela foi estipulando mais regras, mais regras e mais regras, uma coisa que eu já tava fugindo, das regras... (Depoimento do Sujeito 6).

Embora, como já discutido neste texto, falte clareza da concepção que embasa o uso dos conceitos de vulnerabilidades e riscos sociais na PNAS, percebe-se que sempre é necessário o uso de “algo” que defina os sujeitos demandatários da Política. Essa “necessidade”, incorporada tanto por gestores, trabalhadores, usuários e, enfim, pela sociedade como um todo, reforça que se tem, sempre, que designar um “lugar” a quem procura a Assistência Social, por intermédio seja de um nome — usuário — , seja de conceitos — vulnerabilidade ou risco. E, aqui fica a indagação: mudam-se os conceitos, os nomes, mas será que se mudou, de fato, a concepção que embasa nossas legislações — sujeitos de direitos ou, ainda, sujeitos marcados pela referência da subalternidade?

## 2.2 SUBALTERNIDADE

Para Antonio Gramsci, conceituado pensador e militante histórico italiano, as classes subalternas eram um universo amplo e complexo. Em seus estudos, buscava dar-se conta dessa complexidade dos grupos subalternos na Itália, pois entendia ser imprescindível essa compreensão, a fim de se realizar uma política revolucionária capaz de unificar esses grupos e elevá-los, culturalmente, a um nível superior de consciência crítica.

Agregam-se, neste estudo, alguns elementos trazidos pelo autor sobre as classes subalternas, no sentido de enriquecer o debate que aqui vem sendo feito sobre quem são os sujeitos demandatários da Política de Assistência Social, como as relações de subalternidade se expressam em seus cotidianos e quais as possibilidades de entendimento e superação dessa condição.

Nos **Cadernos do Cárcere**<sup>22</sup>, ao estudar a história dos grupos subalternos, refere que esses “[...] sofrem sempre a iniciativa dos grupos dominantes, mesmo quando se rebelam e se insurgem: só a vitória permanente rompe e não imediatamente, a subordinação” (GRAMSCI, 2002, p.135). Para Gramsci, a condição de opressão e dominação a que estavam submetidos deveria ser superada historicamente, tendendo à sua unificação e, com isso, à superação de sua subalternidade, propondo uma nova hegemonia, uma nova ordem social.

A emancipação do subalterno, para Gramsci, supõe que a unificação passe também pela emancipação cultural, pela percepção de que o econômico e o político (e o filosófico) são expressões de uma mesma realidade em movimento: passa pela construção de um novo bloco histórico e, como constitutivo desse processo, de uma reforma moral e intelectual (uma revolução cultural gerada na autoeducação das massas), decorrendo, assim, a importância do estudo do folclore, da religiosidade, do senso comum, das formas de organização das classes subalternas. Assim, o conjunto das classes subalternas, negando sua condição por meio de uma reforma moral e intelectual, com sua associação de vontades, transformar-se-ia em uma nova sociedade civil (e em um novo Estado), materializando uma nova hegemonia. Quando fala de uma nova sociedade civil e de um novo Estado, Gramsci supõe o Estado operário, o Estado socialista (DEL ROIO, 2007).

Com base em Gramsci, Chauí (1996, p. 21-22) refere que a hegemonia “[...] é um complexo de experiências, relações e atividades cujos limites estão fixados e interiorizados, mas que, por ser mais do que ideologia, tem capacidade para controlar e produzir mudanças sociais”. Logo, hegemonia é a cultura em uma sociedade de classes:

Não é apenas conjunto de representações, nem doutrinação e manipulação. É um corpo de práticas e de expectativas sobre o todo social existente e sobre o todo da existência social: constitui e é constituída pela sociedade

---

<sup>22</sup> No **Caderno 25**, Gramsci escreveu em 1934, **Às Margens da História (História dos Grupos Sociais Subalternos)**.

sob a forma da subordinação interiorizada e imperceptível (CHAUÍ, 1996, p.22).

Para a autora, a hegemonia, enquanto processo ativo deve ser vista muito mais do que como “transmissão de uma dominação imutável”. Todo o processo hegemônico necessita estar atento e capaz de responder às alternativas e às oposições que questionam e desafiam sua dominação (CHAUÍ, 1996, p.23).

Trazer esses conceitos desenvolvidos por Gramsci é afirmar a importância e a relevância que ocupam, na atualidade, os seus estudos sobre os grupos subalternos. A categoria subalternidade trabalhada nesta tese tem um lugar essencial na discussão acerca dos sujeitos que demandam a Política de Assistência Social e dos compromissos que essa deve assumir quanto ao seu lugar de política pública de proteção social, garantidora de direitos numa sociedade como a nossa, dotada de uma cultura política autoritária, pautada por relações hierarquizadas.

Entender a história dos grupos sociais subalternos, como sugere Gramsci (2002, p. 140) é estudar sua formação objetiva e suas relações com o desenvolvimento das transformações econômicas; sua adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes e as tentativas de influir sobre os programas dessas formações, para impor reivindicações próprias; o nascimento de novos partidos dos grupos dominantes, para manter o consenso e o controle dos grupos sociais subalternos; as formações próprias dos grupos subalternos para reivindicações de caráter restrito e parcial; as novas formações que afirmam a autonomia desses grupos e as formações que afirmam autonomia integral.

No entanto, as preocupações de Gramsci em entender os grupos sociais subalternos apontam, também, a necessidade de estudos sobre os grupos dominantes e sua hegemonia, no sentido de compreender os instrumentos utilizados por esses para reproduzir a subalternidade e a dominação da classe trabalhadora, movimento que se perpetua nos dias de hoje.

### 2.3 YAZBEK E A CATEGORIA DA SUBALTERNIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em 1992, foi publicado o livro **Classes Subalternas e Assistência Social**, de autoria da Professora Maria Carmelita Yazbek, obra marcante na história do Serviço

Social e da Política de Assistência Social no Brasil, fruto de sua tese de Doutorado<sup>23</sup>. Tal estudo objetiva, a partir de análises acerca da pobreza brasileira, a interlocução com a Assistência Social e seu significado na construção da identidade das classes subalternas.

A análise central do livro apresenta a relação entre três categorias essenciais: pobreza, subalternidade e exclusão social, enfocada a partir da mediação dos serviços assistenciais com ênfase em referenciais teóricos desenvolvidos, principalmente, por Antonio Gramsci, no que tange às classes subalternas, e José de Souza Martins, quanto à exclusão integrativa. Busca abordar as políticas sociais, mais especificamente, a de Assistência Social, e a relação que se estabelece entre essas e a realização de direitos, na “perspectiva da ruptura ou da continuidade da condição de subalternidade” dos usuários (YAZBEK, 2009, p. 29).

As três categorias pobreza, subalternidade e exclusão são interligadas e não podem ser analisadas separadamente. Permitem tornar visíveis a dominação, a humilhação, o ressentimento, a subordinação, a resistência e outras tantas dimensões do lento processo de constituição de uma identidade social subalterna.

A categoria subalternidade foi escolhida pela autora para designar as classes em que se inserem os usuários das políticas sociais e “[...] diz respeito à ausência do poder de mando, do poder de decisão, do poder de criação e direção” (ALMEIDA apud YAZBEK, 2009, p.35). A subalternidade “faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política” (ALMEIDA apud YAZBEK, 2009, p.26). A subalternidade não pode ser analisada isoladamente, fora do conjunto da sociedade, sem que haja a abordagem das relações entre as classes sociais e as formas de dominação expressas entre essas.

A concepção de pobreza que orienta os estudos da Professora Carmelita em seu livro aborda a pobreza não somente como categoria econômica, mas também como categoria política. Localiza a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, em que convivem acumulação e miséria, ou seja, como expressão direta das relações vigentes na sociedade:

É produto dessas relações, que na sociedade brasileira, produzem e reproduzem a pobreza enquanto tal, quer no plano socioeconômico, quer no

---

<sup>23</sup>É importante ressaltar que essa produção foi realizada em um contexto anterior à aprovação da LOAS.

plano político, constituindo múltiplos mecanismos que fixam os pobres em seu lugar na sociedade (YAZBEK, 2009, p. 31).

Enquanto categoria política, traduz-se pela “carência de direitos, de possibilidades e esperança” (MARTINS apud YAZBEK, 2009, p. 32).

A concepção de exclusão que a autora utiliza parte do princípio de que é uma categoria que se define “por uma modalidade de inserção na vida social”, sobretudo para aqueles que, segundo Martins “[...] não estão no núcleo de recriação da sociedade capitalista que é a produção” (MARTINS apud YAZBEK, 2009, p. 32). Nessa perspectiva, a concepção de subalterno supõe a exclusão integrativa (MARTINS apud YAZBEK, 2009). Para a autora, a noção de exclusão integrativa supõe, além dos planos econômico e político, o nível cultural e o processo de interiorização das condições objetivas vividas pelos subalternos, o que envolve, portanto, o campo das representações: “[...] trata-se de uma inclusão que se faz pela exclusão, de uma modalidade de participação que se define paradoxalmente pela não participação e pelo mínimo usufruto da riqueza socialmente construída” (YAZBEK, 2009, p. 80).

A pesquisa empírica foi realizada com sujeitos usuários da Política de Assistência Social e buscou revelar, por meio de suas histórias de vida, “uma condição social, uma cultura e um tempo histórico” e suas visões enquanto sujeitos assistidos pela Política de Assistência. A escolha metodológica foi outro marco importante dessa obra e buscou a aproximação ao universo dos sujeitos pesquisados, delineando um conhecimento “mais de perto” dos mesmos. A autora atenta para um fato que considera fundamental nessa aproximação, que é o de considerar “a diversidade interna das classes subalternas, seus limites, fragilidades e sua força como constitutivos de sua própria condição de classe” (YAZBEK, 2009, p.82). Ao mesmo tempo em que as diversidades e singularidades são expressões individuais, são também elas que os unificam e igualam e trazem aos conceitos de subalternidade e exclusão “uma dimensão de concretude”.

O resultado dessa investigação, ainda que passados 20 anos de sua elaboração, pode ser considerado uma contribuição atual, pois, segundo refere Yazbek no texto de apresentação da sétima edição do seu livro, “[...] revelou-se um caminho fértil para compreender o processo de reprodução social dos subalternos em nossa sociedade” (YAZBEK, 2009, p.11). Buscou, também, conhecer se a Assistência Social podia constituir-se em espaço de protagonismo para os

subalternos ou reiterava sua condição subalterna, debate ainda presente nos dias de hoje.

A pesquisa revelou a existência de um entendimento contraditório das ações assistenciais: “quer como intervenção paliativa e reguladora do processo de reprodução social das classes subalternizadas e excluídas, quer como respostas às suas reivindicações e direitos” (YAZBEK, 2009, p. 173). Dessa forma, a Assistência Social apresenta-se repleta de ambiguidades e contradições.

A autora chama atenção para o fato de que a Assistência Social, naquele contexto, assim como o conjunto das políticas sociais, não estava sequer cumprindo seu papel no enfrentamento efetivo à pobreza, uma vez que o agravamento das desigualdades se acentuava no País, e as respostas das ações assistenciais reforçavam uma cultura tuteladora e assistencialista.

Era necessário, portanto, avançar e investir na construção da Assistência Social enquanto política social voltada à criação de condições para que os subalternizados caminhem na direção de sua constituição enquanto sujeitos, favorecendo seu protagonismo e sua emancipação, e romper, portanto, com a concepção que reitera a subalternidade.

Essa discussão ainda se apresenta muito pertinente e compõe o conjunto de questões que permeia diversos estudos acerca da Política Pública de Assistência Social e, aqui, especificamente, a tese que vem sendo apresentada por esta doutoranda, o que reitera a importância desse debate construído pela autora em **Classes Subalternas e Assistência Social**.

O capítulo a seguir, ao tratar do sistema de proteção social brasileiro, atualiza, por meio do Sistema Único de Assistência Social, suas implicações e problematiza em que perspectiva o protagonismo e a participação popular têm sido abordados e executados pela Política de Assistência Social.

### 3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO: DOS ANOS 1930 AO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Todos têm direito e aí a gente tem que ter um lugar pra procurar esses direitos, eu acho que a assistência social é um passo fundamental (Depoimento do Sujeito 9).

A Assistência Social enquanto política de proteção social apresenta-se como o norte deste capítulo, com ênfase em seus desdobramentos históricos e políticos a partir da Constituição Federal de 1988, que a assegura como política pública garantidora de direitos a todos que dela necessitarem. O debate principal será centrado no Sistema Único de Assistência Social, em vigor desde a vigência da Política Nacional de Assistência Social, a partir de 2004, e em suas implicações no contexto brasileiro, a partir do diálogo estabelecido com diversos autores desse campo teórico. Em um segundo momento, será apresentado o processo de implementação do SUAS na Cidade de Porto Alegre, com o intuito de situar os serviços do município onde foi realizada a pesquisa de campo para esta tese.

#### 3.1 A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA ANTERIOR A 1988: INTRODUZINDO O DEBATE

A intervenção estatal no campo das ações sociais, no Brasil, surge a partir dos anos 30 do século XX, quando do início do período da Nova República. A herança de um período colonial e oligárquico vivido no País ilustra aspectos característicos dessa época e materializa elementos essenciais para compreender a inexistência de parâmetros que indiquem condições para discutir o exercício da cidadania dos brasileiros.

A população, até então, pouco ou quase nada participava das decisões do País. Basicamente, vivia no meio rural, sob a tutela dos senhores e, mais tarde, dos grandes coronéis. Convivia-se, naturalmente, com a herança da escravidão, fator negativo do grande latifúndio, marcas que impediram, por longo tempo, a população de ter acesso a direitos.

Ao se pensar a configuração da política social no Brasil, é imprescindível pontuar as marcas da formação social brasileira e a consolidação do capitalismo no País, tão bem expostos na obra de Florestan Fernandes, **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica** (FERNANDES, 2005). O autor traz

para discussão o fato de que alguns pilares do capitalismo já surgiam, no País, no contexto do estatuto colonial, porém sua importância acentuou-se com a proclamação da Independência, em 1822, e, conseqüentemente, com a criação do Estado Nacional. A ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária e o surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho, contribuíram para a construção de uma “nova sociedade nacional”, onde a ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas reflete uma marca indelével de nossa formação:

Não era a sociedade nacional em si mesma, nascida da Independência. Mas, a sociedade nacional que, apesar da Independência, manteve-se (por causa da escravidão e da dominação patrimonialista), esclerosada pelos componentes do mundo colonial que subsistiam, indefinidamente, com renomada vitalidade (FERNANDES, 2005, p. 47).

A expansão da classe operária e dos setores médios urbanos desenhou um novo contexto nas cidades, tanto de crescimento demográfico quanto de aumento da pobreza. O rompimento com o modelo hegemônico agrário-exportador para a passagem ao urbano-industrial fez surgir, portanto, a questão social enquanto obrigação do Estado, pois, até então, essa vinha sendo tratada como caso de polícia ou através das benesses das instituições filantrópicas.

O Estado brasileiro, desde sua constituição, definiu-se pautado em relações privatistas. Os direitos sociais garantidos pelo governo do Presidente Getúlio Vargas na década de 30 do século passado reproduziram desigualdades na sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que o alcance a esses direitos se deu pelas relações estabelecidas nos contratos de trabalho. Aos que ficaram de fora, restou a filantropia associada ao Estado, que continuava por discriminar e tratar a pobreza sob a ótica do fracasso e da não cidadania. São os não iguais, os pobres, os que são privados de qualificação para o trabalho, figura clássica da destituição. O Estado, ao criar essa figura do necessitado, eximiu-se, enquanto esfera pública de suas responsabilidades deixando a cargo dos **azares** do destino os indivíduos nessa situação (TELLES, 2001).

O esforço para demarcar a introdução da política social no Brasil, conforme Draibe (1993) deu-se entre os anos de 1930 e 1943. Não é intenção desta tese realizar um inventário das medidas de proteção social nesse período até o início dos

anos 80 porém extensas pesquisas já foram realizadas sobre o tema, como os trabalhos de Draibe (1993), Couto (2004) e Pereira (2000), dentre outros tantos.

O modelo de proteção social brasileiro baseou-se, na caracterização de Fleury (1994), no denominado modelo **Meritocrático**. É inspirado nos moldes de seguro privado, porém diferenciando-se desse por meio da intervenção estatal, que, através de uma burocracia atuante, reconhece e legitima as diferenças entre os grupos ocupacionais em busca da lealdade dos beneficiados. Fundamenta-se em princípios de solidariedade, tendo um *status* de privilégio e busca manter o indivíduo no mesmo nível de vida, mesmo que lhe ocorra algum imprevisto ou infortúnio, garantido através das contribuições compulsórias efetuadas ao longo do tempo serviço. O benefício recebido toma a conotação, portanto, de privilégio e diferencia-se por categoria de trabalhadores e suas condições de inserção na estrutura produtiva, denominado de **Cidadania Regulada**.

A partir de meados da década de 80 o País viveu o fim da ditadura militar e o processo de transição para a abertura democrática. A herança do regime ditatorial trouxe sérias consequências para a área social. O custo do modelo de desenvolvimento econômico e social dos anos anteriores, onde os investimentos se deram na área econômica, visando ao crescimento do País, refletiu-se no quadro das desigualdades sociais da maioria da população brasileira. Entre 1981 e 1989, os 10% mais ricos da população detinham 46,6% da renda nacional, ampliando-a para 53,2%; os 1% mais ricos, que alcançavam 13%, passaram para 17,3%; enquanto os 10% mais pobres em 1989 retinham apenas 0,6% da renda nacional (DRAIBE, 1993).

Foi uma década marcada pelo baixo crescimento econômico, apresentando, como efeitos negativos, a inflação e a estagnação no mercado, repercutindo-se, contudo, na qualidade de vida da população. Também foram relevantes a obsolescência e a defasagem tecnológica, bem como a deteriorização das atividades do setor público. A crise instaurada no País necessitava de uma superação do colapso do Estado, onde a reforma desse deveria buscar

[...] a ruptura do padrão anacrônico e autoritário do relacionamento entre o Estado e sociedade civil. Deve significar a restauração da ética, da eficiência, da eficácia regulatória, de tal modo que as políticas públicas reflitam os interesses nacionais (DRAIBE, 1993, p. 49).

Nesse contexto de recessão, o modelo de proteção social brasileiro fundamentado nas contribuições do trabalhador mostrava suas fragilidades, principalmente porque deixava de abranger a grande parcela da população empobrecida do País, atingida pelo desemprego e pela queda dos seus rendimentos. A base contributiva do sistema previdenciário, originária dos trabalhadores, diminuiu significativamente, reduzindo os valores dos benefícios e também a qualidade do atendimento dos serviços prestados.

Era necessária uma resposta das políticas sociais frente às demandas colocadas, pois o modelo de proteção social vigente não vinha respondendo a contento, excluindo grande parte da população necessitada.

No entanto, nem toda insuficiência do atendimento às demandas pode ser atribuída à área social, “[...] estão antes associados a determinadas características sócio-econômicas, tais como emprego, salários, distribuição de renda e outras, cujos impactos negativos muito dificilmente poderiam ser revertidos pela ação social do Estado” (DRAIBE, 1993, p. 56).

O final dos anos 80 desenhava, no País, novos parâmetro e perfil para as políticas sociais, incluindo os âmbitos dos estados e municípios. Os princípios para essa mudança embasavam-se na descentralização, com forte vertente na municipalização, na integração das políticas sociais e na participação popular nos processos de decisão, implementação e controle dos programas sociais. No entanto, essas propostas tiveram pouco impacto na vida das populações. Os programas, apesar de receberem uma quantidade maior de recursos do que anteriormente, não perderam seu caráter pontual e assistencialista, respondendo à especificidade emergencial das demandas. Os princípios da descentralização e da participação, por exemplo, tiveram maior significado na área da saúde, com a implementação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), deixando uma lacuna nas demais áreas sociais.

### 3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: A PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL

Foi somente a partir de 1988, com a nova Constituição Brasileira, que as inovações no modelo de proteção social aconteceram. O texto constitucional, em seu artigo terceiro, define como objetivos do País:

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

As modificações constitucionais retratam o deslocamento do modelo **meritocrático** em direção ao de **seguridade social**, buscando a universalização da proteção social no País:

[...] sugerem um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Ou seja, a ampliação e extensão dos direitos sociais, a universalização do acesso e a expansão da cobertura, um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção, a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, enfim, um maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema (DRAIBE, 1993, p. 62).

A definição da Seguridade Social enquanto o tripé das políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social representou um avanço nas políticas sociais. O artigo 194 da Constituição Federal estabelece que “[...] a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Também ficam definidos, no texto constitucional, os princípios e objetivos da Seguridade, quais sejam: universalização; equidade; seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; democratização e descentralização da gestão (BRASIL, 1988).

Na área da saúde, é importante o princípio da universalidade, pois amplia o acesso ao sistema de saúde a toda a população, independentemente de contribuição prévia, prevendo o atendimento em uma rede descentralizada, integrada, regionalizada e hierarquizada. Na Assistência Social, os avanços são significativos, estendendo-se a cobertura dos programas e serviços a todos que deles necessitarem, priorizando a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, garantindo a promoção da integração ao mercado de

trabalho, a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiências<sup>24</sup>, integrando-as à sua comunidade. Com relação à renda, foi instituído o Benefício de Prestação Continuada a idosos e portadores de deficiências que não possuam meios de prover a sua própria manutenção, destinando a esses o benefício de um salário mínimo mensal.

Com relação à Previdência Social, observa-se o reforço da proteção à maternidade, através da ampliação da licença-gestante para 120 dias, bem como a introdução da licença para o pai, quando do nascimento do filho. Também é relevante a criação do Seguro-Desemprego, como forma de proteção ao desempregado involuntário.

A Política de Seguridade Social prevista na Constituição de 1988 apresenta, como concepção, um sistema de proteção integral ao cidadão, marcando avanços no campo dos direitos sociais no Brasil. No entanto, “[...] para sua afirmação, os traços constitutivos da herança social brasileira demarcarão limites” (COUTO, 2004, p.161). Somente através da análise do processo de implantação dos direitos assegurados na Constituição de 1988 é que se tem “[...] a forma de melhor apreender quais as transformações que puderam ser feitas e quais as que contribuem para referendar as velhas formas de se relacionarem com as demandas da população” (COUTO, 2004, p. 161).

A construção de um modelo de proteção social exige muito esforço de mudança na sociedade brasileira. Um modelo, por si só, não tem aplicação, quando é concebido sob o estranhamento do real; pelo contrário, pode até ser condicionado e deformado pelo real, caso não tenha domínio dos seus elementos constitutivos e das dificuldades a serem enfrentadas.

O modelo brasileiro, assim como os dos países centrais, também sofreu as consequências das reorientações conceituais e programáticas, guiadas pela ideologia neoliberal e/ou neoconservadora. Ao desincumbir o Estado de responsabilidades quanto às demandas e aos problemas sociais, não consegue enfrentar as consequências decorrentes da questão social. Portanto, é preciso reconhecer que o avanço constitucional foi realizado em um período histórico de retrações no campo da proteção social.

---

<sup>24</sup> Terminologia utilizada na época para definir o que hoje se conceitua de pessoas com deficiência.

### 3.3 O IMPACTO DO IDEÁRIO NEOLIBERAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

A proposta neoliberal desenvolvida desde a década de 80 desenha o desmonte dos incipientes aparatos públicos de proteção, aumentando os cortes nos gastos públicos, vinculando-os, cada vez mais, ao desempenho geral da economia, fazendo-os sofrer, portanto, os impactos das mudanças em andamento nessa esfera. Assim, vivencia-se uma grande contradição no sistema de proteção social.

Ao mesmo tempo em que a Constituição Brasileira e as legislações específicas referentes às políticas sociais ampliam o papel do Estado enquanto responsável pela provisão dos direitos sociais, o modelo econômico vigente propõe um orçamento reduzido para a área social, fazendo com que as políticas se utilizem dos mecanismos compensatórios mínimos. Ao contrário do que é proposto pela legislação, a universalização do acesso continua dando lugar aos “velhos” programas com caráter residual, emergencial e temporário.

Behring (2003) realiza uma análise dos orçamentos da esfera federal de 1995 a 1998, por meio dos relatórios aprovados pelo Tribunal de Contas da União, a qual comprova que, ao longo desses anos, as políticas sociais não foram priorizadas, sendo, inclusive, recursos dessas áreas destinados para remessas ao exterior. Segundo a autora, a análise desses documentos oficiais mostra o descaso com a questão social no Brasil. Alguns dados da época, mais especificamente do ano de 1995, revelam que o investimento na educação e no apoio ao ensino fundamental caiu 19,95%; em infraestrutura e saneamento básico, decresceu em 21,86%; na Assistência Social e defesa dos direitos da criança e do adolescente, os recursos foram reduzidos em 82,93%. Enfatiza que, apesar de o discurso neoliberal afirmar que os investimentos sociais são as causas da crise, esse discurso não é legítimo. As contribuições, sobretudo dos trabalhadores, têm proporcionado para o Estado recursos de arrecadação para além dos gastos (isso pode ser demonstrado com a receita da Seguridade Social de 2001, que alcançou R\$ 136,8 bilhões, frente à despesa, que foi de R\$ 105,4 bilhões, o que remete a um saldo R\$ 31,4 bilhões superior ao saldo de 2000, que também foi positivo). Os dados revelam

[...] também o quanto o Estado brasileiro é privatizado, clientelista e patrimonialista. Ou seja, mostra aspectos de nossa cultura política, bem como o quanto os preceitos constitucionais de 1988, também em matéria orçamentária, vêm sendo sistematicamente desrespeitados (BEHRING, 2003, p. 278).

As inovações legais fundamentadas na Constituição Federal e nas leis subsequentes ainda não assumiram materialidade na vida da maioria da população brasileira. Os efeitos das crises agravaram as desigualdades sociais, ampliando, portanto, o universo da população que necessita de proteção social. A ineficácia da cobertura dos programas vem deixando de fora parcelas significativas dessa população. É necessário que as políticas sociais superem esse caráter focal e temporário com o qual vem enfrentando a questão social, entendendo que essa continua a mesma, resultado do conjunto das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista.

O sistema de proteção social necessita caminhar na busca da efetividade de direitos, de caráter permanente, atingindo juntamente com as demais políticas, as raízes estruturais da pobreza e da miséria, definindo-se por um caráter mais transformador. Trata-se de tarefa um tanto difícil, repleta de embates e dúvidas na sua efetivação, mas sem perder de vista a possibilidade dessa construção, ou com, nas palavras de Yazbek (2001, p. 38) “[...] uma certeza: de que é possível refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos”.

### 3.4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL: O SUAS

O debate sobre os serviços e as ações no campo da Assistência Social sob a responsabilidade do poder público é recente na sociedade brasileira. Foi afirmado, em nível nacional, a partir da Constituição Federal de 1988, com a Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 e em 2004, com a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social. Mais recentemente, foi promulgada através da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.

Essa nova concepção de assistência como direito à proteção social tem enormes desafios no enfrentamento da questão social e na afirmação de uma política social pública que supõe a redução de fragilidades às vulnerabilidades e aos riscos sociais a que todos estão expostos, por meio de caráter preventivo.

Dentre as diretrizes norteadoras da Política é reafirmada a centralidade e a primazia do Estado na condução da Assistência Social, com a consequente pactuação entre os entes federados, o que, muitas vezes, encontra obstáculos,

devido à lógica dada, na sociedade brasileira, no que diz respeito a práticas conservadoras nesse campo.

Apresenta-se como um dos grandes desafios o entendimento do que são ação estatal (destinada a todos) e práticas vinculadas a instituições privadas com ações voltadas ao assistencialismo ou dirigidas a algumas pessoas, conforme o recorte de suas demandas e a oferta das próprias instituições. Faz-se necessário que a gestão pública deixe de centralizar suas ações nos repasses de verbas para o desenvolvimento de ações pelas entidades sociais, mediando ações de benemerência ou caridade, e passe a criar soluções e respostas às necessidades de proteção social da maioria da população, por meio, inclusive, de ações de prevenção social na rede estatal.

A PNAS, ao compor o campo da Seguridade Social brasileira, define-se como “[...] política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltada à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL, 2004, p.25), configurando-se como “possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo” (BRASIL, 2004, p.25), tarefa desafiadora, ainda em construção na sociedade brasileira.

Desde a Constituição Federal de 1988, portanto, a proteção social apresenta-se como um novo campo, ou seja, da efetividade de direitos, e a Política de Assistência Social enquanto responsabilidade estatal, é campo de consolidação dos direitos sociais. Segundo Sposati (2009), a assistência, em seu processo de efetivação, não escapa ao movimento histórico entre as relações de forças sociais.

O modelo de proteção social não contributivo é uma direção (ou um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira. Supõe conhecer e enfrentar obstáculos no percurso e também não desistir da chegada, pelo fato de ter que realizar mudanças durante o processo (SPOSATI, 2009, p.17).

A afirmação do modelo de proteção social não contributivo remete a desafios que iniciam pela responsabilização do Estado e de seus órgãos públicos quanto à gestão da política, baseando-se em princípios e valores éticos, como direitos, cidadania, dever do Estado, que rompam com a lógica assistencialista existente na sociedade brasileira, que vinculem a Assistência Social com a ação estatal planejada, criando espaços de decisão democrática com representações da sociedade, onde o gestor público tenha uma implicação maior em suas ações e

assuma, em seu novo papel, a concepção de usuário enquanto cidadão de direitos e não mais enquanto sujeito carente ou assistido (SPOSATI, 2009).

A Política de Assistência Social, no modelo brasileiro de proteção social não contributiva, apresenta três funções: a de proteção social, a de vigilância social e a de defesa de direitos socioassistenciais.

A proteção social inclui a rede hierarquizada de serviços e benefícios nas redes de Proteção Social Básica e Especial, de Média e Alta Complexidade. A função de vigilância social é uma área nova para a Política e exige conhecimentos, ferramentas e capacidades atualizadas, para detectar e monitorar as ocorrências de vulnerabilidades e fragilidades que possam causar a desproteção, além da ocorrência de riscos e vitimizações. E a função de defesa de direitos trata dos procedimentos utilizados pelos serviços no alcance dos direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa para além dos conselhos de gestão da política.

Da mesma forma, a proteção social deve garantir aos seus usuários as seguranças de acolhida, de sobrevivência (de rendimento e de autonomia) e de convívio ou vivência familiar.

A segurança de acolhida, ao ser entendida como uma das principais da Política de Assistência Social, “[...] opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade” (BRASIL, 2005, p. 25) e busca trabalhar na perspectiva da conquista da autonomia por parte dos usuários quanto à provisão dessas necessidades. A segurança de rendimentos visa à garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho. E a segurança de convívio ou vivência familiar é uma das necessidades a ser preenchida pela Assistência Social, uma vez que essa política não deve aceitar situações de reclusão ou de perda de relações e garantir a todos os indivíduos o direito de convivência.

O acesso da população ocorre por meio de uma única “porta de entrada”, estabelecendo uma rede de serviços, ações e benefícios organizados por níveis de complexidade e definidos por proteções afiançadas: Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta complexidade.

O SUAS altera a lógica que regula a inserção dos sujeitos na Política, historicamente, compreendidos em função da incapacidade para o trabalho ou vulnerabilidades decorrentes dos ciclos geracionais, orientando-se, agora, pela

inclusão de cidadãos, famílias e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidades e riscos sociais. É importante pontuar que essa inovação traz um debate relevante sobre a população usuária, pois, ao defini-la, descola a mesma da condição de classe social subalterna, condição fundamental para discutir os usuários e a proteção social que cabe à Assistência Social.

Na pesquisa empírica realizada nos serviços de Assistência Social ofertados pela FASC, verifica-se, no entendimento dos sujeitos entrevistados, a percepção de que a Política deve atender “às pessoas vulneráveis”, “com problemas”, ou “necessitadas”, como se observa em suas falas:

Eu sei que é pra atendimento às pessoas vulneráveis que tão precisando de auxílio, precisam de ajuda pra se reintegrar na sociedade novamente, e outras partes também que não tão vinculada a isso no momento. Mas a Política de Assistência Social, pra mim, eu acho que ela tinha que ser em geral, igualdade a todos, e, hoje em dia, não tá bem clara, e é nisso que eu digo, que não tá bem clara pra mim, porque tá sendo uma mudança. Toda uma política hoje pra mudar essa visão que eu tô tendo, hoje, porque eu sou um cara que preciso da Política da Assistência Social, eu procuro a política de Assistência Social, porque eu também tô nesse caso, eu me incluo nesse caso, preciso de ajuda. A Assistência Social, hoje, me ajudou muito também, mas me preocupa muito também, futuramente, por ela não ter uma coisa ainda definida entre ela, entre ela e as parcerias dela, a melhoria de qualidade de atendimento [...] (Depoimento do Sujeito 6).

Percebe-se, com esse relato de um dos sujeitos atendidos em um serviço de Média Complexidade, que a função de proteção social da Política de Assistência Social ainda se confunde com a “ajuda”, categoria que pode ser verificada em todos os discursos dos entrevistados, trazendo a noção de sujeitos que necessitam ser reintegrados à sociedade por meio de auxílios. Ao mesmo tempo, o Sujeito 6 percebe que mudanças estão ocorrendo e que a Política de Assistência deve ser para todos que dela necessitarem, permitindo igualdade de acesso a todos enquanto direito, porém ainda necessitando de uma maior clareza nos atendimentos prestados.

Em outros dois depoimentos, nota-se que há também um entendimento quanto ao processo de implantação do SUAS, na definição de sujeitos atendidos, inclusive trazendo as funções das proteções afiançadas e suas caracterizações conforme as vulnerabilidades e riscos sociais a que os sujeitos estão expostos, mas ainda com a presença da função da Política enquanto aquela que organiza os sujeitos e/ou suas famílias. Contraditoriamente, no depoimento do sujeito atendido

por um CRAS, encontra-se a visão de que, na Política de Assistência Social, se tem a solução para os problemas dos “desfavorecidos”, dos que não conhecem seus direitos e onde é encontrada a porta de entrada para tanto.

Hoje eu entendo como Política de Assistência Social que é a média, a alta e a baixa proteção, que eles atendem à pessoa que tá em vulnerabilidade social. Assim como tem moradores de rua, existem pessoas que têm problemas dentro de casa, precisam de assistência. Acho que serve pra dar mais dignidade à pessoa que tá se sentindo inferiorizada perante a situação da sociedade, situação né?, da própria vulnerabilidade, e a Assistência Social tá ali pra dá a dignidade da pessoa. Pra melhorar a pessoa, o atendimento, melhorar a situação dela (Depoimento do Sujeito 9);

[...] é a Assistência, no caso, à família que não tem condições, que não tem conhecimento de leis, de procedimentos, então, tudo isso é passado pra mim. E eles têm todo esse conhecimento...(Depoimento do Sujeito 5).

Dessa forma, constata-se que a definição do público-alvo prevista na PNAS ainda não se incorpora na vida da grande maioria da população usuária entrevistada. Essa permanece definindo os sujeitos atendidos pela mesma como aqueles pertencentes à classe subalterna, que necessitam de “ajuda” e de “reorganização perante a sociedade” em que vivem, inclusive não conseguindo perceberem-se enquanto sujeitos dessa mesma sociedade.

A Proteção Social Básica apresenta como objetivos prevenir situações de risco por meio de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação e ou da fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social (BRASIL, 2005). A Proteção Especial destina-se a atender às famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (BRASIL, 2005).

Avanços e entraves podem ser observados no processo de implantação do SUAS vivenciado nestes últimos anos. Muitos debates acontecem, levantando desafios, apontando dilemas e possibilidades de equívocos nessa construção.

Com o intuito de afirmação enquanto política pública, a Assistência Social aponta a necessidade de se constituir capaz de formular, com objetividade, o conteúdo dos direitos dos cidadãos em seu raio de ação (SPOSATI, 2009). A

Política de Assistência Social deve, no entendimento dessa autora, atender a determinadas necessidades de proteção social e, nesse campo, efetivar as seguranças sociais como direitos e, assim, considerar as expressões de riscos e vulnerabilidades sociais a partir de seguranças sociais afetadas à proteção social não contributiva.

Muitas inseguranças e riscos estão relacionados ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, ao transporte, entre tantas outras áreas nas quais se setorizam as respostas às necessidades humanas. Não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas sociais e econômicas (SPOSATI, 2009, p.33).

Behring (2009b) e Rodrigues (2009) reconhecem que, da forma como a PNAS se estrutura, pode-se correr o risco de superdimensionar a Assistência Social e atribuir a ela funções e tarefas que competem ao conjunto das políticas públicas, atribuindo-lhe a tarefa de realizar exclusivamente a proteção social, bem como o de restringir o conceito de proteção social aos serviços socioassistenciais.

Behring (2009b) aponta que se deve rever o que denomina de **atribuição heróica** da função de proteção social imputada à Assistência Social, que seus benefícios e serviços devem ser pensados em uma perspectiva mais ampla de Seguridade Social, ou seja, para além do tripé previsto na Constituição Federal. Rodrigues (2009) analisa a relação da Política de Assistência Social com as demais políticas e também dessas com a política econômica, ao desvelar que a política econômica adotada pelo Governo Lula (2003-10) reitera os **interesses do capital parasitário e financeiro** num contexto neoliberal e, portanto, de desmonte das conquistas da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da Seguridade Social brasileira.

Na análise das entrevistas empíricas, percebem-se, nas falas dos sujeitos, pontos que reforçam algumas das preocupações levantadas pelas autoras no que diz respeito às funções da Política de Assistência Social, à sua interface com as demais políticas e a como os operadores da mesma vêm lidando com suas tarefas:

Porque eu acredito assim, ó: ela atende vários segmentos, no caso, saúde, educação, atendimento familiar, atendimento a psicodependentes. Isso que eu deduzo como segmentos. Se está certo, eu não sei (Depoimento do Sujeito 1).

Olha, pra mim, foi como diz: foi uma mão na roda pra mim. Porque, se eu dependesse de outros órgãos, eu acho que não teria assistência nenhuma. Foi através deles que eu consegui tudo o que eu consegui até hoje, esse benefício pra minha esposa, esse acompanhamento diário, porque eles também fazem visita em casa, pra ver a pessoa, como é que tá, o dia a dia direitinho (Depoimento do Sujeito 5).

Tipo ajuda toda a família em várias dificuldades, até essa família conseguir se reorganizar e não vir a precisar mais deles assim. É uma atividade bem interessante, que eles se propõem a fazer. Eu acho! (Depoimento do Sujeito 7).

Encontra-se, nessas falas, a falta de clareza por parte dos sujeitos quanto ao que compete à Assistência Social. Para eles, a Assistência Social deve dar conta, inclusive, da oferta de serviços que são atribuições das demais políticas públicas. Em suas percepções, é o Assistente Social que os acolhe, ajuda-lhes a se organizarem e encaminha-os para onde necessitam.

O Assistente Social assume o papel de mediador entre as demandas trazidas pelos usuários e a instituição. Os serviços de Assistência constituem-se em um espaço público de reconhecimento dessas demandas, ainda que nem sempre consiga dar conta de respostas adequadas a essas. É necessário que os profissionais não assumam um papel de “controlador dos interesses” dos usuários, transformando, muitas vezes, aquilo que é direito em ações com caráter discriminatório ou de benesse.

Nas análises das autoras referenciadas, fica claro que uma das suas preocupações é como a PNAS se estrutura perante a função heróica de proteção social, o que se pode referendar nos discursos acima analisados, com a afirmação dos próprios sujeitos de que, ao superarem “as dificuldades”, não necessitam mais dos serviços.

Também se remete à reflexão o forte papel atribuído ao profissional Assistente Social, ainda que, na lógica e na previsão do Sistema Único, as equipes dos serviços de Assistência se ampliaram, contando com outros profissionais de referência, inclusive psicólogos e educadores sociais.

Apresenta-se para a discussão um paradoxo fundamental no processo de construção do Sistema. Ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro propõe o SUAS como política pública afirmadora de direitos, esse mesmo Estado reitera os princípios neoliberais da política econômica, o que destina ao Estado um papel mínimo no enfrentamento da questão social, ou, como é designado no paradigma

social- liberal, **pequeno e forte** (BEHRING, 2003). A autora, ao trabalhar a condição da política social nos tempos neoliberais, conclui que

A tendência geral é a redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando-se as políticas sociais — a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da seguridade social nos países em ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise (BEHRING, 2003, p. 248).

Acrescenta à sua reflexão a discussão da prevalência, nas políticas sociais, do **trinômio articulado do ideário neoliberal**, a saber, a privatização, a focalização e a descentralização<sup>25</sup>, o que limita as possibilidades preventivas e redistributivas nessas políticas.

Sabe-se que ainda são ínfimos os montantes do Orçamento destinados à Política de Assistência e às demais políticas sociais no Brasil e que, dessa forma, se corre o risco de o Sistema Único de Assistência Social previsto ficar aquém daquele definido no papel (RODRIGUES, 2009). Um dos problemas pautados nessa precoce caminhada, para a autora, é a tensão entre a construção de uma rede de serviços previstas no Sistema e os programas de transferência de renda.

Os recursos orçamentários federais para estes últimos são maiores dos que os destinados para a implementação da rede de proteção social e do Sistema como um todo, característica que elege os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, prioritário na Política. Refere a autora que não se trata de desmerecer tal programa, mas corre-se o risco de que o sistema de proteção social público se afirme, cada vez mais, como um “[...] sistema de proteção focado voltado exclusivamente a atender ou a diminuir a pobreza absoluta” (RODRIGUES, 2009, p. 23), uma vez que os objetivos do mesmo deverão ser ultrapassados, no intuito de avançar no cumprimento de padrões civilizatórios ou no que Pereira (2000) denomina de necessidades humanas.

Dados publicados no periódico **Políticas Sociais: acompanhamento e análise** (IPEA, 2011) revelam que, no ano de 2009, 93% do orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foram destinados ao pagamento de benefícios monetários a distintos segmentos da população em situação de pobreza

---

<sup>25</sup> Descentralização aqui entendida pela autora como “[...] mero repasse de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não-estatal” (BEHRING, 2003, p. 248).

– Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia. Apesar de o índice expressar a priorização do Orçamento com os programas de transferência de renda, em detrimento dos serviços socioassistenciais, o texto chama atenção para o fato de que a responsabilidade com a execução orçamentária das garantias de renda, na Política de Assistência Social, é quase exclusiva do Governo Federal, ao passo que a manutenção dos serviços socioassistenciais é compartilhado nas três esferas de governo, como preconizado nas regulamentações do SUAS. Como uma forma de avançar na integração entre os serviços e os benefícios executados pela Assistência Social, foi instituído, em setembro de 2009, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.<sup>26</sup>

No mesmo texto já referido, o IPEA (2011) atenta para o fato de que, embora os benefícios de transferência de renda sejam operados pela esfera federal e os serviços socioassistenciais pelos municípios, estes últimos necessitam dessa integração, proposta nesse Protocolo, como meio de potencializar a proteção social à população pobre e vulnerável.

A articulação entre as diversas seguranças a serem afiançadas à população, propostas no texto da PNAS, é o propósito do Protocolo:

[...] enquanto os benefícios monetários operam uma garantia no campo de segurança de renda, os serviços socioassistenciais destinam-se a propiciar outras seguranças — de acolhida, do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia (IPEA, 2011, p. 56).

Portanto, o Protocolo estabelece que o público beneficiário de programas de transferência de renda seja, prioritariamente, atendido nos serviços socioassistenciais e que as informações gerenciais desses programas forneçam as bases importantes para identificar as famílias mais vulneráveis de cada território (inclusive aquelas que estiverem em descumprimento com as condicionalidades do PBF, como indicativo de situações de violação de direitos).

Embora se reconheçam os avanços apontados no Protocolo, entende-se que também se pode ter o risco, ao priorizar os atendimentos, na Política de Assistência Social, aos beneficiários dos programas de transferência de renda do Governo

---

<sup>26</sup>Resolução CIT nº 7, de 10.09.2009.

Federal, principalmente do PBF, BPC e PETI, de seletividade no acesso aos serviços ofertados. Ora, é sabido que a demanda recebida pela Proteção Social Básica, por meio dos CRAS, de sujeitos que buscam sua inserção ou de sua família no Cadastro Único (CAD Único) é muito maior que o número de contemplados no Programa Bolsa Família. Também é real que os municípios apresentam dificuldades para inserir, no CAD Único, os cadastrados em tempo real, ou seja, em muitos casos, a ineficiência na gestão do Cadastro e problemas operacionais no Sistema fazem com que indivíduos e famílias esperem por mais de ano para obterem sua inserção no CAD Único, pois há distintas autonomias na gestão de benefícios e de serviços (o primeiro gerenciado pela esfera federal; e os demais, pela esfera municipal). Assim, o direito ao acesso a serviços e benefícios não estaria prejudicado? E aquelas famílias que nem sequer são cadastradas seriam não prioritárias quanto ao atendimento?

É preciso que essa reflexão seja aprofundada, pois, em nome da prioridade de atendimento referenciada no Protocolo, o princípio da universalização da Política de Assistência Social pode estar sendo deixado de lado, podendo-se retornar as velhas práticas da seletividade, cabendo, muitas vezes, essa decisão da prioridade ao trabalhador que está na operacionalização dos serviços socioassistenciais ofertados pela Política de Assistência Social.

O documento elaborado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) que discute o espaço profissional do Assistente Social na Política de Assistência Social chama atenção, dentre as intervenções previstas para esses profissionais, para o cuidado que eles devem ter em não restringir suas atividades às previstas nos documentos institucionais, “[...] sob o risco de limitar suas atividades à gestão da pobreza sob a ótica da individualização das situações sociais e de abordar a questão social a partir de um viés moralizante” (CFESS, 2009, p. 5).

Esse risco se apresenta ao campo do Serviço Social, uma vez que a raiz conservadora da profissão pode assumir, nos mais variados contextos, novas roupagens. Cabe lembrar aqui o risco apontado por Iamamoto (2001), quando se refere às leituras equivocadas que podem ser feitas em relação à análise da questão social, gerando o que a autora define por **dupla armadilha**, ao se pulverizarem e fragmentarem as várias “questões sociais” (ótica liberal), em detrimento da perspectiva de unidade, e ao se atribuir unicamente aos sujeitos a responsabilidade por seus “problemas sociais”.

Dessa forma, elimina-se da análise a dimensão coletiva da questão social, desconsiderando os processos sociais contraditórios, na sua dimensão de totalidade, que as criam e as transformam. Segundo a autora, a questão social passa a ser objeto de um processo de criminalização da pobreza, e a noção de “classes perigosas” passa a ser reciclada, perdendo sua característica de classe laboriosa e ficando, assim, sujeita à repressão e à extinção.

Iamamoto (2008) ao analisar a **tese da assistência social** desenvolvida por Yazbek, refere que a autora define o Assistente Social como o “profissional da assistência”, ou seja, como aquele que se insere nos equipamentos socioassistenciais e exerce o papel de mediador entre o Estado, a instituição e as classes subalternas. Chama atenção para a relação de pulverização de demandas que as instituições da Assistência estabelecem com o público-alvo, o que abre caminho ao clientelismo no trato da questão social. O Assistente Social, ao executar o que lhe é demandado pela instituição, apresenta em sua atuação, o que Yazbek denomina de **controle social**, ou seja, permanece na aparência de efetuar uma concessão de benefícios e não de reconhecimento de direitos.

Na fala de dois entrevistados, percebe-se a visão que esses têm dos Assistentes Sociais, referendando a noção, levantada acima e reafirmada por Yazbek, quanto à atuação dos profissionais ainda em uma perspectiva clientelista:

Então, aonde a gente busca socorro? Através de uma Assistente Social. Ela que nos encaminha aos lugares onde a gente deve ir e o que a gente tem que fazer, então, é uma mão, é uma mão de Deus (Depoimento do Sujeito 10).

As instituições e serviços assistenciais aparecem, para os usuários da Política, como o local que lhes “ajuda” na resolução de suas necessidades, e ao Assistente Social é atribuída a função de solucionar seus problemas. Ora, essa concepção não foi somente atribuída pela visão de quem demanda a política, mas também pelo exercício da profissão do Serviço Social que, por muitos anos, legitimou ações com cunho assistencialista. O rompimento com essa concepção tem sido um dos desafios dos profissionais desse campo, ainda que, nos dias de hoje, sejam executadas ações reiteradoras da condição de subalternos aos usuários da Assistência Social.

[...] nós tínhamos uma equipe que trabalhava com a comunidade e criou um laço muito forte, não apenas no sentido de se aprender as necessidades de seus usuários, mas elas conseguiam ter essência de uma profissional de Assistência Social, porque, acima de ter um diploma de Assistência Social, tu tem que saber qual é a finalidade e fazer com paixão, que é cuidar de outras pessoas de uma certa forma. Então, esse vínculo era muito grande, porque elas faziam as visitas domiciliares, tiravam o tempo disponível pra fazerem os seus encaminhamentos e também uma espécie de terapia domiciliar, porque era o amparo das pessoas da comunidade (Depoimento do Sujeito 1).

As relações que se estabelecem entre as equipes da Assistência e, mais especificamente, entre o Assistente Social e os usuários são relações que necessitam ser cuidadosamente analisadas. A visão presente nessas falas aqui ilustradas da “visão heróica” exercida pelo profissional remete a se pensar que as ações propostas não estão sendo executadas com vistas à emancipação dos sujeitos. A busca por soluções para as suas demandas faz com que os sujeitos deleguem ao profissional a resolução das mesmas, mesmo que essas não sejam materializadas em benefícios ou encaminhamentos e se traduzam em escuta, em espaço de acolhida.

Uma mãe que perdia a tutela de um filho, uma mãe que lutava pra não perder a tutela desse filho, um atendimento a uma pessoa viciada, uma criança perdida. Então, todos esses processos nós tínhamos, por incrível que pareça, a primeira pessoa que nós recorriamos era as nossas atendentes da FASC (Depoimento do Sujeito 1).

Dessa forma, torna-se essencial que os profissionais assumam um espaço fundamental na Política de Assistência Social, reconhecendo essa vinculação histórica com a assistência, porém superando a ideologia do assistencialismo, ainda evidenciada na visão dos próprios usuários, para que avancem nas lutas e no reconhecimento de direitos e pela cidadania. É preciso que saibam perceber que a Política pode servir tanto para ações que reitem a subalternidade dos sujeitos quanto para ações que busquem a superação dessa condição de subalternidade.

### **3.4.1 A matricialidade sociofamiliar e a territorialidade no SUAS**

Um dos eixos estruturantes da gestão do SUAS é a denominada matricialidade sociofamiliar, que se traduz, na proteção social de Assistência Social, como princípio.

[...] a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social; a defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero; a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel nos cuidados, no sustento, na guarda e educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e pessoa com deficiência; o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade (BRASIL, 2010b, p. 17).

A família, portanto, constitui a instância mais básica, onde o sentimento de pertencimento e identidade social é desenvolvido e mantido e são transmitidos os valores e as práticas culturais. Conforme Couto (2009), eleger a família como elemento aglutinador do atendimento remete ao rompimento com a lógica segmentada da política social brasileira. Significa pensar a família como compreensão condensada dos reflexos da desigualdade social brasileira, como núcleo de resistência e produto de uma realidade dura. Nessa perspectiva, o trabalho com famílias pressupõe articular com uma rede de vínculos dentro de um contexto sociocultural, dentre os quais a comunidade é fundamental.

Na fala da entrevistada encontram-se a dura realidade enfrentada por sua família e os reflexos dos processos de desigualdade social, vivenciados no cotidiano da mesma:

O CREAS, na verdade, eu não busquei, eu fui encaminhada pelo CRAS. Eu tenho duas crianças, que a gente pegou pra adoção, não pra adoção, a gente pegou a guarda de duas crianças, e, daí, como a mãe tá presa, a gente acabou vindo pra ser atendido pelo CRAS. Só que, quando me passaram pra cá [CREAS] eu já tava tipo, bem mal, assim, porque eu tava usando drogas, tava, tipo, deixando a vida me levar, quando eu vim pra cá. [...] As pessoas estão dispostas a ajudar. Se tu for fazer por conta, é muito mais difícil, e a grande maioria que chega aqui, a família que acaba chegando a procurar esse serviço é porque tá totalmente desorganizada, quando chega ao ponto de vir no atendimento. Olha, a grande maioria, quando termina, sai do atendimento, é porque saiu muito organizado assim. Todos os que eu conheço foram assim (Depoimento do sujeito 7).

O acompanhamento às famílias, hoje previsto na PNAS e ofertado nos serviços do SUAS, desde a Proteção Social Básica até a Proteção Especial, no caso aqui especificado, de Média Complexidade, é reconhecido pela entrevistada. É perceptível como sua fala traduz a necessidade que sua família teve de ser

referenciada ao CREAS, uma vez que as situações vivenciadas por eles se agravaram, e a proteção necessitava ser maior, por meio de um acompanhamento mais especializado.

Nota-se, no entanto, que a relação de ajuda é uma categoria sempre presente na visão dos usuários, os quais referem suas expectativas de que a Política de Assistência Social trabalha com os mesmos na lógica de sua organização, seja pessoal, seja familiar. Esse “pedido de ajuda”, no entanto, pode aparecer de duas formas, segundo a autorrepresentação dos usuários como assistidos: pode expressar humilhação e ressentimento por não conseguirem dar conta de suas necessidades; ou por outro lado, pode revelar certa necessidade crítica da condição em que vivem e da precariedade de respostas do Estado às suas demandas (YAZBEK, 2009).

Outro princípio fundamental na Política é o da territorialização, o qual necessita do entendimento da dinâmica presente nos espaços territoriais e de seus determinantes para a compreensão das situações de vulnerabilidades e de riscos sociais, bem como para seu enfrentamento. Possibilita orientar a proteção social da Assistência Social:

- na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura de indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
- na garantia da integralidade da proteção social a indivíduos e famílias;
- na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa nas ações da Assistência Social;
- no processo de descentralização e planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos (BRASIL, 2010, p. 17-18).

A dimensão do território representa um avanço considerável na Política de Assistência Social, uma vez que essa definição vai além do espaço territorial, geográfico, considerando o espaço “vivido” pela população que lá se encontra.

Significa que a territorialização apresenta o território como o espaço de disputa pelo uso da cidade e como lugar de reconhecimento de cidadania (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2010). As autoras atentam para os riscos que podem estar presentes nessa discussão de território, como por exemplo, o debate sobre o estigma que esses, ao serem considerados vulneráveis, podem trazer para a população que lá habita, fortalecendo a imagem de “**territórios homogêneos de**

**pobreza**”; ou os conceitos utilizados para categorizar as vulnerabilidades e riscos sociais, que, muitas vezes, reforçam a responsabilização dos sujeitos e de suas famílias individualmente, desconsiderando que as situações por eles enfrentadas estão determinadas pelos processos de produção e reprodução social, sendo, portanto, uma condição social coletiva.

A crítica, apresentada por Behring (2009b), de que a PNAS tem como centro de atuação o indivíduo e a sua família reforça a tese de que perde, dessa forma, a dimensão de classe e, conseqüentemente, a perspectiva de coletivização e politização das demandas, com base no território. A autora aprofunda sua análise a partir da referência às expressões da desigualdade social, como pobreza e indigência, como produção e reprodução, no capitalismo como uma condição de existência.

Portanto, vão além das situações de indivíduos e famílias e são características estruturais do mundo do capital. A Política de Assistência não pode se isolar em si mesma, “[...] a partir de um ângulo interno, fora das relações sociais que a circunscrevem e tencionam, eliminando do cenário as contradições, os projetos, a política e a relação com a luta de classes” (BEHRING, 2009b, p.11).

Couto, Raichelis e Yazbek (2010) apontam, também, outras questões importantes que devem ser superadas e trabalhadas na PNAS, como: romper com preconceitos historicamente determinados pelos trabalhadores sociais, onde se criam “modelos de intervenções” para arranjos familiares considerados “indevidos”; assumir efetivamente o caráter protetivo às famílias, atendendo-as nas suas necessidades sociais básicas; criar metodologias de atendimento que ultrapassem a lógica moralista e o caráter disciplinador; e, por ultimo, compreender essas famílias com suas singularidades, mas com seu pertencimento a uma classe social.

Entende-se que os pontos aqui levantados acenam que se esteja atento, na construção e na afirmação do Sistema Único de Assistência Social, para enormes desafios. Principalmente, que se tenha cuidado com os riscos de retorno a práticas conservadoras. Remetem-se, portanto, às categorias envolvidas na implantação do Sistema e aos gestores, os desafios cotidianos de superação dessas práticas e de ruptura com costumes e valores de ordem moral.

Nesse cenário de capitalismo contemporâneo, marcado pela mundialização, pela reestruturação produtiva e pelo neoliberalismo, forja-se a ideia de que há igualdade de acesso a todos para o mercado. As políticas sociais, principalmente as

de seguridade social, precisam ser pensadas dentro desse contexto, tanto mundial como nacional. O importante papel que as políticas sociais ocuparam no Pós-Guerra alterou-se a partir dos anos 70, quando o cenário mudou e a flexibilização das relações de trabalho e dos direitos sociais conquistados passou a vigorar (BEHRING, 1998).

Constatam-se, assim, os limites das políticas sociais na ordem capitalista, com condições gritantes desencadeando-se nas expressões da desigualdade, ou seja, na questão social, agravada pela ordem da insegurança aos desempregados, aos que “não ocupam lugar algum” nas relações de produção e reprodução social.

Behring atenta para os riscos de a política social voltar à ordem da meritocracia pura e simples e do retorno à ênfase ao Estado policial:

Logo se percebeu o lugar estrutural e até de manutenção da segurança pública de políticas sociais no mundo complexo do capital na sua fase madura e destrutiva. Mas trata-se de **uma política social para este mundo**: longe do sentido de solidariedade, pacto social e reforma democrática e redistributiva, embutidos na idéia beveridgeana e social-democrata de seguridade social. (BEHRING, 2009a, p. 47, grifos do autor)

Reconhecendo os avanços, no caso aqui em estudo, já apontados, da Política de Assistência Social no Brasil, entende-se que há muito para se avançar, ou para dar “um ousado salto de qualidade”, como refere Behring (2009a, p. 61-62) no campo da proteção social: “outra lógica de alocação do fundo público, menos voltado para a reprodução ampliada do capital e mais direcionado aos trabalhadores, às maiorias”.

E, mais, avançar não somente na ampliação do fundo público para a prestação de serviços socioassistenciais e transferências de renda, mas também a ênfase na consolidação da política pública enquanto afirmadora de direitos e locus privilegiado de ampliação do protagonismo dos sujeitos, tarefa difícil em tempos de desproteção social, marcada pela ordem capitalista vigente.

### 3.5 O PERCURSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM PORTO ALEGRE

Este subitem apresenta dados da implementação do SUAS em Porto Alegre que permitem visualizar como a FASC está organizando-se para a efetivação do Sistema. Cabe ressaltar que não é objetivo desta tese avaliar essa implementação na Cidade, no entanto, alguns aspectos aqui serão levantados a partir da visão

desta pesquisadora, uma vez que, enquanto trabalhadora da instituição<sup>27</sup> em questão, se encontra envolvida no processo.

A Cidade de Porto Alegre aderiu ao Sistema Único da Assistência Social desde o início de sua pactuação, ou seja, a partir do ano de 2005. Desde então, a FASC, enquanto órgão gestor da Política de Assistência Social no Município, trabalhou no reordenamento institucional e da sua rede de serviços, conforme previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada em 2009, pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Nos anos de 2007 e 2008, a Instituição procedeu à contratação de uma consultoria, com vistas a identificar as regiões de maior vulnerabilidade e risco da Cidade, bem como a estrutura necessária à implantação do SUAS.<sup>28</sup> Com base nos dados apontados pela Consultoria, em 2009, elaborou o **Plano Plurianual de Assistência Social 2010-2013**.

A Proteção Social Básica tem como atribuição desenvolver atividades de cunho preventivo frente às vulnerabilidades e aos riscos sociais, sendo operacionalizada através dos Centros de Referência de Assistência Social, de forma descentralizada nos territórios da Cidade. Os CRASs destinam-se ao atendimento da população que vive em situação de vulnerabilidade social, como pobreza, fragilização de vínculos e de pertencimento. Tem como principais objetivos oferecer serviços que visem ao desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e ampliar o acesso aos direitos de cidadania.

Porto Alegre hoje conta com 22 Centros de Referência de Assistência Social. O principal serviço ofertado no CRAS consiste no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), o qual desenvolve ações de acompanhamento grupal e familiar, bem como atividades comunitárias e preventivas no território. Além do PAIF, oferece o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para diferentes faixas etárias (zero a seis anos, seis a 15 anos, 15 a 17 anos, acima de 60 anos). As modalidades de SCFV de seis a 15 anos e de 15 a 17 anos são somente executadas nos sete CRASs ampliados<sup>29</sup> da Cidade.

---

<sup>27</sup> Como já referido na **Introdução**, a pesquisadora trabalha na FASC há mais de 20 anos, e suas atividades, desde o ano de 2003, são desenvolvidas na Assessoria de Planejamento, setor responsável pelo acompanhamento geral da Instituição.

<sup>28</sup> Para maiores dados sobre o estudo realizado, ver Couto e Prates (2008).

<sup>29</sup> CRAS Ampliado é uma denominação utilizada pela FASC para designar os CRASs que desenvolvem, além do PAIF, Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes. Os demais CRASs desenvolvem somente o PAIF e SCFV para idosos.

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e de trabalho infantil, dentre outras.

Na Proteção Especial de Média Complexidade, Porto Alegre conta com nove Centros de Referência Especializado de Assistência Social, que executam, atualmente, os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

Fazem parte, também, dos serviços dessa Proteção, serviços de atendimento diurno à população em situação de rua e idosos – 1 Centro POP e 1 Centro do Idoso – além dos Serviços de Atendimento Para Pessoas com Deficiência, 1 Casa de Convivência Para Adultos em Situação de Rua e Serviço de Abordagem Social Para Crianças e Adolescentes, executados pela rede conveniada.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade coordena o conjunto de serviços que garantem o atendimento integral a indivíduos ou famílias em situação de risco pessoal e social, no que tange a abandono, ameaça ou violação de direitos, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e situação de rua. Essa população necessita de acolhimento institucional provisório ou de longa permanência fora do seu núcleo familiar e/ou comunitário.

O ingresso na rede de acolhimento para crianças e adolescentes dá-se a partir do Núcleo de Acolhimento que centraliza as informações referentes ao número de vagas disponíveis nas redes de acolhimento institucional própria e conveniada e articula os ingressos junto às supervisoras dos equipamentos. Quanto ao ingresso na rede de população adulta, o núcleo reestruturou-se para dar conta também das demandas procedentes dos CREAS.

A rede de acolhimento a crianças e adolescentes executado nessa proteção já se encontra reordenada em espaços de pequeno e médio portes. Os serviços próprios caracterizam-se por: duas Casas de Passagens, seis Abrigos Residenciais, dois Serviços de Acolhimento Institucional.

A rede de atendimento à população adulta em situação de rua está em processo de reordenamento dos serviços e necessita de reestruturação não somente do quadro funcional como dos equipamentos onde está localizada. A proposta está pautada no Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua<sup>30</sup> o qual previu ações para o período de 2011 a 2014. Compõem a rede própria dois Acolhimentos Institucionais Para Indivíduos, um Acolhimento Institucional Para Famílias e um Albergue.

A Figura 1 localiza os serviços próprios executados pela FASC, distribuídos nas nove regiões da Assistência Social da Cidade:

**Figura 1**– Localização dos serviços próprios das Redes de Proteção Social Básica e Especial da Cidade de Porto Alegre.



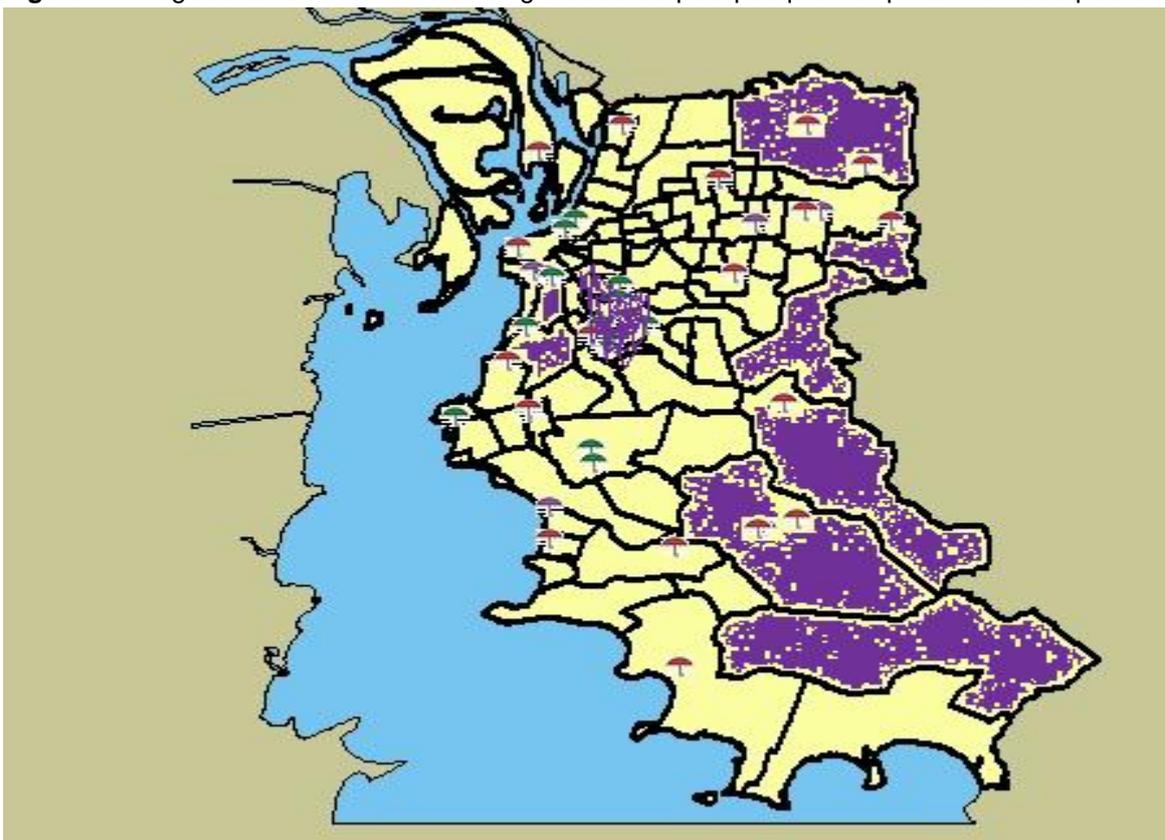
**Fonte:** Observatório de Porto Alegre. Disponível em <[www.observatoriopoa.com.br](http://www.observatoriopoa.com.br)> Acesso em: 15.10.2012.

<sup>30</sup> Plano elaborado no ano de 2011, com contribuição de grupos de trabalho compostos de gestores, trabalhadores e usuários da Política de Assistência Social e demais órgãos do Governo Municipal e apresentado à Cidade em dezembro do mesmo ano. O Plano segue as diretrizes da Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua e do Sistema Único de Assistência Social. Constitui-se em uma Rede Integrada de Atenção à População Adulta em Situação de Rua, que pressupõe a intersetorialidade com ações interdisciplinares, integrais e transversais. Prevê ações e metas para as diversas políticas sociais no âmbito do Município de Porto Alegre até o ano de 2014. Os atendimentos devem buscar assegurar os direitos humanos fundamentais da população, propondo, nesse processo, a construção do vínculo, do acesso e do acolhimento na rede de serviços. A estratégia de intervenção também prevê o envolvimento das equipes, bem como capacitação permanente das mesmas e monitoramento e avaliação das ações e serviços executados. Para melhor conhecimento do Plano, acesse <[www.pmpa.com.br/fasc](http://www.pmpa.com.br/fasc)>.

A pesquisa realizada para esta tese, como mencionado na **Introdução**, ocorreu nos serviços próprios da FASC, conforme determinado pela amostra, a fim de dar conta da sua representatividade no contexto das nove regiões da Assistência Social.

A seguir, mostra-se, na Figura 2, como os serviços escolhidos se expressam nessas regiões, as quais estão assinaladas com a cor roxa:

**Figura 2** – Regiões da Cidade de Porto Alegre cobertas pela pesquisa empírica realizada pela autora.



**Fonte:** Observatório de Porto Alegre. Disponível em <[www.observatoriopoa.com.br](http://www.observatoriopoa.com.br)> Acesso em: 15.10.2012. Pesquisa empírica realizada pela autora.

O CRAS exerce um papel de articulador da rede socioassistencial local, fortalecendo uma atuação articulada dessa rede no território. Além disso, o Coordenador do CRAS exerce a atribuição de monitoramento e avaliação da rede conveniada local, realizando acompanhamento sistemático nas entidades, através de visitas, assessoramento e reuniões de regionalização.

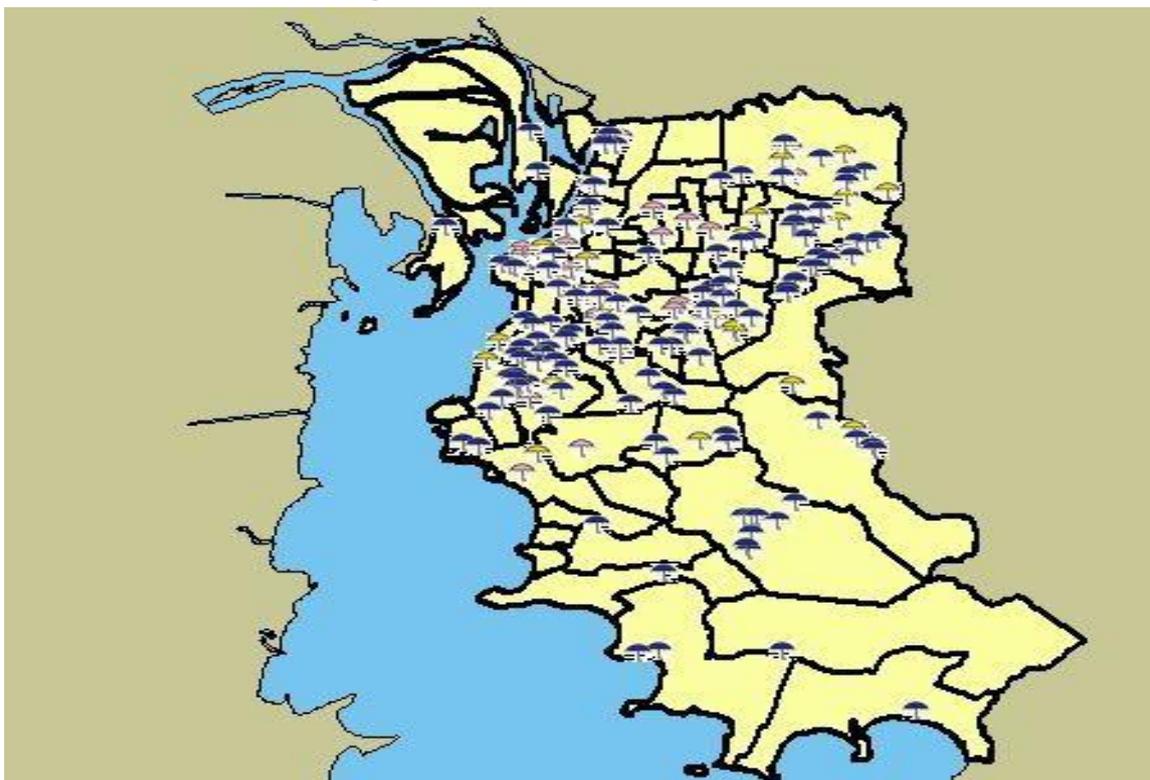
Dessa forma, a Proteção Social Básica também é ofertada em parceria com 135 entidades assistenciais conveniadas, executando, atualmente: convênios de

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para idosos (800 vagas); 88 coletivos do Pro-Jovem, totalizando 2.200 vagas para adolescentes de 15 a 18 anos; entidades executoras do Serviço de Convivência/Trabalho Educativo (1.428 vagas para adolescentes de 15 a 17 anos); entidades executoras do Serviço de Atendimento Socioeducativo (SASE) (8.920 crianças); e entidades executoras do Serviço de Acompanhamento Familiar (17.500 famílias).

A Proteção Especial, além da ofertada pela rede própria, também é executada pela rede conveniada. Os serviços para crianças e adolescentes constituem-se por 43 Casas Lares e oito Serviços de Acolhimento Institucional. A rede para população adulta conta com um Abrigo para mulheres com filhos de até 12 anos e dois Albergues.

A rede de acolhimento para idosos é constituída por cinco serviços de longa permanência. Da mesma forma, a rede de acolhimento para as pessoas com deficiência é formada por três serviços de acolhimento institucional para neurolesionados e um serviço de acolhimento institucional para idoso cego. A disposição dos serviços da rede conveniada pode ser observada na Figura 3:

**Figura 3** – Localização da rede conveniada de Serviços da Proteção Social Básica e Especial na Cidade de Porto Alegre.



**Fonte:** Observatório de Porto Alegre. Disponível em <[www.observatoriopoa.com.br](http://www.observatoriopoa.com.br)> Acesso em: 15.10.2012.

Dessa forma, percebe-se o número elevado de serviços conveniados existentes na Cidade de Porto Alegre, o que remete para uma discussão histórica na Política de Assistência Social, que é a presença marcante das entidades assistenciais na oferta de serviços. Apesar de a PNAS prever a primazia do Estado na condução da Política, esse debate ainda é recente no contexto brasileiro e encontra obstáculos, devido à lógica dada no que diz respeito a práticas conservadoras nesse campo.

Esse debate leva à reflexão sobre o papel desenvolvido pelas entidades de Assistência Social no Brasil, no que diz respeito à execução de seus serviços. Essas obtiveram, ao longo dos anos, legitimidade, proporcionada pelo próprio Estado, ao prestarem atendimento aos chamados necessitados de assistência, sendo financiadas, muitas vezes, com recursos públicos.

Um dos grandes desafios postos ao SUAS são o desvelamento das questões imbricadas nessa histórica relação e o entendimento do que é ação estatal (destinada a todos) e o que são ações vinculadas a instituições privadas com práticas assistencialistas, conforme o recorte das demandas e a oferta da própria instituição, o que pode, muitas vezes, reforçar a condição de subalternidade dos sujeitos demandatários da Política de Assistência. Para tanto, com a implantação SUAS, essa relação das entidades assistenciais com os órgãos gestores da Política passou a ser regulada pelo denominado Vínculo SUAS.

Pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da Política Pública de Assistência Social, o vínculo estabelece-se a partir do reconhecimento, pelo órgão gestor da entidade, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade definidos pela PNAS e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada complementar, contemplando a definição de instrumental dada no Sistema Único. Outros dois elementos fundamentais na discussão do Vínculo SUAS dizem respeito à correlação de forças instituída na definição da concepção única de Política de Assistência Social hoje em vigor e, também, à problematização da execução dos serviços e ações gratuitos, continuados e planejados, sem qualquer discriminação e sem exigência de contrapartida dos usuários.

A Cidade de Porto Alegre desenvolve uma experiência desse debate, a qual teve início em junho de 2010, com a criação do Grupo de trabalho (GT) Vínculo

SUAS<sup>31</sup> na Fundação de Assistência Social e Cidadania. O Grupo de Trabalho é coordenado pela FASC e apresenta como um dos seus objetivos reunir-se sistematicamente com representantes do Conselho de Assistência Social, com o Conselho da Criança e do Adolescente e com o Fórum das Entidades do Município de Porto Alegre, além do Conselho do Orçamento Participativo, com o intuito de discutir as novas propostas de parceria entre Governo e sociedade civil, previstas na PNAS e no SUAS. Também compõe os objetivos discutir conteúdos que possam subsidiar a participação das entidades e organizações na rede socioassistencial de proteção social de Assistência Social, na conformação do vínculo SUAS.

Com a aprovação da lei de criação do Sistema Único de Assistência Social (nº 12.435, de 6.07.2011) fica determinada, em seus artigos 3º e 6º, a matéria que rege a relação e a parceria estabelecidas com a sociedade civil. O artigo 3º traz a definição das entidades e organizações de Assistência Social, inclusive deixando claras a diferença existente entre as instituições de prestação, de assessoramento e de defesa e a garantia de direitos aos beneficiários. O artigo 6º define a regulação da relação do poder público com as entidades e as organizações de Assistência Social, o que se considera um grande avanço na gestão da Política de Assistência.

Os paradigmas cristalizados necessitam ser revistos, o que causa certos estranhamentos tanto por parte do poder público como pela sociedade civil. Urge estabelecerem-se, na prática, as regras dessas parcerias, deixando claro que a efetividade da relação contratual se dá na garantia de direitos aos usuários da Política de Assistência, o que extrapola as questões do arcabouço legal.

Entende-se que essa experiência do GT Vínculo Suas em Porto Alegre demonstra um exercício rumo à democratização e a definições nas formas de atendimento e concepção da Assistência Social como política pública. Outro aspecto a considerar é a participação dos Conselhos no Grupo, pois traduz a importância do controle social nesse processo, dando legitimidade e transparência ao mesmo, bem como as ações de referência, monitoramento e avaliações executadas pelo gestor público junto às entidades, afirmando o compromisso estabelecido por ambos por meio de seus contratos.

---

<sup>31</sup> Com o embasamento do marco legal e da experiência com a rede conveniada na Cidade, o Grupo reúne-se quinzenalmente, problematizando as relações convencionais e metodologias já instituídas e as que necessitam ser reordenadas para adequação dos serviços, programas e projetos.

A FASC, além do reordenamento da rede de serviços, organizou sua estrutura de gestão. Criou a Coordenação de Monitoramento e Avaliação em novembro de 2010, a qual tem por objetivo monitorar e avaliar a implementação e a execução dos serviços, projetos, programas e benefícios nas redes própria e conveniada, por meio do acompanhamento técnico, administrativo e político executado por uma equipe composta por supervisores e articuladores regionais.

No ano de 2008, a FASC realizou um processo de capacitação continuada para 500 trabalhadores sociais da rede socioassistencial de Porto Alegre, desenvolvida por meio de contratação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Além do curso, a capacitação culminou com a publicação do livro **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação (MENDES, PRATES, AGUINSKY, 2009)**. Desde então, a Fundação realiza, sistematicamente, processos de capacitação continuada para seus servidores, muitas vezes, extensivos à rede conveniada. Também investe em processos de pesquisa acerca dos públicos atendidos pela Política de Assistência — populações tradicionais (indígenas, quilombolas e afro-brasileiros) e população em situação de rua — em parcerias realizadas junto a universidades e especialistas, na busca de subsídios à implantação e ao aprimoramento de políticas.

A FASC ampliou<sup>32</sup> seu quadro funcional, a fim de qualificar e ampliar suas ações, conforme previsto no SUAS. Essa ampliação das redes de atendimento própria e conveniada provocou um aumento do recurso orçamentário municipal da Fundação. Para exemplificar, no ano de 2006, seu orçamento foi de R\$ 57.140.505,00, e no ano de 2012, passou para o valor de R\$ 141.018.435,00, representando um aumento de mais de 100% ao longo destes últimos sete anos. Percebe-se aumento também no repasse efetuado pela esfera federal, no mesmo período, ou seja, em 2006, a Fundação recebeu R\$ 1.346.693,00 do Fundo Nacional de Assistência Social e, em 2012, a previsão do repasse é de R\$ 11.040.000,00.

---

<sup>32</sup> Entre o ano de 2008 e o de 2010, contratou, mediante concurso público 45 técnicos sociais (assistentes sociais e psicólogos), conforme orienta a Norma operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) do SUAS para a implantação dos CRASs e CREASs em Porto Alegre. Além disso, firmou convênios, com a finalidade de complementar seu quadro funcional: foram incorporados 22 assistentes sociais e 22 psicólogos para os CRASs e 40 educadores sociais e nove advogados para os CREASs.

No entanto, a ampliação do quadro funcional, bem como a orçamentária, ainda não é suficiente para cumprir com o que estabelece a NOB-RH, uma vez que a rede de serviços se encontra com seu quadro funcional insuficiente, com situações de vínculos empregatícios diferenciados, ou seja, convivem na mesma equipe, profissionais concursados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e outros contratados por uma entidade conveniada, prestadora de serviços para a FASC.

Da mesma forma, o número de serviços de CRASs e CREASs necessita ser ampliado, a fim de dar conta das demandas próprias de uma metrópole como Porto Alegre, com uma população de 1.409.351.000 habitantes (dado do **Censo Demográfico 2010** (IBGE, 2012)).

Encontra-se em tramitação interna na PMPA um projeto a ser encaminhado à Câmara de Vereadores com vistas à regularização do SUAS na FASC. O projeto propõe a organização da gestão, bem como a atualização e a previsão de criação de cargos para cumprir com o previsto na NOB-RH SUAS.

O Bolsa Família, programa de transferência de renda do Governo Federal, destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que associa à transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos — saúde, alimentação, educação e assistência social — atendia em Porto Alegre, no mês de outubro de 2011, 44.868 mil famílias, que recebiam o benefício.

O ingresso das famílias no PBF ocorre por meio do Cadastramento Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico. O cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no Programa e, conseqüentemente, o recebimento do benefício. Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do Programa naquele território específico. Atualmente, em Porto Alegre, são, aproximadamente, 92 000 famílias cadastradas.

Percebe-se que a Cidade de Porto Alegre, por intermédio do órgão gestor da Assistência Social, tem buscado cumprir com o previsto no Sistema Único, no que diz respeito tanto à sua rede interna quanto no diálogo estabelecido, na Cidade, com as entidades parceiras no atendimento, bem como na articulação com os conselhos de direitos, demais órgãos do sistema de garantia de direitos e demais políticas públicas.

A implementação do SUAS remete a processos de avaliação permanente, com vistas a seu aprimoramento. Nesse debate, relações estabelecem-se, pactua-

se, muitas vezes, o novo, mas é necessário ter-se clareza de que o processo histórico se reafirma a cada instante dessas construções.

Ainda estão presentes muitas lacunas, indefinições e desafios em tempos de construção do SUAS, o que se reflete em Porto Alegre. No entanto, a percepção de que mudanças estão ocorrendo, mesmo que “a passos lentos”, também é tida pelos próprios usuários da Política, sujeitos entrevistados neste estudo, o que reafirma a importância do momento para a Política de Assistência Social no Brasil.

A prova é que tá sendo implantado. Não uma coisa ainda concreta. Não tô falando que a Política de Assistência Social não tá alcançando. Ela tá alcançando os caminhos, mas ela tá indo, eu acho que tá indo muito a passos lentos... ainda porque não é só aqui (Depoimento do Sujeito 6).

A partir do debate do SUAS enquanto sistema de proteção social brasileiro, enfoca-se, no próximo capítulo, como a materialidade do Sistema e da garantia de direitos tem-se constituído na vida da população subalternizada e, conseqüentemente, dos sujeitos demandatários da Política de Assistência Social enquanto cidadãos de direitos.

## 4 CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E USUÁRIOS

A assistência, ela é uma ferramenta do indivíduo pra alcançar a sua cidadania. (Depoimento do Sujeito1).

O debate sobre cidadania, direitos sociais e usuários requer que, de início, se defina de que perspectiva teórica esses conceitos ganham materialidade no texto. Sua definição assegura que a análise dos achados de pesquisa possam ser problematizados na perspectiva do rompimento com a subalternidade na relação dos sujeitos de direitos com o asseguramento da proteção social que a Assistência Social deve prover.

Desse modo, este capítulo focará cidadania e direitos sociais numa perspectiva de espaço construído na luta de classes, sob a égide da sociedade capitalista, apostando na sua capacidade de romper com a ótica liberal. Já o conceito de usuário será trabalhado como um construto histórico no caminho do reconhecimento de sujeito de direito, protagonista coletivo de uma luta pela proteção social, o que é representado pelas falas dos sujeitos da pesquisa. Assim, o capítulo terá dois grandes eixos, o primeiro discutirá os conceitos de cidadania e direitos sociais, e o segundo que problematizará o SUAS e sua possibilidade histórica de ser o *locus* do asseguramento dessa condição da cidadania.

### 4.1 A CIDADANIA SOCIAL: O DIREITO A TER DIREITO

A cidadania é compreendida como:

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinado (COUTINHO, 2008, p. 50).

Ao utilizar esse conceito de cidadania desenvolvido por Coutinho (2008) como referência nesta tese, entende-se ser de suma importância iniciar a discussão, neste capítulo, remetendo para a análise das falas dos entrevistados na pesquisa empírica, quando se referem a esse tema da cidadania e a possível relação existente com a Política de Assistência Social:

Cidadã de direitos, eu acho que, eu acredito que seja a potencialidade de gerar oportunidade pras pessoas, onde a pessoa está incluída numa sociedade, e todos os seus direitos constitucionais básicos são garantidos. Cidadão de direito, tu é registrado, tem direito à saúde, educação, saneamento básico, então as pessoas têm que ter essa consciência do que é ser cidadão, do que é ter cidadania (Depoimento do Sujeito1).

A fala da entrevistada demonstra seu entendimento e a relação que estabelece entre cidadania e garantia de acesso a direitos básicos de sobrevivência estabelecidos constitucionalmente. A noção de que todos fazem parte de uma sociedade e que devem, portanto, ter acesso àquilo que lhe é estabelecido legalmente remete ao que chama de ter consciência de ser cidadão, fato pouco observável em nossa sociedade.

Mas tu só vai ter essa consciência, se tu souber que tu também tem deveres, isso já vai um processo além, já vem de uma formação, de uma estrutura familiar, de um processo educacional, que hoje, infelizmente, as escolas também se esquecem de mostrar pras pessoas qual é o significado, desde os pequenininhos, da palavra cidadania (Depoimento do Sujeito1).

Nossa história é permeada por uma cultura política onde aquilo que é direito assume a forma de benesses, de concessões. As classes subalternas acabam por internalizar essa cultura da dominação e assumem uma posição de subordinação àquilo que lhe é imposto.

Ter consciência de que existem, sim, as dificuldades dentro da estrutura do quadro social, mas buscar uma qualificação, buscar uma evolução tanto como pessoa, tanto como um processo profissional quanto num processo de qualificação, e estrutura social básica é fundamental pra que a pessoa tenha consciência do que é cidadania, assim como a inversão também da palavra democracia, acho que falta essa estrutura na sociedade, a consciência da pessoa do que é cidadania (Depoimento do Sujeito1).

A entrevistada atenta para o necessário processo de rompimento com essa condição de subalternidade através da tomada de consciência por parte dos sujeitos daquilo que lhe é direito e que se expressa em relações democráticas e de cidadania. Traz, nessa discussão, um ponto fundamental que é expresso por ela como falta de estrutura na sociedade, ou seja, não reduz a questão somente para o indivíduo, mas traduz sua preocupação com o envolvimento de um coletivo, de uma sociedade.

A fala aqui exposta remete, portanto, para inúmeras questões a serem refletidas e problematizadas. Principalmente, buscam responder a indagações colocadas no início deste estudo e que vão balizar a necessidade de dar voz aos entrevistados: os sujeitos demandatários da Política de Assistência Social percebem-se como sujeitos de direitos no Estado brasileiro? Qual a contradição entre o protagonismo e o consenso, entre direitos e deveres para a compreensão de sua cidadania?

A constatação de que três dos sujeitos entrevistados não souberam responder à questão que lhe foi feita quanto ao tema em debate, alegando não saber o que dizer ou, simplesmente, afirmando não entender nada sobre o tema da cidadania ou sobre sujeito de direitos, demonstra que ainda há falta de clareza, entre a população usuária da Política de Assistência Social, sobre o que está dado, desde a Constituição Federal de 1988, quanto ao dever do Estado de prover acesso a todos que necessitam da Política. E mais, fica a necessidade de ser intensificada a publicização da Política de Assistência Social, pois, em uma das entrevistas, é dito que há falta de conhecimento do que é ter direitos, pelo fato de nunca essa informação ter sido veiculada pelos meios de comunicação. Portanto, explicita-se nessas falas, a complexidade das difíceis relações entre o mundo social e o universo público da cidadania (TELLES, 2006), na demonstração do fosso existente entre a ordem legal e a reposição das desigualdades e exclusões na trama das relações sociais, o que reatualiza, a cada momento, a exigência e a concretização de direitos para as classes subalternas.

Em relação aos que responderam, dois sujeitos disseram que cidadania é ter acesso ao que está previsto na Constituição Federal, é ter acesso, principalmente, às políticas públicas de educação, saúde, habitação e Assistência Social. Ou seja, é poder usufruir daquilo que é apontado como básico para a reprodução dos indivíduos e necessário para a formação de cada um.

A relação entre cidadania e direitos é outro ponto que reforça o entendimento dos sujeitos entrevistados, bem como a premissa de que o fato de ter direitos remete a ter deveres.

Percebe-se que é presente, nas falas, essa relação entre direitos e deveres, sempre trazendo para a questão individual, sem a percepção do coletivo ou do pertencimento de cada um a uma classe social, ainda que “subalterna”. Trazer aqui a discussão de Coutinho (2008) quanto ao fato de que a cidadania não é uma

concessão a indivíduos, mas sim, uma conquista resultante das lutas travadas, quase sempre, a partir de baixo, das classes subalternas, ainda que em um processo histórico de longa duração, parece ser importante para entender que esse processo de tomada de consciência do que é ser cidadão de direitos se determina enquanto processo eminentemente histórico.

É importante constatar, na fala do Sujeito 1, que falta, na sociedade, a consciência da pessoa do que é cidadania, assim como do que é democracia.

Coutinho (2008) atenta para que os conceitos de cidadania, democracia e soberania popular sejam pensados historicamente, na lógica de poderem ser entendidos, em última instância, como sinônimos. Democracia e soberania popular, para ele, podem ser definidas como “[...] a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 2008, p.50).

O direito de ir e vir, de ter acesso à cidade, aparece nas falas de um sujeito indígena e na fala de outros dois que moram nas ruas:

Cidadania, eu acho que os direito de cada um são igual, são igualdade, não tem diferença nenhuma. Hoje, a questão de não índio, que são o que os índios fala que são os brancos. Eu acho que o índio tanto faz parte do não índio, eu acho que já são tudo igual, os direito já são tudo igual, não tem diferença nenhuma. Só que as questão dos índios ainda tem um pouco de preconceito. Eu acho que, porque os índios, eles pensam que o lugar deles é na mata e que ainda eles podem viver só na sua aldeia, na sua reserva, né?, e agora não, agora têm índios professores, tem índio advogado, que tão se formando pras outras questão: de dentista e outros mais coisa que antigamente não era assim. Antigamente, o índio vivia preso, mas agora não. Porque, hoje, o índio, ele tem tudo, os seus direito que nem o não índio, que nem os brancos. Tem todos os documentos. Hoje, um índio vai pra urna, antigamente, não ia pra urna o índio. Agora ele também vai (Depoimento do Sujeito 3).

Para o morador da aldeia, é fundamental poder circular fora dessa, ter acesso à formação, à educação, ao direito de possuir documentação e, conseqüentemente, poder votar e eleger os governantes, o que, para ele, é um processo em construção e com certos direitos já adquiridos pelo seu povo. Foi somente a partir de Constituição de 1988 que os indígenas adquiriram o direito ao voto; até então, eram considerados incapazes<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Para aprofundar esse tema dos direitos, ver Couto (2004).

Para o representante de um movimento organizativo de moradores em situação de rua, é ainda necessário que conquistem o direito de ter acesso às praças da Cidade sem que sofram repressão por parte da polícia e discriminação por parte da sociedade como um todo:

Como eu disse, nós tamo numa voz dos usuários, dos moradores de rua. Tem muita coisa que a gente tem que batalhar ainda. Por exemplo, o direito de ir e vir. A polícia espancando o pessoal nas praças. Eles acham que são espanador de pó, porque só espana assim, e levanta e toca tudo de novo. Então não adianta. Se tiver que fazer isso, tem que ir à Assistência Social pegar essas pessoas que tão ali na praça. Eles não querem isso. Procurar um lugar pra colocar elas. Não chegar batendo. Eu acho que isso aí deveria ter um pouco mais de atenção da Assistência Social também sobre isso. É o que tá acontecendo hoje em dia. Por isso, que eu digo que a polícia tá despreparada. Eu acho que a sociedade também está despreparada. Ela não vê o morador de rua, é invisível, eles não querem saber (Depoimento do Sujeito 9).

Ainda é presente, no cotidiano da população em situação de rua, processos de expulsão dos espaços públicos, configurando-se para eles, uma instabilidade constante a ocupação da rua e os modos de habitar, o que, na referência do Sujeito 9, explicita a contradição com a garantia legal do direito de ir e vir para todos.

Ao fazer referência quanto ao compromisso que a Política de Assistência Social deve ter a esse respeito, critica a falta de envolvimento dessa nessas lutas e cobra sua atuação e posicionamento contra a política higienista que os sujeitos que moram nas ruas sofrem.<sup>34</sup> Percebe-se, dessa forma, seu entendimento de que a Assistência Social não é somente porta de entrada para serviços ou benefícios, mas, também, busca de acesso a direitos. Ou seja, a Política Social e a de Assistência podem assumir, contraditoriamente, dupla função: a de atender à funcionalidade dos interesses da classe dominante, mas, também, atender às demandas das classes subalternas, possibilitando-lhes o acesso a recursos e serviços ofertados pelo Estado.

---

<sup>34</sup> Estudo realizado em Porto Alegre, no final do ano de 2007, com pessoas adultas em situação de rua revelou que 66% dos entrevistados já sofreram algum tipo de violência, e o agente causador mais citado foi os “brigadianos”, ficando com 26,6% das citações em primeiro lugar e 11,9% em segundo lugar, o que demonstra a ação da Polícia Militar em relação à população pesquisada em situações de contingência da vida, em situação de rua. Para obter mais dados, ver Schuch *et al* (2008).

O depoimento a seguir reforça a visão da Política de Assistência como porta de entrada e aponta o direito que cada pessoa tem de querer, ou não, tornar-se um “usuário” da Política.

Em minha opinião, todas as pessoas, todo ser humano tem direito a uma Assistência, mas a gente tem que procurar a Assistência também. Não é todos que querem procurar o Serviço de Assistência. É que eu tô falando, assim, sobre pessoas de rua. Porque, o que eu acho é que o cidadão pode ter esperança. Não posso dizer certo, porque cada pessoa pensa, de uma maneira diferente, o jeito de ver direitos, todo mundo tem que ter direitos, mas a gente tem que querer também esses direitos, e saber onde procurá-los e aproveitar isso (Depoimento do Sujeito 10).

De certa forma, essa fala chama atenção para o fato de que esse direito deve também ser respeitado pela própria Política, ao estabelecer, por exemplo, um vínculo com sujeitos que vivenciam a situação de rua, respeitando seus tempos e modos de viver próprios da situação que estão vivenciando.

O cidadão? É o meu direito de ir e vir, o meu direito de trabalho, o meu direito de requerer aquilo que faz parte do meu direito (Depoimento do Sujeito 6).

Para o Sujeito 6, cidadania, além de traduzir seu direito de ir e vir, remete para a questão do direito ao trabalho. Essa discussão é essencial, pois traz para a reflexão um conceito-chave, o da categoria trabalho e de como a Política de Assistência Social vem entendendo essa relação com os sujeitos demandatários da mesma.

A Assistência Social, no Brasil, integra o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Política de Saúde e a Previdência Social, somente a partir de 1998. Embora as Políticas de Assistência Social e Saúde sigam, desde a Constituição Federal de 1988, os princípios de um modelo não contributivo, a Previdência Social ainda permanece sob a lógica do seguro social, ou seja, com contribuição prévia, estruturada com base na organização social do trabalho.

Esse modelo de seguro social constituído, no Brasil, desde os anos 20 ainda permanece para a Previdência e fundamenta-se em um tipo de proteção limitada, que garante direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado formal de trabalho ou àquele trabalhador que contribui mensalmente para a Seguridade Social, portanto, só universaliza direitos sociais, se universalizar, igualmente, o direito ao trabalho (BOSCHETTI, 2009).

Essa lógica engendrada pelo capitalismo para garantir um mínimo de segurança social aos trabalhadores que se encontram inseridos em relações estáveis de trabalho deixa de fora inúmeros trabalhadores, excluídos do acesso ao emprego e das contribuições à Previdência, causando uma clivagem social:

[...] eles não têm proteção previdenciária porque não contribuem e, na maioria das vezes, não têm acesso à assistência social porque esta é reservada a algumas situações bem específicas ou aos pobres “incapacitados” de exercer uma atividade laborativa (BOSCHETTI, 2009, p.179).

Cabe lembrar, aqui, que a sociedade brasileira carrega uma herança histórica, na qual a lei, ao invés de garantir e universalizar direitos, “[...] destitui indivíduos de suas prerrogativas de cidadania e produz a fratura entre a figura do trabalhador e a do pobre incivil” (TELLES, 2006, p. 92). Segundo a autora, uma lei que proclama a garantia de direitos sociais e, ao mesmo tempo, sacramenta desigualdades repõe hierarquias pelo viés corporativo e introduz segmentações que transformam em pré-cidadãos todos os que não têm carteira de trabalho.

O próprio texto constitucional, segundo Boschetti (2002), revela o paradoxo intrínseco a ele mesmo. Ao afirmar, como diretriz, a universalidade, referindo que a **assistência será prestada a quem dela necessitar**, introduz, em seus objetivos, o limite da proteção à família, à maternidade, a crianças, a adolescentes, a idosos e a inválidos. Em relação à assistência via trabalho, reafirma “a clássica forma”, a da **promoção da integração ao mercado de trabalho**. Para a autora, “[...] não basta ser pobre para ter direito à assistência; é preciso, ainda, não estar em (ou não ter) condições de trabalhar” (BOSCHETTI, 2002, p.15). Aqueles trabalhadores que estão sem condições de fazer qualquer tipo de contribuição para a Previdência permanecem sem nenhum tipo de benefício assegurado na legislação constitucional, ou seja, “[...] a primazia do trabalho como base estruturadora da ordem social capitalista é, assim, reiterada com vigor” (BOSCHETTI, 2002, p.15). Reafirma, portanto, na relação entre Assistência e trabalho, na regulação da ordem social e na organização social do trabalho, a máxima: assistência mínima aos inválidos e trabalho forçado aos válidos (BOSCHETTI, 2003).

A Assistência Social deve ocupar-se dos pobres “incapazes” para o trabalho, reforçando a antiga visão de separação entre os pobres mercedores e os não

merecedores, o que descaracteriza o caráter “inovador” da Assistência como direito. Como problematiza Couto (2004, p. 167-168)

Sendo assim, pode-se inferir que, embora a concepção de assistência social porte uma dimensão de “provisão social”, que tem por base a noção de direito social, a mesma é plasmada no contexto de uma sociedade que historicamente vinculou o campo dos direitos sociais à versão de compensação àqueles que, pelo trabalho eram merecedores de serem atendidos socialmente. Sendo assim, o campo dos direitos, na sociedade brasileira, é marcado por um processo contraditório, próprio da relação acumulação de capital *versus* distribuição de renda. Ou seja, o que está em jogo para que sejam efetivados os direitos sociais é a possibilidade, ou não, nos parâmetros dessa sociedade, da ampliação de investimentos de capitais em áreas não-lucrativas.

A Assistência Social apresenta-se como a via privilegiada para atenção às necessidades sociais, impondo um chamamento legítimo à promoção da justiça. Dessa forma, “[...] resulta de resistências estruturais ao modo de produção capitalista, as quais problematizam por dentro a compulsão deste modo de produção para a desigualdade e justiça” (PEREIRA, 1996, p.39). Embora antagônicas, no modo de produção capitalista, é possível serem vislumbradas duas modalidades de Assistência Social: *stricto sensu* e *lato sensu*. A primeira identifica-se com os imperativos da rentabilidade econômica, sem um compromisso com a justiça, é comumente chamada de assistencialismo, pois sua relação estreita é com a noção de pobreza absoluta e com as formas emergenciais de atendê-la. A segunda modalidade, chamada *lato sensu*, apresenta uma proposta de democratização ou inclusão social ancorada no princípio da universalização, constituindo “a feição verdadeiramente social das políticas de bem-estar capitalistas” (PEREIRA, 1996, p. 40).

É no contexto de um processo contraditório que o campo da Assistência Social vai à busca de sua regulamentação, ancorada na concepção de assistência *lato sensu*. A defesa dessa modalidade intenta recriar a dialética entre o econômico e o político, considerando a Assistência como uma questão de direito.

Foi somente com a PNAS/SUAS, ou seja, a partir de 2004, que a Política de Assistência Social rompeu com a segmentação de seus usuários, propondo acesso universal a todos indivíduos e famílias que dela necessitam, independentemente de estarem inseridos, ou não, no mercado de trabalho.

No entanto, essa prática é recente, e ainda permanece, no cotidiano dos serviços de atendimento e da gestão dos benefícios, a questão do trabalho como condição “digna” para a cidadania.

A fala de um sujeito entrevistado reforça essa possibilidade de que, uma vez trabalhando, não necessitaria estar utilizando a Política de Assistência:

[...] terminou esse prazo de trabalho lá, esse contrato de trabalho. Não foi pela minha opção, se fosse pela minha opção, eu tava lá porque eu tô ganhando meu salário, daí, eu tô me mantendo, eu tô fazendo as minhas coisas. Então, quer dizer, eu não precisaria utilizar e nem teria também esse horário agora disponível prá tá aqui, hoje. Eu estaria trabalhando, eu estaria no meu horário de trabalho (Depoimento do Sujeito 6).

Alterar a lógica instituída de ações compensatórias e focalizadas que a Política de Assistência Social desenvolveu no Brasil e, ainda, permanece, de certa forma, executando, por exemplo, por meio dos programas de transferência de renda, já abordados em capítulo anterior, é ainda um grande desafio para a Política de Assistência. Essa lógica acaba por reiterar a condição de subalternidade, já internalizada em muitos sujeitos que demandam a Política, reforçando sua incapacidade pessoal para prover os meios de subsistência para si ou para sua família, vendo-se obrigados a recorrer à Assistência Social sob a intenção da ajuda e não do direito, interferindo, portanto, no exercício de sua cidadania.

A constituição dos direitos no Brasil guarda singularidades próprias da sociedade brasileira. Essa trajetória não será aqui trabalhada de forma aprofundada, porém alguns aspectos serão destacados, com a intenção de melhor compreender como essa constituição dos direitos, principalmente os direitos sociais,<sup>35</sup> foram interferindo na cidadania dos brasileiros, com ênfase na classe subalterna.

#### 4.2 A HERANÇA BRASILEIRA NO TRATO DOS DIREITOS SOCIAIS: A CIDADANIA PELO AVESSE

A herança de um período colonial e oligárquico vivido no Brasil reproduz-se vários aspectos e apresenta reflexos negativos para a compreensão da cidadania dos brasileiros.

---

<sup>35</sup> Para aprofundar esse tema e a relação com a Política de Assistência Social ver Couto (2004). As reflexões históricas aqui apontadas estão embasadas em Carvalho (2004).

A administração colonial era baseada na falta de um poder público, onde as decisões eram tomadas pelos senhores, que exerciam seu poder através das suas influências como grandes proprietários. Não havia, na época, cidadãos, “[...] os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares” (CARVALHO, 2004, p. 24). Além disso, ao final do período colonial, também não se contava com um sentimento de nacionalidade no povo brasileiro (CARVALHO, 2004).

No período da Primeira República, de 1889 a 1930, não mudou muito o contexto anterior. Houve um avanço em relação aos direitos políticos, porém a corrupção nos processos eleitorais era imensa, fazendo prevalecer os desejos e os poderes das oligarquias brasileiras, ficando o restante da população à mercê das fraudes e submisso à venda de seus votos em épocas de eleições. Esse período ficou conhecido como a “República dos coronéis”, pois as alianças desse segmento, através dos seus representantes, eram fortes com o Presidente da República. O federalismo reforçava as lealdades provinciais em detrimento da lealdade nacional. O País herdou a escravidão, a grande propriedade rural e também um Estado comprometido com o poder privado.

A partir de 1930, com a industrialização, começou a formação da classe operária brasileira, representando certo avanço para a cidadania.

No entanto, no campo dos direitos sociais, a Assistência Social permanecia nas mãos de entidades filantrópicas, retirando do Estado essa tarefa. Até mesmo a garantia da educação primária saiu das obrigações do Estado, assim como as regulações na área do trabalho foram dar-se somente a partir de 1923, com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários. Na esfera rural, o caráter assistencialista exercido nas relações com o povo permanecia sob a administração dos coronéis, legitimando a condição de favor e de benesse no trato das problemáticas sociais.

Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas assumiu a Presidência da República, prometendo alterar o sistema eleitoral e, principalmente, instituir reformas

sociais na área do trabalho. No contexto político, contava-se com o movimento tenentista<sup>36</sup> e com a revolta paulista, marcos importantes da época.

O Estado de São Paulo opôs-se ao Governo, clamando pela nova Constituição e pelo fim do governo ditatorial. Apesar da derrota da batalha, foram convocadas, pelo Governo Federal, as eleições para eleger a Assembléia Constituinte, a qual também deveria eleger o Presidente da República, representando um avanço no campo da política. Getúlio Vargas assumiu a Presidência do País, e a nova Constituição Brasileira, inspirada no modelo alemão liberal, de Weimar, continha um capítulo que tratava da ordem econômica e social. Nesse contexto de transformações político-institucionais, houve a formação de dois grandes partidos políticos: a Aliança Nacional Libertadora (ANL), sob a orientação da Terceira Internacional, liderada por Luís Carlos Prestes, e a Ação Integralista Brasileira, de orientação fascista, liderada por Plínio Salgado. Apesar das divergências dos partidos, eles representavam a emergência de um Brasil urbano e industrial, buscando um poder maior para o Governo Federal e a definição de um projeto de construção nacional. No entanto, a ANL resolveu radicalizar sua posição e, em 1935, desencadeou três revoltas, no Rio de Janeiro, em Recife e em Natal, buscando desenvolver revoltas populares. O Governo conteve tais movimentos de caráter “comunista”, fechando a ANL e perseguindo seus simpatizantes. Foi o início e o pretexto para o Golpe de 1937, o qual depôs o Governador do Rio Grande do Sul, Flores da Cunha, que representava o último reduto da velha política oligárquica estadual.

O Congresso foi fechado e decretou-se a Nova Constituição. Getúlio Vargas ficou à frente do, então, Estado Novo, pregando “o desenvolvimento econômico, o crescimento industrial, a construção de estradas de ferro, o fortalecimento das forças armadas e da defesa nacional” (CARVALHO, 2004, p. 107). Contando com o apoio das forças armadas, a ditadura, de 1937 a 1945, proibiu as manifestações políticas, a censura controlava a imprensa, as prisões encheram-se com os inimigos políticos, e o governo legislou por decreto. Foi um regime que misturava repressão e autoritarismo com paternalismo, controlando o povo, a fim de que o mesmo não se manifestasse nas ruas. Nessa época, surgiram os sindicatos, controlados pelo

---

<sup>36</sup> Movimento dos jovens oficiais do Exército, iniciado em 1922, influenciado pelas idéias positivistas. Suas principais buscas eram contra o poder das oligarquias e defendiam a industrialização do País bem como a reforma agrária e a centralização do poder (CARVALHO, 2004).

Governo, com o objetivo de organizar os operários e os patrões e impedir os conflitos sociais.

Nesse período da história de rompimento com o modelo hegemônico agrário-exportador passando ao urbano-industrial, a questão social ocupou espaço enquanto obrigação do Estado, pois, até então, vinha sendo tratada como caso de polícia ou através das benesses das instituições filantrópicas.

Com a industrialização, a expansão da classe operária e a dos setores médios urbanos, foi sendo desenhado um novo contexto nas cidades, tanto de crescimento demográfico quanto de aumento da pobreza, bem como a participação e a reprodução social tomaram lugar na agenda política estatal.

O processo de modernização econômica, social e institucional desfazia as regras da República oligárquica, porém não promovia a cidadania da população; as relações com o Estado eram tuteladas, e a proteção social era entendida como autodefesa do trabalho diante do capital. Os direitos civis e políticos tiveram pequenos avanços nesse contexto.

Para Couto (2004), a relação entre o povo, a elite e os governos, no Brasil, foi marcada pela ótica persistente da dívida e do compadrio, onde a noção de direito foi substituída pela de concessão, mantendo, assim, como compromisso fundante, a manutenção do *status quo*.

E essa característica atravessa os vários movimentos e regimes políticos da sociedade brasileira, construindo uma relação de dependência entre quem detém o poder, a terra, os meios de produção e o capital *versus* aqueles que vivem e sobrevivem à margem da riqueza socialmente produzida e que têm incorporado a “concessão social” como demarcadora de sua vida e o “Direito Social” como categoria intangível pela ótica da cidadania (COUTO, 2004, p.92).

Dessa forma, no Brasil, a pirâmide dos direitos foi “[...] colocada de cabeça para baixo”, utilizando a expressão cunhada por Carvalho (2004). Primeiramente, vieram os direitos sociais, depois os políticos e, por último, os direitos civis: “O autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social” (CARVALHO, 2004, p.190).

Durante o período dos governos militares, pós 1964, os direitos civis e políticos foram cerceados, e, novamente, houve investimento nos direitos sociais: a Previdência foi unificada e universalizada por meio da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), incluindo, assim, na Previdência, os trabalhadores

rurais, as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos, ficando de fora somente os trabalhadores que não tinham relação formal de emprego. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Embora tenha havido investimentos na área social, esses representavam o caráter limitado e autoritário na concepção dos direitos sociais e asseguravam a sustentação política do regime.

No entanto, nos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, segundo Carvalho (2004), deve ser levada em conta a “manutenção do direito ao voto combinada com o esvaziamento do seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição dos direitos civis e políticos” (CARVALHO, 2004, p.172).

Nesse período, foram usados os atos institucionais, como instrumentos legais de repressão, sobrepondo-se à Constituição vigente, estabelecendo, dessa maneira, as regras de convivência entre os governos militares e a sociedade em geral: “[...] apontam a forma como os direitos civis, políticos e sociais eram concebidos e gestados, demonstrando, assim, os interesses dominantes desse período histórico” (COUTO, 2004, p. 122). Esses atos arbitrários, para a autora, reforçavam novamente o critério do mérito e anulavam a constituição de uma cultura de direitos, expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular.

Ao final do ano de 1974, iniciaram, no País, as mobilizações e organizações sociais, por meio dos movimentos sociais, entidades, sindicatos e organizações não governamentais, as quais culminaram, em 1984, com o movimento reivindicatório pelas eleições diretas. Mesmo sem êxito, a luta pelas “Diretas” representou certo avanço, na sociedade brasileira, de retomada de um movimento de mobilização política em busca da abertura democrática e de rompimento com um longo período de autoritarismo no País.

Com o término dos governos militares, os direitos civis foram restituídos, porém favoreceram uma parcela pequena da população, “[...] a maioria continuou fora do alcance da proteção das leis e dos tribunais” (CARVALHO, 2004, p.194) e, mesmo com os direitos políticos retomados, a forte urbanização levou à formação de metrópoles com grande concentração de populações marginalizadas, as quais ficaram, muitas vezes, à mercê de ações policiais, devido à ausência de segurança pública: “[...] a precariedade dos direitos civis lançava sombras ameaçadoras sobre o futuro da cidadania, que, de outro modo, parecia risonho ao final dos governos militares” (CARVALHO, 2004, p. 195).

Com a retomada da democratização no País, em 1988, instituiu-se a Constituição Federal denominada Constituição Cidadã. A preocupação central era a garantia aos direitos do cidadão, fruto de muitas lutas travadas, naquele período, pela sociedade civil. Garantiu a universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos, ampliou a legislação pertinente à organização e ao funcionamento dos partidos políticos, permitindo, assim, o aumento do número desses no País. A Constituição ampliou, também, os direitos sociais.

A definição da Seguridade Social, enquanto o tripé das Políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, representou um avanço significativo nas políticas públicas. Além de garantir à Assistência Social o *status* de política pública, definiu um novo modelo de financiamento, apoiado em um financiamento único, determinando também os planos de benefícios e as formas de organização do sistema. O texto constitucional definiu os princípios e objetivos da Seguridade, como a universalização; a equidade; a seletividade e a distributividade na prestação de serviços e benefícios; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento; a democratização e a descentralização da gestão, determinando, portanto, a concepção de um sistema de proteção integral ao cidadão.

Quanto aos direitos civis estabelecidos antes dos governos militares, foram recuperados após 1985. A Constituição de 1988 criou o direito de *habeas data*, ou seja, qualquer pessoa pode exigir do Governo acesso às informações existentes sobre ela nos registros públicos, mesmo as de caráter confidencial, também definiu o racismo como crime inafiançável e imprescritível e a tortura como crime inafiançável e não anistiável, dentre outros (CARVALHO, 2004).

As inovações legais e institucionais foram importantes no Brasil, no entanto, para o autor aqui referenciado, dos direitos que compõem a cidadania no País, são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias. Aponta uma pesquisa feita, no ano de 1997, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a qual demonstrou a precariedade do conhecimento dos direitos civis, políticos e sociais por parte da população: 57% dos pesquisados não sabiam mencionar um só direito e somente 12% mencionaram algum direito civil, ficando a cargo do fator educação o melhor conhecimento, ou seja, o desconhecimento dos direitos caía de 64% entre os entrevistados que tinham até a quarta série para 30% entre os que tinham o terceiro grau, demonstrando,

assim, a ligação direta do comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos com o grau de instrução que possuem (CARVALHO, 2004).

Na pesquisa empírica realizada para esta tese, pode-se observar também certo desconhecimento: entre os 10 entrevistados, dois não souberam explicar o que entendiam por cidadania ou sujeito de direitos; um entrevistado alegou nunca ter ouvido, nos meios de comunicação, nada a respeito; e outro disse, simplesmente “[...] não entendo nada disso”.

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos prevaleçam na sociedade brasileira, apesar das conquistas evidenciadas a partir de 1988, reforçando a cultura política autoritária do Brasil. Segundo Carvalho (2004), a democracia brasileira ainda é muito frágil, e a ênfase maior precisa ser dada à organização da sociedade, para dar “[...] embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo e colonizado” (CARVALHO, 2004, p. 227).

A construção das legislações e os inúmeros planos econômicos implementados a partir da Constituição foram insuficientes para alterar o estoque de desigualdade persistente na sociedade brasileira.

O Brasil tornou-se signatário dos organismos internacionais e seguiu as orientações neoliberais, assim como quase todos os países do mundo. Embora a legislação, no País, avançasse, as medidas seguidas pelos governos que sucederam esse período foram de diminuição do papel do Estado no trato com a questão social, reforçando a gestão da mesma pela iniciativa privada.

Dessa forma, vive-se a contradição entre o que está previsto nos princípios dos direitos garantidos na Constituição e em legislações subsequentes e as medidas implantadas, as quais retornam a velhas práticas autoritárias e refletem a herança patrimonialista da sociedade brasileira.

No entanto, esses limites devem ser superados e, segundo Couto (2004, p. 182),

[...] incorporar a legislação à vida da população pobre brasileira é necessariamente um dos caminhos, embora insuficiente, para incidir na criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania.

Uma das intenções da pesquisa empírica realizada nesta tese é buscar visualizar como essas legislações têm sido “incorporadas” e traduzidas na visão dos sujeitos que buscam os serviços de Assistência Social em Porto Alegre. Alguns pontos de vista já foram revelados no início do capítulo e expressam como certos modos de compreender a cidadania aparecem na vida desses sujeitos, muitas vezes, determinados pela cultura política intrínseca na sociedade brasileira, da lógica de favores e não do exercício de direitos.

Segundo Chauí (1999), o perfil da sociedade brasileira, resumidamente, pode ser desenhado em quatro traços. O primeiro é presença de relações sociais hierárquicas ou verticais, nas quais os sujeitos sociais se distribuem como “superiores mandantes competentes e inferiores obedientes incompetentes”, onde o princípio da igualdade formal jurídica e o da igualdade social real não operam, pois o que impera são as discriminações sociais, étnicas, de gênero, culturais e religiosas. O segundo são as relações sociais e políticas fundadas em contatos pessoais, prevalecendo, nessas relações, o paradigma sociopolítico do favor, da clientela e da tutela e as formas variadas de paternalismo, populismos e mandonismos locais e regionais. Os poderes oligárquicos imperam, e o princípio da liberdade e o da responsabilidade inexistem, fragilizando as formas de representações e as decisões coletivas. O terceiro são as desigualdades econômicas e sociais, que alcançam patamares extremos, causando a polarização, na sociedade brasileira, entre a carência e o privilégio:

[...] ora, uma carência é sempre particular e específica, não conseguindo generalizar-se num interesse comum nem universalizar-se num direito, e um privilégio, por definição, é sempre específico e particular, não podendo generalizar-se num interesse comum nem universalizar-se num direito sem deixar de ser privilégio. Na medida em que prevalecem carências e privilégios e os direitos não conseguem instituir-se, inexistem condições para a cidadania e para a democracia que, [...], tornaram-se inseparáveis da ética (CHAUI, 1999, p. 43).

E, por último, afirma que, na medida em que não operam os princípios da igualdade, da liberdade, da responsabilidade, da representação e da participação, nem o da justiça e dos direitos, a lei não funciona como lei, opera com repressão e torna-se espaço privilegiado para corrupção: “[...] não se institui um pólo de

generalidade e universalidade social e política no qual a sociedade se reconheça” (CHAUÍ, 1999, p. 43).

Percebe-se que os traços apontados pela autora persistem e se renovam na sociedade brasileira, reafirmando poucas condições de exercício de cidadania, principalmente para as classes subalternas. Nessa sociedade marcada por relações de tradições autoritárias e hierárquicas, persiste a lógica das desigualdades, impedindo que relações de igualdade se estabeleçam, ainda que definidas em leis.

Na análise das falas dos entrevistados na pesquisa, fica evidente que a noção de direitos quase sempre vem acompanhada da noção de “ajuda” ou da noção de “deveres”:

Eu acho assim, é o que eu sempre digo pros meus filhos: todo cidadão tem direitos e deveres, é o meu ponto de vista. A gente tem direitos e deveres. Não adianta, mais uma vez, eu vou usar o exemplo aqui das gurias, não adianta chegar aqui e exigir: “*Eu tenho o direito de ser atendida*”, mas eu tenho dever de vir e ser educada com elas, não ser mal-educada, porque, assim como elas tem o dever de me atender, elas têm o direito de ser bem-recebida. Eu não posso chegar aqui quebrando tudo: “eu quero ser atendida agora!”, sabe?, todo o cidadão tem seus direitos e seus deveres, e esse, o atendimento do Serviço Social é um direito nosso, é um direito, mas, tipo assim, se reorganizar, eu não posso ficar também, a vida toda, esperando, porque eu sei que aquilo ali é meu direito, sabe? tentar me reorganizar é meu dever (Depoimento do Sujeito 7).

Fica claro que a entrevistada reconhece que o atendimento que lhe é prestado pelo “Serviço Social” é um direito que possui, porém também se percebe que a relação da busca por esse atendimento remete à questão dos deveres que ela atribui a si própria: como chegar no CREAS, a forma de se relacionar e, o mais enfático, o dever que remete a si de reorganizar sua vida. Ora, pode-se inferir que esse dever de “reorganização” da sua vida e de sua família carrega um saldo de responsabilidades que estão além de suas possibilidades, porém a resolução das suas dificuldades é atribuída, por ela, como sendo responsabilidade somente sua, reforçando, com isso, sua culpa, se não as resolver, confundindo direitos e ajuda, cidadania com proteção assistencial.

Eu venho buscar o que eu tenho direito. Se eu tenho direito à Assistente Social, conversar, eu vim buscar o que é meu de direito, é o que eu entendo. Ajuda, o apoio deles, que tão sempre apoiando a gente. Que nem eu disse, o Projovem, que as minhas filhas só queriam rua, rua, rua, aí, eu coloquei aqui. É uma ajuda (Depoimento do Sujeito 4).

Novamente, a noção de direitos confunde-se com a de ajuda. A ajuda aqui se traduz na inclusão das suas filhas no Projovem, serviço oferecido pelo CRAS, o que, na Política de Assistência Social, se constitui em um serviço de prevenção da rede básica. Também se percebe, nessa fala, assim como em outras, o quanto fica confusa a noção do atendimento pelo Serviço Social e não da Política de Assistência Social.

A superação de uma “pedagogia subalternizante”, vinculada à organização e ao desenvolvimento da cultura dominante, por parte do Serviço Social significa, para Abreu (2002, p.134), alterar “[...] a relação entre os usuários e os serviços institucionais assistenciais, refuncionalizando a ‘ajuda psicossocial individualizada’ na medida em que essa passa a ser vista em suas contradições”. É negar as suas dimensões políticas e ideológicas como bem-estar e como mecanismos de controle, para, então, assumir a sua dimensão de defesa de direitos, por meio da construção de processos de mobilização, capacitação e organização das classes subalternas.

A Assistência Social, ainda que se constitua como política pública desde a Constituição de 1988, é confundida com a profissão do Serviço Social não somente pelos usuários da Política. Por muitas vezes, o Serviço Social é usado como sinônimo da Assistência também por trabalhadores e gestores da mesma. A tradição e a história da profissão carregam ainda essa lógica com cunho assistencialista, sendo a ajuda enfatizada, ao invés da noção de direito.

Portanto, a afirmação da Assistência Social enquanto política pública garantidora de direitos ainda se encontra em fase de reconhecimento, na sociedade brasileira, embora, para a maioria dos sujeitos entrevistados (80%), são os serviços de atendimento o local que encontram para essa busca, mesmo que seja traduzida, contraditoriamente como “ajuda”:

Eu acho que é o que está dentro da Constituição. É o direito de ir e vir. O direito à educação, o direito ao lar, o direito à saúde. Todos têm direitos. Não é porque eu tô na rua, ou outro irmão ta na rua, que não tem direito. Todos têm direito, e aí, a gente tem que ter um lugar pra procurar esses direitos, eu acho que a Assistência Social é um passo fundamental. É um lugar que é uma porta de entrada, pode-se dizer assim? É onde nós procuramos esses direitos (Depoimento do Sujeito 9).

A formação social brasileira apresenta, em sua base estrutural, o escravismo e é perpassada por relações que privilegiam o clientelismo, o favor, o paternalismo e a privatização do público. Francisco de Oliveira (1999, p. 59), ao referir-se aos

principais intelectuais que interpretaram essa formação da sociedade brasileira<sup>37</sup>., afirma ser:

[...] um processo complexo de violência, proibição de fala, mais modernamente privatização do público, interpretados por alguns como a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento, na interpretação de Rancière.

O autor, em outro momento, ao se referir a Assistência Social como política pública, aponta, como desafio, a superação da “cultura do atraso”, que, historicamente predomina nesse campo:

A constituição da assistência social como política pública percorre um longo caminho, no país “cordial” de Sérgio Buarque de Holanda, em que a sociabilidade do favor era — e ainda é — a moeda de troca das relações sociais, principalmente entre dominantes e dominados. A área da assistência social presta-se, como poucas, a essa “cordialidade”. Desfazer isto que é quase uma “segunda natureza” das relações de dominação no Brasil, para transformá-la numa esfera pública não-burguesa que ao mesmo se estrutura nos direitos e reforça-se com sua prática, não é uma tarefa para poucas décadas (OLIVEIRA, 1998, p.12-13).

É no campo da contradição que se estabelecem as relações sociais e a afirmação da Política de Assistência Social enquanto política pública também. Sua trajetória assistencialista, com tradição de não política ainda encontra espaço na sociedade brasileira. O desafio apontado pelo Professor Francisco de Oliveira de superação dessa lógica calcada nas relações de favor e clientelistas tem sido o caminho que a Política de Assistência tem buscado nos últimos anos.

A definição do papel do Estado enquanto responsável pela universalização da cobertura de acesso a serviços e benefícios e, também, da garantia de direitos a todos que demandam da Política de Assistência tem apontado essa política como política de Estado que se constitui num

[...] espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira (YAZBEK, 2012, p. 7).

---

<sup>37</sup> São eles: Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Hollanda, Machado de Assis, Celso Furtado e Florestan Fernandes.

É tarefa primordial da Política de Assistência Social a superação dessa dimensão com caráter clientelista, no sentido de se afirmar como política que possibilite a construção de direitos, contando com o protagonismo dos sujeitos por ela atendidos. Os elementos conservadores e autoritários, constituintes da formação social brasileira, revelam o quanto a hegemonia das classes dominantes exerce a reprodução das formas de dominação das classes subalternas no País,

É uma sociedade que conheceu e conserva a cidadania como privilégio de classe, como concessão regulada das classes dominantes às demais classes sociais, podendo, inclusive, retirá-la quando quiser, como foi o caso durante as ditaduras. Onde as diferenças e assimetrias sociais e pessoais são transformadas em desigualdades; e estas, em relações de hierarquia, mando e obediência, perpassando a família, o Estado, as instituições públicas e privadas (CHAUÍ, 1996).

É uma sociedade onde os direitos não foram conquistados pela maioria da população, mas sim, constituídos como benesses, como relações de favor e privilégios, desconstituindo a efetivação da cidadania e a construção da democracia.

Coutinho (2008), em um relevante ensaio publicado, onde analisa a gênese, a crise e alternativas para o Estado brasileiro, afirma que esse foi sempre dominado por interesses privados. Ainda que essa seja uma característica do Estado capitalista em geral, no Brasil, assumiu traços mais acentuados que em outros países capitalistas, principalmente no que diz respeito ao pouco que foi conquistado, a partir de 1930, “[...] do aparente Estado do Bem-Estar, mas foi com muita felicidade que Francisco de Oliveira o chamou ironicamente de ‘Estado do Mal-Estar Social’” (COUTINHO, 2008, p.127):

[...] na verdade o pretense Welfare brasileiro não funciona: embora juridicamente a Constituição consagre importantes direitos sociais, sobretudo a partir de 1988, esses só parcialmente são implementados na prática, não tanto porque o país seja pobre ou o Estado não disponha de recursos, como frequentemente se alega, mas sobretudo porque não há vontade política de fazê-lo, ou seja, porque não há um verdadeiro interesse público embasando a ação de nossos governantes. Eles preferem pagar a dívida pública e assegurar o chamado equilíbrio fiscal (através de enormes superávits primários) do que atender às reais demandas da população brasileira (COUTINHO, 2008, p.127).

O autor caracteriza o modelo de Estado burguês brasileiro, principalmente entre os anos de 1930 e 1980, pela presença de uma dominação sem hegemonia, ou seja, seguindo Gramsci, Coutinho fala de “hegemonia de uma fração da classe

dominante sobre as outras frações, mas não do conjunto dessa classe sobre o conjunto das classes subalternas” (COUTINHO, 2008, p.122). Acrescenta que, durante o período populista, houve uma “variação”, a qual denominou de “hegemonia seletiva”, ou seja, aquela que obtinha o consenso de segmentos importantes das camadas populares, como da classe operária urbana, mas que também excluía outros setores importantes, como os trabalhadores rurais, excluídos não só dos direitos sociais como dos direitos políticos. À “hegemonia seletiva”, o autor refere uma interface com o que Wanderley dos Santos designou de “cidadania regulada”<sup>38</sup>.

Embora reconheça o florescimento da organização da sociedade civil desde o período da ditadura, Coutinho refere que o Estado brasileiro, principalmente, a partir do processo de “abertura”, encaminha um projeto pelo “alto”, ou seja, apresenta como objetivo promover uma “descompressão” fortemente seletiva, baseada na cooptação de elementos moderados de oposição e, ao mesmo tempo, na repressão de segmentos mais radicais, representativos dos setores populares. No entanto, na prática, a sociedade civil emergente, para o autor, “[...] terminou por promover um processo de abertura ‘a partir de baixo’, que certamente buscou se valer das novas condições geradas pela implementação do projeto ‘pelo alto’, mas que o transcendeu, indo bastante além dele [...] (COUTINHO, 2008, p.131). Exemplo dessas conquistas são a lei que deu fim ao bipartidarismo e a da anistia.

De qualquer forma, o autor atenta para o principal risco nessa forma de transição: no Brasil, as conquistas são sempre “negociadas”, não se dão numa ruptura única e explosiva, mas mediante transição que se materializa em rupturas parciais e progressivas, mediante a combinação de processos “pelo alto” e de movimentos provenientes “de baixo”. Essa transição reproduziu “alguns dos traços mais característicos do tradicional modo ‘prussiano’ e ‘passivo’ de promover as transformações sociais no Brasil” (COUTINHO, 2008, p.133). Não rompeu, no entanto, com os traços autoritários e excludentes que caracterizam o modo tradicional de fazer política no País.

Assim, os traços constitutivos da sociedade brasileira renovam-se nas diversas instâncias do Estado, sob a hegemonia das classes dominantes, e retardam a construção e a efetivação de uma sociedade democrática baseada na

---

<sup>38</sup>Ver Santos (1987, p.67).

cultura de direitos, na cidadania, ou seja, em outra lógica, que prime por relações mais democráticas e de participação popular.

Essa disputa de projeto societário é um desafio permanente e se apresenta como um campo de lutas, tanto para o Estado como para a sociedade civil.

Portanto, a Política de Assistência Social, enquanto política social pública, necessita ampliar seu leque de atuação para além da oferta de serviços, programas e projetos e trabalhar na construção de caminhos que viabilizem o protagonismo dos sujeitos subalternizados, possibilitando a expressão de seus desejos e reivindicações, trazendo para o centro do debate e do seu fazer a inclusão dos sujeitos excluídos, entendendo que a participação na vida política é elemento-chave para a construção de relações democráticas e autônomas de todos os sujeitos sociais.

#### 4.3 O SUAS: LÓCUS DE CONSTRUÇÃO DE CIDADANIA?

A Política de Assistência Social, em seu atual contexto brasileiro, assume um papel fundamental de política pública de proteção social. Deve exercer suas funções enquanto Sistema Único de Assistência Social que revele a construção democrática de gestão e de expressão dos interesses das classes subalternas, que se caracterize como espaço de construção de direitos e não somente de oferta de serviços e benefícios, onde a busca pela sua dimensão protetiva e de emancipação dos sujeitos sociais seja o seu norte.

Os serviços da Política de Assistência Social constituíram-se ao longo de sua história, como locais de busca de “ajuda” ou, mais recentemente, de expressão de direitos por parte das classes subalternas. Um dos pontos fundamentais desse processo é o entendimento de que os “usuários” desses serviços são sujeitos políticos, que estão em busca não somente de serviços ofertados, mas de políticas públicas efetivas. Esse entendimento, muitas vezes, não está expresso naquilo que esses sujeitos vão buscar. Seus cotidianos são marcados por incertezas e destituições, inclusive de cidadania. A simplicidade com que vivem em seu cotidiano, por vezes, não lhes permite essa percepção de sujeito político, de cidadão de direitos.

A importância aqui pontuada é também de percepção por parte dos operadores da Política de Assistência Social para esse reconhecimento dos sujeitos

demandatários como sujeitos capazes de superar essa condição subalterna, sujeitos capazes de reconstruir suas histórias de vida, de reconhecimento de sua identidade e cidadania. Como afirmou Martinelli,<sup>39</sup> “[...] não há identidade sem história, ser sujeito político é ter pertencimento”.

Essa tarefa se constitui em um dos desafios para o SUAS. Dentre os sujeitos ouvidos na pesquisa empírica, três explicitam, em suas falas, que, na Política de Assistência Social, encontram espaço para a busca de direitos, ou, pelo menos, já percebem que mudanças estão ocorrendo:

A Assistência, ela é uma ferramenta do indivíduo pra alcançar a sua cidadania. Ela gera, ela é a principal ferramenta, a ferramenta de gerar oportunidade de inserir o indivíduo ao meio, de buscar o resgate dessa pessoa, de mostrar pra ela que ninguém nasceu pra ficar no patamar de insignificância (Depoimento do Sujeito 1).

As falas remetem à reflexão dos espaços possíveis que a Política de Assistência Social pode ocupar no enfrentamento da questão social. Entende-se que o combate às desigualdades sociais, em níveis tão elevados como o da nossa sociedade, não é tarefa exclusiva das políticas sociais, porém, como referem os sujeitos entrevistados, nelas existem as possibilidades de acolhimento e de busca por uma “ferramenta para a construção da cidadania”.

A Professora Yazbek chama atenção, em sua entrevista para esta tese, que é fundamental o modo como os profissionais conduzem e orientam o trabalho no SUAS, devendo sempre criar espaços para o protagonismo dos usuários: “[...] às vezes os espaços não estão tão longe — podem ser efetivados em reuniões ou simples conversas”.

Existe a percepção por parte dos entrevistados de que a Política já os considera enquanto sujeitos que possuem voz, que possam interferir nas transformações do cotidiano dos serviços ou com contribuições para a elaboração de políticas públicas, ainda que essas contribuições possam gerar conflitos. Traduzem, assim, que avanços também estão ocorrendo em tempos de construção e efetivação do SUAS:

Tem que melhorar muito, e tá sempre melhorando, mas, só em vocês usarem o usuário como uma peça, uma peça fundamental. Porque, antes,

---

<sup>39</sup>Na palestra **Expressão da Questão Social no Tempo Presente**, proferida, em 20.03.2012, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da PUCRS.

vocês faziam, vocês faziam reordenamento, faziam os troços dentro do serviço, mas não perguntavam qual a necessidade do usuário. Hoje em dia, o usuário tá sendo perguntado. Isso é bom (Depoimento do Sujeito 9);

A prova que tá sendo implantado ainda, não uma coisa ainda concreta. Não tô falando que a Política de Assistência Social não ta alcançando. Ela tá alcançando os caminhos, mas ela tá indo, eu acho que tá indo muito a passos lentos. Porque, hoje, aqui, por tudo que tem, é que eu falo que eu já passei na Política de Assistência Social dentro dos módulos, eu já tive alguns confrontos, algumas coisas. Houve mudanças também. Como eu tive conflitos, eu tive também abraços dessa parte. Isso que foi, que foi me reanimando a continuar vindo na Política da Assistência Social, e, aí, participar da Política de Assistência Social (Depoimento do Sujeito 6).

Cabem aqui um esclarecimento e uma breve contextualização a respeito da fala do Sujeito 9, quando se refere ao processo de participação do usuário, ao ser visto como uma “peça fundamental” na Política de Assistência.

Durante nove meses, no ano de 2011, 12 pessoas, representando os usuários dos Serviços de Proteção Especial de Média e Alta Complexidade das Redes própria e conveniada, juntamente com a Fundação de Assistência Social e Cidadania e também com representantes dos movimentos organizados da população em situação de rua, compuseram um grupo que ajudou a elaborar o Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua da Cidade de Porto Alegre.<sup>40</sup> Esses representantes dos usuários foram denominados “Pesquisadores Sociais” e participaram, durante todo o processo, não somente das reuniões do grupo, realizadas semanalmente, mas também, como representantes, do Comitê Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua, instância criada no mesmo ano, através da Portaria nº 190/2011 do Prefeito Municipal, e que reunia, mensalmente, representantes do Governo, das entidades conveniadas e da sociedade civil. Salienta-se que, durante esse período, os “Pesquisadores Sociais” representaram os interesses da população em situação de rua, utilizando, por muitas vezes, o uso da fala durante as reuniões do Comitê, podendo trazer contribuições na elaboração das políticas, como também ocuparam um espaço para realizar denúncias quanto a situações ou fatos em que sofriam discriminações nos atendimentos prestados pelos serviços da rede.

Enquanto trabalhadora da Fundação de Assistência Social e Cidadania, essa pesquisadora teve oportunidade de participar de muitas reuniões com esse grupo de usuários. Um dos aspectos considerados de grande relevância é a intensidade com

---

<sup>40</sup> O Plano já foi abordado no capítulo anterior, ao tratar do processo de implementação do SUAS em Porto Alegre.

que eles viveram e contribuíram no processo de elaboração do Plano. Desde o uso permanente de um crachá de Pesquisador Social, que receberam enquanto participantes do grupo e que conferiu uma representação simbólica a eles, o qual revelava seu sentimento de pertencimento e protagonismo, até o enfrentamento de desavenças entre os integrantes do próprio grupo, que não os fizeram desistir da construção conjunta.

Com a finalização do Plano, no final do ano, era perceptível como a maioria deles participava ativamente e dava depoimentos de como tinham percebido sua participação nesse período e do crescimento que essa experiência lhes havia trazido. Esse momento serviu de incentivo para que parte desse grupo continuasse a se reunir, no órgão gestor da Assistência, no caso, na FASC, com trabalhadores e com o gestor, a fim de elaborar um novo projeto que contasse com o protagonismo deles; processo que foi acatado e está em desenvolvimento.

Ainda que o protagonismo popular seja pouco enfatizado, na prática, pela Política de Assistência Social, experiências como essa descrita reforçam a importância de ações que primam pela autonomia dos sujeitos e incentivam as lutas contra as desigualdades e a favor da garantia de direitos sociais plenos e universais.

Outras falas ilustram o reconhecimento, por parte do Sujeito 9, da importância de sua participação em fóruns da Política de Assistência, assim como em movimentos populares representativos da população em situação de rua, tanto no âmbito local como no nacional:

Sou uma voz ativa. Quem não pode falar, eu tô falando por essas pessoas, que eu vejo a necessidade deles e minha. Claro que tem muito a melhorar, mas, tá melhorando, o sistema tá mudando e tá sendo muito mais integrado do que era antes. Pra mim, tá sendo bom, sabe (Depoimento do Sujeito 9);

Tenho conhecido em função da luta, sim, do Movimento que eu faço parte: do Aquarela. Fomos pra Bahia, ver como é que tá a situação de cada estado. O nosso estado aqui, nosso município é bom. Muito bom. Pode melhorar ainda, mas é bom (Depoimento do Sujeito 9).

Segundo a Professora Yazbek, “[...] ser protagonista é romper com a subalternidade, é não aceitar submissamente os caminhos que os outros traçam para você” (trecho da entrevista concedida a esta pesquisadora). Percebe-se, na trajetória de alguns dos entrevistados, essa busca de construção, pela participação, de seu protagonismo. Ao se inserirem em movimentos, lutas comunitárias, grupos de discussão, demonstram a intenção de participarem e de serem representantes de

algo e de outros, de poderem ter voz, de poderem dizer o que pensam e, com isso, serem valorizados enquanto sujeitos sociais.

Nas falas do Sujeito 1, quando se refere a ser, ou não, usuária da Política de Assistência Social, sempre se coloca como “usuária por coletivo” ou “via coletivo”, pois entende que sua inserção se dava, principalmente, pelas necessidades da comunidade: “Era mais em prol dos outros usuários. Era um vínculo, uma ferramenta de comunicação entre os usuários e a Assistência Social” (Depoimento do Sujeito 1).

Chamam atenção, nessa fala, o fato de ela se considerar uma liderança comunitária e a percepção de que pontuava quanto à tomada de atitude frente a realidades que necessitavam ser mudadas, rompendo com o processo de acomodação, que, segundo ela, é muito fácil de ser vivido: “[...] é a consciência de não ser só mais uma pessoa diante de uma determinada realidade, mas, sim, de buscar atitude, e a Assistente Social dentro desse processo vinha sendo uma parceira” (Depoimento do Sujeito 1).

Outra experiência trazida por essa entrevistada encontra-se em sua inserção em fóruns, como o do Orçamento Participativo, com o intuito de buscar o que denomina de “identificação”, ou seja, no seu entendimento, uma liderança necessita explicitar qual o seu papel: “[...] tem que buscar quais os meios, ou quais os recursos, quais as pessoas que podem ajudar a transformar a realidade desse coletivo, dessa comunidade” (Depoimento do Sujeito 1).

Nota-se que ela expressa, com muita clareza, qual sua intencionalidade enquanto sujeito que busca os canais de participação e mobilização com vistas à transformação da realidade, sempre voltada para os interesses coletivos, e reconhece que a “parceria” encontrada na Política de Assistência é fundamental. A Política de Assistência Social pode ser um espaço de contribuição à ruptura com a subalternidade em que vivem os sujeitos demandatários da Política, ao se constituir como espaço público de reconhecimento e também como forma de pertencimento social dos subalternizados, por meio da expressão de suas demandas (YAZBEK, 2009).

As falas apontam as reflexões já iniciadas anteriormente e que revelam o quanto se faz necessário escutar o que os sujeitos que buscam Assistência Social têm a dizer. Uma escuta que dê voz, que proporcione, realmente, a expressão da palavra aos sujeitos de sua história, e não a quem, historicamente, vem sendo visto como alguém espoliado, vítima das relações desiguais que geram o justo e o injusto.

Seja espaço onde o protagonismo assuma seu efetivo exercício político de cidadania na complexa trama das relações sociais.

É interessante como as inserções e as experiências que os sujeitos pesquisados trazem remetem para, talvez, um dos maiores desafios que o SUAS tem de se dar conta e enfrentar: de que, somente com a participação popular, é possível romper com a condição subalterna que, historicamente, tem sido atribuída a quem é expropriado dos bens de produção e da condição de cidadão, de que a participação popular deve ser também um eixo da política pública.

Telles (2006) utiliza o conceito de “sujeitos falantes” de Rancière para designar os sujeitos que comparecem, na cena política, como sujeitos portadores de uma palavra que exige seu reconhecimento. Reconhecimento enquanto cidadãos e não mais sujeitos instituídos de negatividades. Para a autora, é somente nesse contexto que deixa de ser considerado “[...] o ‘pobre’ atado pelo destino ao mundo das privações” (TELLES, 2006, p.129) e torna-se o cidadão que reivindica e luta por seus direitos.

As necessidades sociais e coletivas devem ser colocadas no centro das relações sociais e assumir efetivamente a linguagem dos direitos:

[...] é através das práticas de cidadania que se faz a passagem da natureza para a cultura, tirando o outro do indiferenciado e inominado, elaborando sua(s) identidade(s), construindo o(s) seu(s) lugares de pertencimento e integrando(s) por inteiro nesse espaço em que a experiência do mundo se faz como história (TELLES, 2009, p.130).

Vencer o conservadorismo encontrado no dia a dia é outro desafio, principalmente, daqueles que se propõem a contribuir na implantação do direito à Assistência Social pelos caminhos do SUAS. Essas concepções conservadoras, que ainda se fazem presentes não somente na Política de Assistência, mas na sociedade como um todo, por vezes, mascaram e atrapalham o rompimento necessário com práticas clientelistas que desabilitam o caráter protagônico dos sujeitos mandatários da Assistência e fazem com que os seus cotidianos sejam marcados por fatalidades: “[...] os óbices para a participação são também tidos como inevitáveis ou incontornáveis; nada mais cômodo. A indignação com a desigualdade e injustiça é metamorfoseada em resignação” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010).

A metodologia desenvolvida na pesquisa empírica, de escuta e filmagem dos sujeitos escolhidos na amostra, também revela a importância da participação de

cada um enquanto sujeitos, protagonistas de sua história. A ampla adesão de todos ao projeto foi um dos pontos fortes: compareceram aos encontros no horário marcado, cumpriram com o compromisso assumido, sem qualquer exigência de contrapartida financeira ou de outra espécie. O que expressavam era o desejo de contribuir com os seus saberes, e alguns também demonstravam grande interesse em poder se enxergar em um filme contando sua história. O filme podia representar uma forma de deterem certo poder. O poder de ter voz, de poder falar, poder representar o outro e até mesmo se autorrepresentar.

Essas questões remetem a uma passagem do documentário *À Margem da Imagem*, do cineasta Evaldo Mocarzel, realizado no ano de 2001, que focaliza as rotinas de sobrevivência, os estilos de vida e a cultura dos moradores em situação de rua de São Paulo. Especificamente, lembram a cena, ao final do filme, onde a população entrevistada é convidada a assistir ao filme em uma sala de cinema, ao mesmo tempo em que é filmada novamente, ou seja, assistindo ao copião do filme. Em um dos momentos, é espantosa a forma como um dos participantes, um morador em situação de rua, já com uns 60 anos de idade, se enxerga na tela e se surpreende. Então, sentado na platéia, passa a mão em sua barba e cabelo e em suas feições no rosto, como se, num breve instante, descobrisse sua real existência e identidade na cena que acabava de assistir na tela.

O desejo do Sujeito 8 de aparecer na tela, contando que era uma “vencedora” (referia-se ao fato de ter superado a dependência química do crack há mais de dois anos), trazia sua vontade de contribuir, de “ser um exemplo” a todos os outros usuários e profissionais da área que pudessem ouvi-la. Ainda que sua trajetória de vida se constitua por marcas de destituições e subalternidade, há de se reconhecer que, naquele momento, o que lhe pulsava eram a troca de experiência com os demais e seu esforço na superação da sua dependência, motivo de grande orgulho e de luta em sua vida e que gostaria muito que ficasse registrado no filme.

O Sujeito 2 acolheu a entrevista e substituiu o cacique da tribo, uma vez que o mesmo teve que realizar uma viagem, em função de um problema emergencial com uma família da aldeia. Em um primeiro momento, ficou um tanto apreensivo, porém, após alguns contatos com outros membros da tribo, sentiu-se valorizado, pois pôde ser porta-voz do pensamento de sua comunidade. Após sua entrevista, solicitou que fosse entrevistado outro sujeito, entendendo que ele também teria o que contribuir e

acrescer com suas reflexões, respeitando, também, a hierarquia vivenciada por eles na aldeia.

No relato do Sujeito 7, percebe-se que se sentiu valorizada, ao ser escutada na entrevista. No dia da filmagem, compareceu arrumada, maquiada e preocupada em ser vista como alguém que resgatou sua autoestima. Referiu que, quando iniciou seu atendimento na rede de serviços da Assistência, estava em um momento de vida complicada: havia saído de mais uma internação psiquiátrica por uso de drogas (ao todo, foram 12) e tinha sofrido violência doméstica, o que a levou a ter que ir para um acolhimento institucional. No entanto, também referiu que o “pessoal do CRAS e do CREAS” tinham acreditado nela e que só faltava ela mesma perceber isso, que tinha capacidade de mudar: “[...] entrei totalmente sem sonho algum, pra mim, o que acontecesse, acontecia. Hoje não. Já tenho vontade de trabalhar...” “Hoje eu faço questão de levantar de manhã, me arrumar, então, mudou muito a minha vida, muito mesmo” (Depoimento do Sujeito 7).

Cada um dos entrevistados assinala aquilo que considera ser mais relevante, naquele momento, em sua história de vida e pretende contribuir para a construção do filme, por meio da sua imagem, com sua história, seja ela marcada por momentos de protagonismos, seja por momentos de resignações e consensos. Não importa. O que se quer pontuar aqui é o fato de serem ouvidos, de terem dado sua voz a suas experiências, de terem sido capazes de se deixar filmar, o que já expressa a participação de cada um e, conseqüentemente, o desejo de ser protagonista de sua própria história.

Os exemplos apontados ao longo desta tese, traduzidos nos relatos de cada um, servem para que se pense e repense o lugar que os sujeitos ocupam nos serviços de Assistência Social e no SUAS como um todo.

A valorização e o reconhecimento do que cada um tem a dizer já é um início. Pensar o papel dos serviços da rede de Proteção Básica, por exemplo, de prevenção, de atuação no território, percebendo esse território como o lugar que a vida de cada usuário pulsa e acontece. Saber que o trabalho da equipe de profissionais que lá atua tem de ultrapassar os limites físicos do CRAS e da oferta de serviços de acompanhamento familiar ou de serviços socioeducativos e compreender que a mobilização e as formas de organização desses sujeitos individuais e coletivos também se constituem em eixos de atuação da Política de Assistência Social e que o conjunto das demandas de cada território formam a

expressão sociopolítica de todas as demandas e lutas das camadas populares em um determinado contexto histórico.

A PNAS materializada no SUAS, sem dúvida, representa um avanço para a política de proteção social no País. No entanto, ainda é incipiente, no seu texto, o reconhecimento do protagonismo popular, enquanto finalidade precípua dessa política pública, com exceção para a expressão das formas de participação popular no controle social.

É preciso avançar nessa caminhada. É tempo de reconhecer que, além do contexto desfavorável, tanto econômico quanto conjuntural, a Política de Assistência Social ainda encontra um óbice, a conformação de seu caráter público, social e político, que impede a materialidade de uma política universalizante e não contributiva, como apontam as autoras:

A natureza mesma de sua formatação sociohistórica no país, o modo como sempre foi feito o processamento das demandas dirigidas à assistência social, em geral centralizada em requerimentos privados, individualizados e com foco prioritário de ação sob o indivíduo vulnerável ou na sua família “em risco” (“aquela que falha”, no linguajar do senso comum conservador) e não a necessidade social, histórica e coletiva e muito menos no âmbito da luta de classes (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010).

A construção dessa caminhada diferenciada para a Política de Assistência Social é tarefa de todos aqueles que lutam pela sua real expressão enquanto política pública com caráter universalizante e democrático. Os dados da pesquisa empírica apresentados revelam que os sujeitos mandatários da Assistência Social também lutam por essa conquista. Alguns não só percebem que mudanças estão ocorrendo, como já estão inseridos nela, objetivando a efetivação de espaços mais democráticos de conquistas de direitos. Outros ainda reproduzem expressões de conformismo, como marcas de seus cotidianos. Por isso, a tarefa é urgente. Requer o compromisso em reescrever a história da Assistência Social, rompendo com seu caráter ainda conservador, para que se constitua enquanto política pública pautada pelas reais expressões das lutas das camadas populares pela efetivação dos direitos socioassistenciais no País, reconhecendo a importância da centralidade na participação popular.

## 5 CONCLUSÃO

É preciso ter persistência e boa vontade, e eu to lutando, mas eu sei que não é fácil, porque são várias as barreiras. A modificação deve ser grande, mas tem que ser gradualmente, aos poucos. (Depoimento do Sujeito 10).

O sistema de proteção social no Brasil constituiu-se, desde o século passado, calcado em bases frágeis e consolidado segundo a lógica de privilégios para poucos e desproteção para muitos. A lógica do favorecimento e do merecimento e das relações clientelistas, características da formação da sociedade brasileira, demarcou ações assistencialistas e pontuais, gerando, na população, o sentimento de ter que ser “merecedora” dessas práticas para ter acesso às “benesses”. A questão do acesso a direitos, portanto, ficou restrita à parcela da população que correspondia ao perfil dos “clientes” das políticas sociais e que se enquadravam, dessa forma, em seus critérios.

Foi somente a partir dos anos de 80, com a instalação do processo de abertura política no País, do movimento da Constituinte e com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que mudanças na concepção do sistema de proteção social foram acontecendo na sociedade brasileira.

O reconhecimento das Políticas de Saúde, de Assistência Social e da Previdência Social enquanto componentes do tripé da Seguridade Social significa um avanço para o campo das políticas sociais, afirmado a partir de 1988. Apesar de a Previdência Social ainda permanecer uma política contributiva, ou seja, beneficiam-se dela somente os cidadãos que contribuem para a mesma, reafirmando um caráter excludente, a Política de Saúde avança no sentido da universalidade de acesso a todos, e a Assistência Social define como seu público-alvo todos aqueles cidadãos que dela necessitarem.

Passadas mais de duas décadas, a Política de Assistência Social seguiu com seus avanços, tanto no campo conceitual quanto legal. Estamos em tempos de efetivação da Política por meio do Sistema Único de Assistência Social. Porém constata-se que muito há ser feito.

Os avanços legais ainda são insuficientes e não se materializam na vida da maioria da população; não bastam a existência e o conhecimento desses avanços

para que a vida da população pobre se altere, “[...] é preciso mecanismos que confirmem o protagonismo dessa população” (COUTO, 2004, p.187).

As formações social e política da sociedade brasileira não foram favorecedoras de espaços de construção e lutas por conquistas de direitos e de cidadania. Ao contrário, a instituição dos direitos, no Brasil, surgiu com uma lógica invertida, a de concessões e de benesses.

Afirmar a Política de Assistência Social como política pública no campo dos direitos socioassistenciais permanece como um dos grandes desafios.

A condição subalterna atribuída à população que necessita da proteção da Assistência Social é também uma característica da própria política. A Política de Assistência necessita, ainda, deixar esse lugar. Necessita deixar o lugar que, historicamente, lhe foi determinado, de executora de ações meramente “de ajuda”, com caráter pontual e compensatório de alívio à pobreza, e assumir, efetivamente, seu protagonismo. Deve tomar seu lugar no campo da Seguridade Social, com conquistas de financiamentos adequados para a execução de um Sistema Único de qualidade, de ofertas de serviços que contemplem as reais necessidades expressadas pela população que lhes demanda. Que seja uma política capaz de “[...] politizar e dar visibilidade aos interesses das classes subalternas” (YAZBEK, 2012) e exercer seu real papel: da Assistência Social como direito.

Os segmentos dos trabalhadores e dos gestores da Política também necessitam sair do lugar subalterno que vêm ocupando. É sabido que muito tem sido feito no sentido de qualificar esses atores. Inúmeros processos de capacitações profissionais vêm ocorrendo pelo Brasil afora, inclusive financiados pelo Governo Federal, no intuito de aperfeiçoar e qualificar o exercício profissional nos diversos segmentos da Política de Assistência Social. Também as conquistas de outros profissionais da área social que não somente o Assistente Social para compor as equipes de trabalho dos serviços foram um grande avanço proposto e executado no SUAS, onde as ações com caráter interdisciplinar têm-se constituído em um grande desafio.

Há de se reconhecerem os avanços, no entanto, há de se constatar, que no cotidiano dos serviços e da gestão da Política, muito tem de ser feito. Principalmente, no que se refere ao rompimento necessário com pensamentos e práticas com cunho conservador, que são impostas pela realidade do dia a dia aos operadores e gestores da Política, onde os trabalhadores ocupam, por vezes, um

lugar residual, em uma esfera periférica, de não enfrentamento das contradições expressas na questão social e, conseqüentemente, reproduzem a conformação da não cidadania, ao invés das conquistas de direitos.

É necessário consolidar a Política de Assistência Social como o lugar de oferta de serviços qualificados que ultrapassem as ações do campo individual, que construa formas de articulações e mobilizações coletivas, onde essas construções assumam caráter radicalmente democrático e que contemplem e revelem as reais necessidades expressadas pela população.

Os desafios de enfrentamento da questão social e de superação de desigualdades ultrapassam o SUAS. A partir dos anos 80, com a implementação do ideário neoliberal em nível mundial, vive-se sob a ordem estabelecida por seus pilares: a cultura de um Estado mínimo, nos ajustes econômicos materializados na apologia da privatização e da supremacia do mercado e na conclamação da sociedade civil e das classes subalternas à adesão a essa lógica, desqualificando a democracia e a política (SIMIONATTO, 2004).

A Política de Assistência move-se nesse espaço contraditório e, muitas vezes, assume a lógica instituída de clientelismo e de favores, reiterando essa realidade imposta. No entanto, necessita assumir seu papel protagônico de explicitar os conflitos existentes na sociedade, para buscar consensos que a efetive como política pública de proteção social em uma perspectiva democrática e participativa.

Afirmar a Assistência Social como direito é, segundo Couto (2004, p. 187), tarefa de toda uma sociedade e da disputa, “[...] nos marcos do capitalismo, pela ampliação da fatia dos investimentos que devem ser utilizados para que os efeitos perversos da exploração do capital sobre trabalho possam ser reduzidos”.

Para Coutinho (2008, p.51), os conceitos que melhor expressam a “reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos” são o de cidadania e, conseqüentemente, o de democracia: a cidadania é algo conquistado, é fruto de uma luta permanente, “[...] travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração”. Portanto, a cidadania não é algo concedido aos indivíduos.

A cidadania, ao ser referenciada a direitos e ancorada na existência do Estado, está assentada também no princípio da igualdade. No Brasil, a conquista da igualdade é uma luta permanente e ambígua. A convivência com as discriminações

e com as relações de hierarquias tão enraizadas na cultura política brasileira dificulta a garantia de igualdade e justiça para todos.

É necessário romper com essa lógica tão fortemente instituída, porém tão pouco explicitada e enfrentada pelo conjunto da população. Esse passado conservador necessita ser liquidado, a fim de se poder escrever uma história com um futuro diferenciado. No entanto, é necessário o enfrentamento, pela sociedade como um todo, dessas relações tão desiguais e injustas vigentes no Brasil.

A questão da justiça social está implicada na trama dos conflitos, e, a partir da explicitação deles, o enigma dos direitos decifra-se enquanto conquista de reconhecimento e legitimidade: “[...] é através do conflito que os excluídos, que os não-iguais, impõem seu reconhecimento como indivíduos e interlocutores legítimos, dissolvendo as hierarquias nas quais estavam subsumidos numa diferença sem equivalência possível” (TELLES, 2001, p. 30).

Portanto, o exercício da democracia é uma questão central, onde a inclusão dos “excluídos” é um desafio permanente. Levá-los a participar ativamente da vida política também é uma tarefa da Política de Assistência Social.

É necessário ter espaço para que o campo dos conflitos faça parte da complexa trama das relações sociais da sociedade brasileira, deixando de lado as regras tão excludentes que as permeiam com “naturalidade”, para dar lugar a uma sociedade mais igualitária.

Os depoimentos extraídos da pesquisa empírica realizada nesta tese revelam alguns exemplos da relação que os entrevistados estabelecem entre a busca por direitos e a Política de Assistência Social, o que reafirma a importância do protagonismo dos sujeitos nesse campo e expõe alguns caminhos que os mesmos trilham. A busca de direitos, para eles, perpassa o atendimento via os serviços de Assistência Social, seja pelo espaço de escuta que lá é oferecido, seja pelo encaminhamento a benefícios, seja pela via da participação em espaços de mobilização, seja pela expressão que a Política dá para suas demandas. Já se identifica a relação entre direito e Assistência, onde a Política é atrelada a uma ferramenta, a um espaço fundamental de busca e de atendimento das necessidades identificadas individualmente como necessárias para si ou para o coletivo.

Na entrevista concedida pela Professora Carmelita Yazbek para esta tese, ela referiu que, provavelmente, haveria uma diferença nas falas dos sujeitos deste estudo em relação à daqueles que foram entrevistados por ela em sua pesquisa de

Doutorado. Fez essa relação para mencionar o contexto, pois sua experiência se realizou no período anterior à legislação da LOAS. Realmente, evidenciou-se essa diferença, porque hoje a Política de Assistência Social se encontra em outro momento, o que, segundo Yazbek, é relevante, pois o SUAS se constitui “em um elemento concreto” a ser avaliado. E esse fato foi constatado: houve esse reconhecimento por parte dos sujeitos entrevistados, como já demonstrado nos depoimentos apresentados ao longo do texto, nos capítulos.

Assim, a construção de um Sistema Único com gestão democrática para a Assistência Social, ainda que incompleto ou a “passos lentos”, como referiu o Sujeito 6, representa uma possibilidade importante de construção de cidadania para muitos que dela necessitam e “[...] atende a uma dimensão das lutas das classes subalternas em seu conjunto” (YAZBEK, 2012, p. 8), em uma perspectiva emancipatória, cumprindo com uma das funções enquanto Política Social.

Conforme o pensamento gramsciano, o rompimento da subalternidade somente acontece no momento em que ocorrer um movimento de emancipação das classes subalternas, a partir das suas autoatividade e autonomia, provocando a cisão com a classe dominante. Mas não basta a negação radical da ordem. É necessária a materialização de uma nova subjetividade, que organize a vida material e cultural sob novas bases, numa perspectiva de totalidade, ou seja, que se desenvolva para além da fase econômica, para elevar-se à fase de hegemonia ética-política, expressão de uma vontade coletiva e unificadora das classes subalternas.

As políticas sociais, e a Assistência Social aqui especificamente, no exercício de sua função pública, necessitam enfrentar barreiras institucionais burocráticas e buscar também uma gestão que leve em conta canais incentivadores da participação popular na tomada de decisões e na execução da própria política. É uma tarefa difícil e desafiadora, porém necessária.

A democracia só realizará seu valor universal no Brasil se essas grandes massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticos protagonistas. Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização é um valor universal sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está acabada. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção (COUTINHO, 2008, p.153).

A tarefa de democratização das relações sociais ou de aprofundamento e universalização da cidadania é um processo dinâmico e contraditório e, para Coutinho (2008), uma das principais características da modernidade. Para o autor, é uma contradição constante, pois a universalização da cidadania é incompatível com a existência de uma sociedade de classes.

Porém, como todo processo contraditório, ele se dá mediante avanços e recuos. Assim é a difícil tarefa da Política de Assistência Social em tempos de SUAS. Ainda que “a passos lentos”, ela se desenha como uma das possibilidades ou como uma “ferramenta” de construção de direitos para as classes subalternas na sociedade brasileira.

No entanto, ao final desta tese, pode-se concluir que, apesar de se observar o reconhecimento, por parte de alguns usuários da Política aqui entrevistados, de mudanças nesse campo, também se constata que, para outros, ela se configura como expressão e reiteração da subalternidade. O espaço que a política pública ocupa nesse País ainda serve muito para a conformação de demandas e pouco como expressão legítima de reivindicações e lutas por direitos das classes subalternas.

Assim como a Política de Assistência Social se move em um campo permeado de contradições, as experiências dos sujeitos pesquisados também revelam movimentos contraditórios: do consenso à rebeldia, do conformismo à resistência, e alguns permanecem legitimando a subalternidade que lhes foi atribuída.

Espera-se que novos horizontes se construam na agenda da Assistência Social, onde a política abra também espaços para que os “sujeitos falantes” ocupem seus lugares de protagonistas, dignos cidadãos.

Os espaços formais já constituídos de participação popular apresentam desafios a serem enfrentados pela Política de Assistência Social. A participação dos usuários nos espaços de controle social, por exemplo, necessita ser ocupado em outra lógica, onde ultrapasse as questões corporativas, de interesses particulares, e avance na defesa de direitos coletivos para essa população. Também sua participação na gestão dos serviços é outro desafio: deixar a condição subalterna que, historicamente, lhe foi atribuída para contribuir enquanto sujeito de direitos.

Portanto, o caminho talvez mais complexo esteja no reconhecimento, pela própria Política, desses usuários enquanto sujeito de direitos, capazes de interferir

nos processos de transformação de seus cotidianos e não apenas enxergá-los como sujeitos que lutam pela sua sobrevivência diária, na tentativa de garantir sua reprodução material e social. Nesse sentido, a Política de Assistência necessita rever sua atuação e ocupar-se com estratégias de trabalho democráticas, as quais objetivem o incentivo desses usuários à mobilização e à participação, na perspectiva do protagonismo popular e de construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Pois, como afirma a entrevistada:

[...] ninguém nasceu pra ficar no patamar de insignificância (Depoimento do Sujeito 1).

## REFERENCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas, **NBR 14724**: informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação. 3ª edição, Rio de Janeiro: ABNT, 2011. Disponível em: <[http://www.ufpe.br/decon/.../ABNT\\_NBR\\_14724\\_Trabalhos\\_Academicos.pdf](http://www.ufpe.br/decon/.../ABNT_NBR_14724_Trabalhos_Academicos.pdf)>. Acesso em 11 julho de 2012.

ABREU, M. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

ALVARENGA, M. S. **Risco e Vulnerabilidade na Política Nacional de Assistência Social**. Vitória:UFES, 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social). Programa de Pós - Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1977.

BECK, U. **Liberdade ou capitalismo**, São Paulo: UNESP, 2003.

\_\_\_\_\_; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1997.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009a, 2 ed.

\_\_\_\_\_. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Notas para um balanço crítico do SUAS: a título de prefácio. **Revista Em Foco**, Rio de Janeiro, n 5, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BOSCHETTI, I. As forças de apoio e de oposição à Primeira Proposta de Regulamentação da Assistência Social no Brasil. **Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM/UNB**, Brasília, ano III, n. 11, out. 2002.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Programa Bolsa Família. **Coleção Olho Vivo**. Brasília, DF, 2010a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009**. Brasília, DF, reimpressão 2011b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social - PNAS 2004. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2011<sup>a</sup>.

CADERNOS DE GRÁFICOS PLANO BRASIL SEM MISÉRIA 1 ANO DE RESULTADOS. 2012. Disponível em < www.mds.br>. Acesso em: 27.08.2012.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, 5 ed.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. 7<sup>o</sup> edição, Petrópolis: Rio de Janeiro, Vozes, 2008.

CHAUI, M. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

\_\_\_\_\_. **Conformismo e resistência**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. **Parâmetros para Atuação dos Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília, DF: CFESS, 2009.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL - CRESS 10<sup>a</sup> Região. **Coletânea de Leis**. CRESS SER É LUTAR. Gestão 1999- 2002. Porto Alegre, RML Gráfica. 2000.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, B. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R. **O direito social e a Assistência Social brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: MDS, UNESCO. **Concepção e gestão de proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.

\_\_\_\_\_; PRATES, J.; **Relatório de Consultoria**: Proposta de Reordenamento da Rede Socioassistencial e Implantação do SUAS em Porto Alegre. Porto Alegre: 2008. (Documento Interno).

\_\_\_\_\_ ; YASBEK, M. C; RAICHELIS,R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. et al. (Orgs.), **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

CRESWELL, J. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEL ROIO, M. Gramsci e a emancipação do subalterno. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 29, nov. 2007.

DRAIBE, S. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. **Série Reformas de Política Pública**, Santiago do Chile, CEPAL/Naciones Unidas, n.14, 1993.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5 ed, São Paulo: Globo, 2005.

FIORI, J. L. **Os Moedeiros Falsos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FLEURY, S. **Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: o risorgimento**. Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v. 5.

GULLAR, F. A Vida Bate. In: GULLAR, Ferreira. **Toda Poesia (1950-1999)**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

HOBSBAMM, E. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, M. V. **O novo ecletismo na política social brasileira: entre o “risco social” e a luta por direitos**. Conteúdo (mimeo) de palestra realizada no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social: Crise do Capital e Produção do Conhecimento na Realidade Brasileira: pesquisa para quê, para quem e como?, Rio de Janeiro em 06.12.2011.

\_\_\_\_\_. A questão social no Capitalismo. *Temporalis - Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Brasília, ano 2 , n. 3, 2001.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS. **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, Octávio. A nação das classes dominantes. In: LARANJEIRA, Sônia (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010: resultados gerais da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. **Cadernos de Análise**. Brasília, DF: IPEA, 2012.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. Assistência Social e Segurança Alimentar, Brasília, Edição Especial, nº 13, 2007. Disponível em < [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) > Acesso em 12.09.2008.

IVO, A. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. Brasília, DF: ENAP/UFGRS (EAD), 2008.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

LOIZOS, P. Vídeo, filme e fotografia como documentos de pesquisa. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINELLI, M. L (Org.) **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARTINS, J. S. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MENDES, J.; PRATES, J.; AGUINSKY, B. **O Sistema Único de Assistência Social**: entre a fundamentação e o desafio da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

OLIVEIRA, F. Prefácio. In: RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Privativação do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M.C. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

\_\_\_\_\_. Vulnerabilidades Sociais e Carência de Direitos. In: **Cadernos ABONG**, nº 8, jun-1995.

PAIVA, B.; ROCHA, M., CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálisis**, Florianópolis, vl.13, nº 2, 2010.

PAUGAM, S. **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.

PEREIRA, P. A. A Saúde no Sistema de Seguridade Social Brasileiro. **Ser Social**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, UnB, n. 10, jan./ jun. 1998.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Política de Assistência Social no Brasil: avanços e retrocessos. **Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM/UNB**, Brasília, ano III, n 11, out. 2002.

\_\_\_\_\_. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos** - Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PRATES, J. C. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre, v.11, n. 1, p. 116-128, jan./jul. 2012.

\_\_\_\_\_. O Planejamento da Pesquisa Social. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Porto Alegre, ano IV, n. 7, p. 123-143, jan./jul. 2004.

\_\_\_\_\_. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. Tese. (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Porto Alegre, 2003.

\_\_\_\_\_. O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. **Revista Temporalis** n 9. Recife, UFPE/ABEPSS, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, METROPLAN, PNUD, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano da região metropolitana de Porto Alegre**, 2008.

\_\_\_\_\_. **Atlas do desenvolvimento humano da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Disponível em <[www.observatorioportoalegre.com.br](http://www.observatorioportoalegre.com.br)>. Acesso em: 30.10.2012.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODRIGUES, M. Balanço crítico do SUAS: assistência X assistencialização. **Revista Em Foco**. Rio de Janeiro, CRESS/RJ, n 5, 2009.

SANTOS, W. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHUCH, P. et al. População adulta em situação de rua em Porto Alegre: especificidades antropológicas. In: GEHLEN, I. et al (Orgs.). **Diversidade e Proteção Social**: estudos quanti-qualitativos das populações de Porto Alegre. Porto Alegre: Centhury, 2008.

SILVA, M. O. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v.13, n. 2, 2010.

SILVA, M. B. O “Louco de rua” e a **Seguridade Social em Porto Alegre**: da (in)visibilidade social à cidadania? Porto Alegre: PUCRS, 2005. Dissertação (Mestrado). PUCRS, 2005.

SIMIONATTO, I. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização? **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 7, 2004.

SOARES, L. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS, UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS, UNESCO, 2009.

TELLES, V. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

WAINWRIGHT, H. **Uma resposta ao neoliberalismo**: argumentos para uma nova esquerda. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

YASBEK, M.C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, jun 2012, nº 110, p. 288-322.

\_\_\_\_\_. Serviço Social e pobreza. Revista **Katalysis**, Florianópolis, v.13, n. 2, 2010 (Editorial).

\_\_\_\_\_. **A cultura da subalternidade e o protagonismo popular na política de assistência social: uma equação possível?**. Conteúdo (mimeo) de palestra realizada no Seminário “A proteção socioassistencial básica e os desafios da implantação do SUAS em Santa Catarina”, em 13.09.2012, no prelo para publicação.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 7ª edição, 2009.

\_\_\_\_\_. Os caminhos para a pesquisa no Serviço Social. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Recife, ano V, n. 9, p. 147-159, jan./jun 2005.

\_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Recife, ano II, n. 3, 2001.

## APÊNDICES E ANEXOS

## APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semi-estruturada

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Pesquisa: “Os usuários no Sistema Único de Assistência Social (SUAS):  
**Cidadãos de direitos?”**

As perguntas deste roteiro têm por finalidade orientar as entrevistas com os sujeitos da pesquisa, ou seja, com os usuários da política de assistência social sendo que os questionamentos poderão ser elaborados de forma indireta, visando qualificar as informações da pesquisa.

As entrevistas terão como objetivo, verificar o entendimento que os sujeitos têm de si mesmos enquanto usuários dos serviços de assistência social no Sistema Único de Assistência Social no âmbito estatal no município de Porto Alegre.

Apresenta-se o roteiro de entrevista que será direcionado a todos os sujeitos entrevistados.

#### Identificação

Nome do(a) Entrevistado(a): \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Nível de complexidade do serviço: \_\_\_\_\_

#### Questões do roteiro para entrevista:

- ✎ *Qual o seu entendimento sobre a política de assistência social?*
- ✎ *Em sua opinião para que ela serve?*
- ✎ *Como você se sente utilizando os serviços de assistência social em Porto Alegre?*
- ✎ *Por que você procura os serviços de assistência?*
- ✎ *Como você foi tratado nesse(s) serviços?*
- ✎ *No texto que define o SUAS, é escrito que toda pessoa que procura a assistência social deve ser tratada como cidadão de direitos. Fale um pouco sobre seu entendimento sobre isso:*
- ✎ *O que é ser usuário do Sistema de Assistência Social, em sua opinião?*

Entrevista realizada no dia: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Às \_\_\_\_ horas e \_\_\_\_ minutos.

Local da entrevista \_\_\_\_\_.

**APÊNDICE B – Autorização do Gestor**

Ao Presidente da Fundação de Assistência Social e Cidadania  
Sr. Kevin Krieger

Porto Alegre, 30 de março de 2011

Prezado Senhor:

Vimos, por meio deste, solicitar sua autorização para a realização da Pesquisa de Doutorado de Marta Borba Silva na rede de serviços de assistência social da Fundação de Assistência Social – FASC, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – PMPA, a ser realizada no ano de 2011.

A Pesquisa intitulada **“Entre a rebeldia e o consenso: o debate acerca dos sujeitos demandatários da política de assistência social”** entrevistará os usuários dos serviços de assistência social da FASC, nas nove regiões de assistência social da cidade, em serviços das proteções básica e especial, de média e alta complexidade. Como produto final será realizado um vídeo, o qual será disponibilizado aos sujeitos entrevistados bem como a essa Fundação.

A doutoranda Marta Borba Silva pertence ao Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social, do Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, sob orientação da Profa. Dra. Berenice Rojas Couto.

Certos de sua atenção, desde já agradecemos,

  
Kevin Krieger  
Presidente/FASC  
Matrícula 51663.0

  
Marta Borba Silva

## APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa **“Os usuários no Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Cidadãos de direitos?”**, que tem como **objetivo** verificar o entendimento da gestão do Sistema Único de Assistência Social no âmbito estatal e das entidades e organizações de Assistência Social na consolidação dos princípios democráticos, para contribuir na operacionalização da gestão da política de Assistência Social conforme a Constituição Federal de 1988.

Será desenvolvida pela Assistente Social Marta Borba Silva (CRESS Nº 3315), sob orientação da Profa. Dra. Berenice Rojas Couto, vinculados ao Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (NEPES) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Sua colaboração é fundamental para compor as informações da pesquisa, possibilitando maior visibilidade a implantação do Sistema Único de Assistência Social, visando contribuir para o aprimoramento dos referenciais teóricos e a qualificação dos processos desse sistema. Os dados da pesquisa estarão à disposição na universidade ao término da pesquisa, prevista para março de dois mil e treze.

Por intermédio deste termo são garantido-lhes os direitos de: ser devidamente esclarecido sobre os objetivos da pesquisa acima mencionada de maneira clara e detalhada; sigilo absoluto sobre seus dados pessoais; retirar seu consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo sem que isto me traga qualquer prejuízo; solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa entrando em contato com a pesquisadora Marta Borba Silva (Telefone Celular: 51 99621370 – NEPES: 51 33203500 R. 4178), com sua orientadora Professora Doutora Berenice Rojas Couto (Telefones: 51 33203939 / 51 33203546) ou com o Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Telefone: 51 33203345); a ampla possibilidade de negar-se a responder quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais a sua integridade física, moral e social.

**“Declaro estar ciente das informações constantes neste ‘Termo de Consentimento Livre e Esclarecido’, entendendo que serei resguardado pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa; poderei retirar meu consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo sem que isto me traga qualquer prejuízo poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; que fui devidamente esclarecido sobre os objetivos da pesquisa acima mencionada de maneira clara e detalhada; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa. Permito a gravação e/ou a filmagem de minha entrevista, que será transcrita, lida e utilizada na referida pesquisa de forma integral ou em partes, sem restrições de prazos e citações, a partir da presente data. As informações são de responsabilidade do pesquisador. Abdico direitos autorais meus e de meus descendentes, subscrevendo o presente termo”.**

Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

Participante: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Entidade/organização: \_\_\_\_\_

Marta Borba Silva  
Pesquisadora

**ANEXO A – Aprovação do Comitê de Ética**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

OF. CEP-1217/11

Porto Alegre, 15 de julho de 2011.

Senhora Pesquisadora,

O Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS apreciou e aprovou seu protocolo de pesquisa registro CEP 11/05474 intitulado **“Entre a rebeldia e o consenso: O debate acerca dos sujeitos demandatários da política de assistência social”**.

Salientamos que seu estudo pode ser iniciado a partir desta data.

Os relatórios parciais e final deverão ser encaminhados a este CEP.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Rodolfo Herberto Schneider  
Coordenador do CEP-PUCRS

Ilma. Sra.  
Profa. Berenice Rojas Couto  
FSS  
Nesta Universidade

**PUCRS**

**Campus Central**  
Av. Ipiranga, 6690 – 3º andar – CEP: 90610-000  
Sala 314 – Fone Fax: (51) 3320-3345  
E-mail: [cep@pucrs.br](mailto:cep@pucrs.br)  
[www.pucrs.br/prppg/cep](http://www.pucrs.br/prppg/cep)

CATALOGAÇÃO NA FONTE

**S586e Silva, Marta Borba**  
**Entre a rebeldia e o conformismo : o debate com os sujeitos demandatários da política de assistência social / Marta Borba Silva. – Porto Alegre, 2012.**

146 f.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, Pós-Graduação em Serviço Social. PUCRS.

Orientador: Prof<sup>a</sup> Dra. Berenice Rojas Couto.

**1. Sistema Único de Assistência Social. 2. Pobreza. 3. Direitos Sociais. 4. Cidadania. 5. Protagonismo. I. Couto, Berenice Rojas. II. Título.**

CDD 361.981

**Bibliotecária Responsável**

Ginamara de Oliveira Lima  
CRB 10/1204