

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – UFJF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

LÍVIA MENDES VIANA MORAIS

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE A PERSPECTIVA DOS
SUJEITOS: a experiência dos usuários do CRAS de Juiz de Fora/MG

JUIZ DE FORA

2014

LÍVIA MENDES VIANA MORAIS

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE A PERSPECTIVA DOS
SUJEITOS: a experiência dos usuários do CRAS de Juiz de Fora/MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Carina Berta Moljo

JUIZ DE FORA
2014

*À minha amada e eterna avó, Paulina Inácia de Jesus.
Ao doar sua vida ao outro nos ensinou a respeitar e
ver o caminho repleto de possibilidades que
cada um representa.*

AGRADECIMENTOS

"Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe."
Clarice Lispector

Comemorar a conclusão do mestrado é também comemorar todo apoio recebido durante esta jornada. Foram dois anos intensos! Novos e antigos amigos se fizeram presentes de forma significativa para consolidação deste passo tão importante para minha carreira profissional e na minha vida pessoal. É com imensa alegria que agradeço a todos eles...

Primeiramente, agradeço a Jesus Cristo, por ter nos deixado a maior lição de igualdade entre os homens. Enquanto homem lutou contra as desigualdades de sua época, travando uma luta pela libertação do povo oprimido, contra a tirania dos dominadores. Enquanto Deus me dá a certeza e o conforto de continuar e acreditar que ainda é possível... E que somente através do conhecimento mudaremos a realidade, "e conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará" (João, 8:32).

Ao Wesley, meu companheiro amado, marido e amigo, porto seguro para os momentos de grandes inseguranças, agradeço a paciência e a cumplicidade. Aos meus pais, pelo exemplo de perseverança, amor incondicional e por serem os primeiro torcedores para meu crescimento acadêmico. As minhas irmãs por me fazerem acreditar que sou capaz! Aos meus cunhados pelos debates e filosofias compartilhados. Aos meus sogros, cunhadas e concunhados pela tolerância pelos muitos momentos ausentes. As meus sobrinhos, luz da minha vida, fonte de renovação das minhas forças. A todos meus familiares que sempre torcem pelo meu sucesso e de maneira muito especial, agradeço a minha amada avó Paulina, que agora intercede por mim junto a Deus, por seu meu maior exemplo de dedicação ao outro.

Agradeço a todos os professores que contribuíram com o meu amadurecimento profissional, em especial o professor Rodrigo Souza Filho por me acompanhar desde a graduação neste processo e ser uma grande referência intelectual e profissional para mim. A minha orientadora Carina, por me encorajar e em alguns momentos acreditar mais em mim do que eu mesma, obrigada pela cumplicidade e paciência. Agradeço ao Departamento de Proteção Básica da Secretaria de Desenvolvimento Social de Juiz de Fora/MG e a todas as equipes dos CRASs em que estivemos presentes, obrigada por nos abrir as portas e possibilitar o encontro fundamental com nosso objeto de estudo. Acima

de tudo agradeço a todos os usuários que nos permitiram realizar este estudo nos recebendo e compartilhando um pouco de suas histórias, sem eles nada disso seria possível.

Deixo o meu muito obrigada a todos os amigos que contribuíram, direta ou indiretamente, para conclusão desta etapa. Em especial as amigadas conquistadas e compartilhadas pela experiência do mestrado e as amigas de longas datas, por me incentivar a continuar, mesmo quando tudo era muito difícil. Obrigada por me mostrarem que é a partir das diferenças e do respeito que construímos verdadeiras amigadas.

“É falso que o cientista social possa compreender a fala do outro sempre, como é falso que só é socialmente eficaz a fala que pode ser compreendida e explicada pelo cientista social”.
José de Souza Martins

RESUMO

A efetivação da assistência social enquanto política social pública e direito social ainda é um desafio a ser enfrentado na atualidade. De maneira geral, as classes dominantes vêm renovando suas estratégias de dominação e a proteção social aparece como instrumento de legitimação do poder e imposição de interesses e, ao mesmo tempo, ela representa o tensionamento da luta da classe trabalhadora pelo reconhecimento de suas necessidades. Esta dissertação tem como proposta realizar uma análise sobre a compreensão dos sujeitos, usuários da política de assistência social a respeito da mesma. O caminho teórico-metodológico utilizado no nosso estudo procura enfatizar o lugar que os usuários ocupam nas relações capitalistas, enquanto classes subalternas, destacando as particularidades da formação socio-histórica brasileira e a expansão das políticas sociais, revelando a disputa entre dois projetos de âmbito nacional: um vinculado com a expansão dos direitos sociais, bem como da sua universalização, e outro que aposta no aprofundamento do modelo neoliberal de redução da intervenção estatal na área social. Desenvolvemos uma pesquisa teórica acerca das categorias necessárias para compreensão do nosso objeto e uma pesquisa de campo em três Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), do município de Juiz de Fora/MG. O objetivo central do nosso estudo é identificar como os usuários compreendem e percebem as ações da política de assistência social em suas vidas e de suas famílias, bem como analisar as mudanças que a condição de assistindo por essas ações trouxeram. A pesquisa de campo contou com a realização de 60 observações, realizadas em conjunto com os integrantes do grupo de pesquisa, intitulada “Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social em Juiz de Fora: Uma análise a partir dos assistentes sociais e usuários do SUAS” – financiada pelo CNPq e pela UFJF, sobre a coordenação da professora Carina Berta Moljo, que conta com a participação de outra aluna do mestrado em Serviço Social, alunas de iniciação científica e de treinamento profissional do curso de graduação em Serviço Social dessa mesma universidade, e seis entrevistas com usuárias dos três centros de referência. Os resultados mostram os desafios para os profissionais que atuam nesta área, principalmente, em relação a necessidade de conhecermos melhor este usuário e as particularidades que compõem o seu universo, afim de buscar propostas que realmente alcancem as necessidades e anseios deles, para efetivação da política de assistência social enquanto direito social.

Palavras-chave: assistência social, direito social e classes subalternas.

ABSTRACT

Nowadays, the execution of social assistance as a public social policy and social rights is still a challenge to be faced. In general, the ruling classes are renewing their domination strategies, and the social protection appears as a legitimation of power tool and as an imposition of interests. At the same time, it represented the tension of working class struggle for recognition of their needs. This dissertation proposes to perform an analysis about the understanding of the agents and users of social assistance policy regarding this subject. The theoretical and methodological approaches used in our study seek to emphasize the place that these users occupy in capitalist relations as lower classes, highlighting the particularities of the Brazilian socio-historical formation and the expansion of social policies, revealing the dispute between two national projects : the first one linked with the expansion of social rights, as well as its universalization, and another one emphasizing on the deepening of the neoliberal model of reduction of state intervention in the social area. We develop a theoretical research about the categories that were needed to understand our object and a field survey in three Social Assistance Reference Centres (Centros de Referência de Assistência Social – CRAS), the city of Juiz de Fora/ MG. The main objective of our study is to identify how users understand and perceive the actions of the social assistance policy in their lives and their families, as well as to analyze the changes that the assisted condition of these actions achieved. The field research was composed of 60 observations, and it was conducted with the members of the research group entitled "Social Services and Unified Social Assistance in Juiz de Fora: An analysis from social workers and users of SUAS" – founded by CNPq and UFJF – is coordinated by Professor Carina Berta Moljo and it includes the participation of other student of master's degree in Social Work, undergraduate research students and undergraduate professional training from the same university, and six interviews with users of the three reference centers. The results show the challenges for professionals working in this area, mainly concerning the need to better know this user and the particularities that compose its universe, in order to seek proposals that actually achieve their needs and desires to execute the social care policy as a social right.

Keywords: social assistance, social law and subordinate classes

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| CAPITULO 1 – AS PARTICULARIDADES DA FORMAÇÃO SOCIO- HISTORICA BRASILEIRA | 17 |
| 1.1 Construindo uma nação: a formação socio-histórica brasileira | 17 |
| 1.2 Da Colônia a Independência: construindo as bases política-culturais brasileiras .. | 26 |
| 1.3 A proclamação da República: do populismo autoritário á ditadura militar | 31 |
| 1.4 A luta pela democracia e a ofensiva neoliberal: a construção de “dois Brasis” | 39 |
| CAPITULO 2 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CAMINHO DA CONSOLIDAÇÃO ENQUANTO DIREITO SOCIAL | 49 |
| 2.1 As políticas sociais: breve contextualização | 49 |
| 2.2 A política de assistência social no contesto das políticas sociais brasileiras | 62 |
| 2.3 O neoliberalismo e as políticas sociais | 81 |
| 2.4 A assistência social brasileira nas década de 1990 e 2000 | 86 |
| 2.5 A implementação da política de assistência social em Juiz de Fora/MG | 94 |
| CAPÍTULO III – A EXPERIÊNCIA DOS SUJEITOS: OS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA/MG | 102 |
| 3.1 O Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) | 103 |
| 3.2 As observações | 111 |
| 3.2.1 Quem são eles? | 111 |
| 3.2.2 Vínculo com a instituição | 117 |
| 3.2.3 Aspectos externos e internos da demanda | 124 |
| 3.2.4 As reuniões de cesta básica | 129 |
| 3.3 As entrevistas | 133 |
| 3.3.1 O perfil | 134 |
| 3.3.2 Porque o usuário vai ao CRAS? | 141 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 156 |

| | |
|---|------------|
| REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA | 163 |
| | |
| ANEXOS | 170 |
| Anexo 01 – Roteiro para a observação nos CRASs | 170 |
| Anexo 02 – Roteiro entrevista | 172 |
| Anexo 03 – Termo de consentimento livre e esclarecido | 175 |
| Anexo 04 – Serviços executados pela AMAC | 176 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscou conhecer e compreender a percepção que os usuários da política de assistência social do município de Juiz de Fora – MG têm sobre essa política. Entender como os usuários desta política a apreendem, o que ela significa para eles e como ela se faz presente em suas vidas. A proposta de conhecer o universo do usuário da assistência social veio da necessidade de ultrapassar as demandas expressas nos atendimentos realizados no Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) Infância e Juventude na cidade de Juiz de Fora, durante minha experiência profissional neste campo¹, e desvendar a aparente “passividade” com a qual eu percebia a chegada destes sujeitos neste espaço.

Quando iniciamos nosso processo de estudo só tínhamos duas certezas: que queríamos conhecer como o sujeito, usuário da política de assistência social, compreende esta política; e o caminho teórico-metodológico no qual iríamos nos debruçar para alcançarmos nossas aspirações. Mergulhar no universo do outro, que tão corriqueiramente imaginamos conhecer, enquanto sujeitos para os quais trabalhamos nos permitiu romper com “achismos” e hipóteses que os anos de experiência profissional nos trouxeram.

Sem dúvida alguma nossa maior inspiração para desenvolvermos nossos estudos foi o trabalho realizado por Maria Carmelita Yazbek, no ano de 1993 quando publicou sua Tese de Doutorado, dando origem ao livro “Classes Subalternas e Assistência Social”. A autora afirma no prefácio a 7ª edição do citado livro que um dos focos de análise “está direcionado à assistência social e sua interferência na conformação da identidade subalterna”, em relação a esta questão a autora se questionava “se poderia a assistência social constituir-se em espaço de protagonismo para os subalternos ou reiterava sua condição” (YAZBEK, 2009:11) e foi exatamente este ponto que mais nos motivou.

Toledo (2013), baseado nos estudos de Gramsci, nos revela que a noção de subalternidade “nasce para dar conta da condição subjetiva de subordinação no contexto da dominação capitalista” (MONDONESI apud TOLEDO, 2013:149). O autor ressalta que para Gramsci a diversidade e heterogeneidade são características das classes e grupos subalternos, apontando-os como os “elementos mais marginais e periféricos

¹ Minha atuação no CREAS/IJ ocorreu durante o dia 01 de setembro de 2011 a 28 de agosto de 2012, por intermédio de um contrato por prazo determinado, por um período de 180 dias prorrogado uma vez pelo mesmo período, como técnica de nível superior (TNS 1) em Serviço Social.

destas classes, que não alcançaram a consciência de classe para si. [...] grupo ainda subalterno, que não adquiriu ainda consciência de sua força e de suas possibilidades e modos de desenvolvimento e, por isso, não sabe sair da fase primitiva” (GRAMSCI apud TOLEDO, 2013:c194/c47).

Para mostrar a relação de dominação e subalternização destes grupos na história brasileira, dedicamos o primeiro capítulo a apresentação das classes sociais na sociedade capitalista e localizamos o sujeito, objeto de nossos estudos, dentro das relações fundamentais de desenvolvimento e expansão da ordem do capital, enquanto classes subalternas. Neste sentido, buscamos compreender como os processos históricos se ligam às experiências de vida dos sujeitos, ou seja, “é fundamental compreender de que modo as condições e relações do passado influenciam o desenvolvimento presente e futuro da experiência vivida pelos subalternos (TOLEDO, 2013), dessa forma, o estudo sobre as particularidades da formação socio-histórica brasileira nos revela a influência das classes dominantes sobre os subalternos, através da imposição violenta dos seus valores e uma tendência de marginalizar suas manifestações anulando o significado histórico e político de suas ações (Idem).

Nesta mesma direção, ou seja, de exclusão das classes e grupos subalternos, das decisões políticas, colocando em execução uma verdadeira “revolução pelo alto” (IANNI, 2004), é que no capítulo dois abordamos a política social enquanto instrumento de desenvolvimento do capital, atuando diretamente na reprodução da força de trabalho e como ofensiva a organização da classe trabalhadora, e ao mesmo tempo como elemento que impacta na qualidade de vida da classe trabalhadora, fruto da luta política dessa classe pelo reconhecimento das suas necessidades. De maneira geral, observamos que no Estado brasileiro as políticas sociais, sobretudo a política de assistência social, foram demarcadas pelas formas de enfrentamento à pobreza por atuações que fogem a lógica de universalização e democratização do acesso aos direitos sociais. Em relação à política de assistência social, podemos inferir, que mesmo após as conquistas possibilitadas pelos avanços incorporados com as legislações sociais após a Constituição Federal de 1988, ainda existe um grande desafio de tornar as ações desta área efetivamente um direito social, uma política pública de qualidade e de responsabilidade estatal.

No intuito de contribuir para tal efetivação da assistência social, apresentamos no terceiro capítulo a análise dos dados da pesquisa realizada em três Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) do município de Juiz de Fora/MG. Através

da nossa inserção nos centros conseguimos identificar a importância da territorialização desses espaços, passando a fazer parte e modificando a rotina dos sujeitos das comunidades em que estão instalados. Além disso, os CRAS aparecem nas falas dos usuários enquanto um espaço de mediação de demandas concretas, além de trazer contribuições reais à formação subjetiva dos usuários, resignificando suas histórias de vida. Ao mesmo tempo, também observamos os limites e lacunas presentes na realização dos serviços prestados, sobretudo em relação a um acompanhamento efetivo das famílias referenciadas nos centros, que, a nosso ver, colaboraria para o processo de “autonomia” e protagonismo destes sujeitos. Neste sentido, podemos inferir que as ações da política de assistência social, no âmbito da proteção básica, ainda têm muitos desafios para extrapolar a demanda emergencial/material da população usuária.

Em relação a autonomia, compreendemos que ela representa a condição para luta de classe, ela indica “a passagem entre a subalternidade e uma nova hegemonia-dominância” (TOLEDO, 2013:129). Desta forma, apesar dos importantes impactos que os sujeitos da pesquisa indicam em relação aos serviços do CRAS para suas vidas particulares, compreendemos que é preciso efetivar ações que busquem dar maior “autonomia” e maior criticidade colaborando para unificação das demandas e organização dos sujeitos em torno de interesses comuns.

Como dito anteriormente o interesse pela política de assistência social começou através da inserção profissional neste espaço, como assistente social do CREAS. Esse interesse ganhou densidade no Mestrado de Serviço Social/UFJF, neste sentido considero relevante ressaltar a importância da inserção do aluno de mestrado nos grupos de pesquisa. Minha inserção na pesquisa “Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social em Juiz de Fora: Uma análise a partir dos assistentes sociais e usuários do SUAS” – financiada pelo CNPq e pela UFJF, sobre a coordenação da professora Carina Berta Moljo, que conta com a participação de outra aluna do mestrado em Serviço Social, alunas de iniciação científica e de treinamento profissional do curso de graduação em Serviço Social dessa mesma universidade – me proporcionou um amadurecimento das questões relativas ao objeto da pesquisa, realizado nesta dissertação, além de ser um lugar privilegiado para novas descobertas e inquietações, enriquecendo o processo de construção do trabalho a partir das discussões coletivas do grupo. A participação no grupo também viabilizou maior abrangência à pesquisa de campo, uma vez que todo trabalho realizado será aproveitado para a conclusão da dissertação.

Para realizamos nossa investigação de campo utilizamos o documento organizado pela subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM) – Mapa Social de Juiz de Fora/2012² – que utiliza dados das famílias cadastradas no CadÚnico³ para organizar indicadores afim de identificar famílias em situação de “vulnerabilidade” e “riscos sociais”⁴. Para essa identificação o índice baseia-se em seis dimensões, sendo elas: vulnerabilidade familiar, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições de moradia. Essas seis dimensões, contempladas na pesquisa realizada pela Prefeitura de Juiz de Fora, estão articuladas a 26 componentes e 41 indicadores, com o objetivo de criar possibilidades para priorizar e avaliar os serviços e programas da política de Assistência Social.

Tivemos algumas dificuldades para iniciar a pesquisa de campo. Depois de reuniões com as equipes dos CRAS elencados, junto ao Departamento de Proteção Básica da Secretária de Desenvolvimento Social do município, começamos em meio a controvérsias sobre o período em questão. Após a definição dos CRASs encontramos outro problema, a apresentação da proposta e das datas para iniciar o acompanhamento das atividades coincidiram com o período de recadastramento de creches do município. Esta atividade, conforme nos foi informado, limitaria os atendimentos dos profissionais do Serviço Social⁵, a um mero preenchimento de formulários. A compreensão dos profissionais e coordenadores envolvidos nesse momento divergiram: alguns consideraram que a pesquisa realizada neste período não retrataria a atuação do profissional no CRAS, podendo comprometer a leitura desse exercício, outros destacaram a relevância de registrar esse momento, pois representa um limite imposto ao exercício profissional. Depois de reuniões realizadas com a coordenação e as assistentes sociais dos CRASs eleitos, concordamos em intercalar as observações entre o final do período de recadastramento e a volta a rotina das atividades. Mas, isso significou mais um mês de atraso para o início das atividades em campo.

² Instrumento foi organizado com intuito de conhecer a situação de vulnerabilidade social do município. O documento foi construído utilizando-se o IDF (Índice de Desenvolvimento Familiar), índice também de referência do MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) para acompanhar os municípios brasileiros.

³ Instrumento de cadastramento e manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos em todos municípios brasileiros (Mapa Social de Juiz de Fora/2012).

⁴ Voltaremos a falar sobre nossa apreensão crítica da categoria vulnerabilidade.

⁵ A escolha deste profissional deve-se ao fato do objeto de pesquisa desta dissertação está incluso na pesquisa do grupo de pesquisa “Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social em Juiz de Fora: Uma análise a partir dos assistentes sociais e usuários do SUAS”, citada anteriormente, que possui entre seus objetos a compreensão do exercício profissional do assistente social.

Para nossa primeira aproximação com os usuários utilizamos a técnica da observação, em que procuramos “compreender a dinâmica dos atos e eventos, e recolher informações a partir da compreensão e sentido que os atores atribuem aos seus atos” (CHIZZOTTI, 2010:90). Segundo o autor a observação refere-se ao “contato direto do pesquisador com o fenômeno observado, para recolher as ações dos atores em seu contexto natural, a partir de suas perspectivas e seus pontos de vista”, dessa forma, a técnica utilizada nos possibilitou desvendar algumas das múltiplas determinações presentes no contexto contraditório do nosso objeto, sendo uma fonte rica de informações e fidedigna ao real. A pesquisa tem um caráter qualitativo exploratório, buscou levantar dados sobre a política de assistência social a partir do ponto de vista dos usuários, que nos apresentam dados que não estão esgotados.

A dinamicidade do cotidiano dos CRAS fez com que ajustássemos a cada semana o ritmo e número de observações realizadas. Realizamos ao todo 60 observações, enquanto atividade do grupo de pesquisa, sendo 15 realizadas por mim e apreendidas mais exaustivamente nas análises do terceiro capítulo. Durante as observações a maioria dos atendimentos acompanhados foram os realizados pelo profissional de Serviço Social, com algumas exceções relativas a atividades realizadas por outros profissionais da equipe dos CRASs, a partir de um roteiro agrupado em seis eixos (anexo I). Buscamos neste encontro extrapolar a aparência imediata dos atendimentos realizados, procurando perceber como esse usuário expressa sua demanda, como verbaliza suas preocupações, de que forma recebe as respostas do profissional que o atende, como ocupa esse espaço, o que espera encontrar nesse espaço institucional, atentando-nos em “considerar acontecimentos não previstos” (GIL, 1995:107). Como os atendimentos não são estáticos, confirmamos a fonte inesgotável de informações que a observação representa.

Para completar as observações realizadas em campo optamos também por realizar entrevistas com seis usuários. Infelizmente pelo avançar do tempo o número de entrevistas realizadas ficou reduzido, mas trouxeram riqueza de informações para nossas reflexões que não podem ser desconsideradas, de qualquer forma não é nossa pretensão construir uma representatividade quantitativa, como sinaliza Yazbek (2009:40), “apenas recolher experiência de vida”. Segundo a autora, essas experiências contadas de forma fragmentada revelam as “múltiplas espoliações de seus narradores”, expressando “suas inquietudes, suas resistências e seus desejos de libertação das condições que vivem, mesmo como um sonho” (Idem). A seleção dos usuários para

entrevista se deu de forma aleatória e contou com um roteiro semiestruturado (anexo II) para garantir a compreensão da heterogeneidade que permeiam a vida cotidiana, bem como dar mais flexibilidade as respostas para contemplar melhor nosso objetivo, ou seja, compreender como os usuários da política de assistência social interpretam essa política.

A experiência de conhecer o que o usuário concebe sobre a política da qual usufrui, aponta caminhos para continuarmos nossos estudos em novos espaços; levar nossas discussões para os espaços de participação popular e controle social afim de enriquecer a qualidade da política de Assistência Social para que ela se efetive enquanto política pública, direito do cidadão e dever do Estado; e oferecer subsídio teórico e empírico para os atores envolvidos nestes processos afim de qualificar o enfrentamento dos desafios que a implementação da política pública em si apresenta.

Atualmente, continuo inserida na proteção especial da política de assistência social, deste município, palco de nossas reflexões, mas agora no serviço de alta complexidade, no serviço de acolhimento institucional na modalidade de abrigo institucional para adolescentes. Muitos desafios se repetem, outros colocam novas questões a serem enfrentadas, contudo, com a experiência da pesquisa tenho melhores condições de avaliar as ações realizadas e contribuir com a qualidade do serviço prestado. A efetivação de um serviço em rede, o fortalecimento e comprometimento do Sistema de Garantia de Direitos, o tensionamento da gestão municipal, entre outras questões, perpassam todos os níveis de proteção contemplados pela política de assistência social.

O caminho que realizamos nos instigou a conhecer ainda mais sobre estes sujeitos. Novas perguntas, novos apontamentos e desafios foram colocados. A necessidade de nos debruçarmos sobre este universo e conhecer o modo de vida destes sujeitos, a vivência e experiência destes territórios e sua relação com as políticas sociais são elementos que almejamos conhecer e compreender com mais profundidade em novos espaços acadêmicos, e reafirmando o nosso compromisso ético e político com os interesses e necessidades da classe trabalhadora.

CAPITULO 1 - AS PARTICULARIDADES DA FORMAÇÃO SOCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA

Neste capítulo introdutório de nossos estudos, realizamos uma exposição sobre as classes sociais tendo como fundamentação a concepção materialista dialética para compreendermos como as relações se estabelecem no Modo de Produção Capitalista. Ainda neste primeiro capítulo, apresentamos um resgate das particularidades que constituem a formação sócio-histórica do Brasil.

Consideramos relevante introduzir estas particularidades, mesmo que de forma sintética, pois é a partir do ato de debruçar-se e conhecer a realidade é que se torna possível realizar uma leitura fundamentada sobre ela. Somente quando identificamos e conhecemos esta realidade, onde estão inseridos os sujeitos da nossa pesquisa, que nos tornamos capazes de realizar considerações pertinentes, permitindo a construção de propostas que caminhem ao encontro da luta pela efetivação e universalização dos direitos e da cidadania.

1.1- CONSTRUINDO UMA NAÇÃO: A FORMAÇÃO SOCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA.

“Este já não é o reino das maravilhas, onde a realidade derrotava a fábula e a imaginação era humilhada pelos troféus das conquistas, as jazidas de ouro e as montanhas de prata. Mas a região continua trabalhando como serviçal. Continua existindo a serviço de necessidades alheias [...]”

Eduardo Galeano, As veias abertas da América Latina⁶.

O fragmento recortado do livro de Eduardo Galeano nos revela em síntese os contornos da formação sócio-histórica brasileira, bem como da América Latina em geral, como trabalha o autor. O autor ressalta o fato das mudanças que ocorreram nos países do continente, desde a conquista, ao expressar que “Este já não é o reino das maravilhas [...]”, contudo ressalva que estes países continuam exercendo a função que obtiveram desde o momento em que foram instituídos colônias, “[...] continua trabalhando como serviçal”.

⁶ GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina; tradução de Galeano de Freitas, 13ª Ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

A finalidade de começar nossos estudos retomando o processo histórico da formação social brasileira tem o interesse de reconstruir o caminho da política de assistência social, para compreendermos nosso objeto, ou seja, os sujeitos usuários desta política. Entendemos que este “não se formou sozinho”, não se constituiu de forma mágica na estrutura social, Prado Junior (1965:13) nos alerta para necessidade de ir além dos pormenores da história para debruçarmo-nos no sentido real do que se pretende conhecer, uma vez que estes se revelam “no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem [*a história*] num largo período de tempo” [*grifos nossos*].

É isso que se deve, antes de mais nada, procurar quando se aborda a análise da história de um povo, seja aliás qual for o momento ou o aspecto dela que interessa, por si só incompletas, de um todo que deve ser sempre o objetivo último do historiador, por mais particular que seja. Tal indagação é tanto mais importante e essencial que é por ela que se define, tanto no tempo como no espaço, a individualidade da parcela de humanidade que interessa ao pesquisador: povo, país, nação, sociedade, seja qual for a designação apropriada no caso. É somente aí que ele encontrará aquela unidade que lhe permite destacar uma tal parcela humana para estudá-la à parte (Idem).

Para compreendermos qual é a perspectiva dos usuários da política de assistência social sobre a mesma e entende estes usuários enquanto sujeitos, ou seja, não como meros espectadores de suas vidas, mas como seres que fazem e vivem sua própria história, elencamos a categoria classes subalternas, do legado gramsciano.

O conceito de classe existe em qualquer estrutura fundada nas sociedades com base na propriedade privada. A análise que Marx realiza, a respeito dessa categoria, diz respeito a um modo de produção específico, neste caso ele trata as classes sociais a partir do Modo de Produção Capitalista (MPC). Segundo o autor, desde remotos tempos, toda a história da humanidade ocorre em relação a luta entre as classes.

[...] (desde a dissolução do regime primitivo da propriedade comum da terra), toda a história tem sido uma história de lutas de classe, de lutas entre as classes exploradas e as classes exploradoras, entre as classes dominantes e as classes dominadas, nos diferentes estágios do desenvolvimento social. (MARX e ENGELS, 2010:29).

Seguindo o pensamento de Marx (2009), o autor nos indica que toda história humana começa pela existência de indivíduos vivos, mais especificamente, pelo “pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para podem ‘fazer

história” (Idem:40). Sendo assim, o primeiro ato histórico é a satisfação das necessidades que fazem parte da vida – comer, beber, habitação, vestuário etc. –, realizadas através da produção dos meios necessários para a vida material, sendo a produção de que fala o autor “uma condição fundamental de toda história” (Idem:41), ou seja, quando os homens produzem seus meios de vida produzem, indiretamente, sua própria vida material.

A forma como os homens exteriorizam sua vida, seu modo de vida, depende “da natureza dos próprios meios de subsistência encontrados e a reproduzir” (Idem:24), o que demarca uma forma determinada de atividade dos homens. Estas atividades definem dialeticamente os indivíduos, “aquilo que eles são coincide, portanto, com a sua produção, com o que produzem e também com o como produzem. Aquilo que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção” (Idem:25). A forma de sociabilidade instaurada com a sociedade burguesa e o modo de produção capitalista redefiniram radicalmente as relações sociais e de classes (NETTO, 1998).

[...] opressores e oprimidos, sempre estiveram em constante oposição uns aos outros, envolvidos numa luta ininterrupta, ora disfarçada, ora aberta, que terminou sempre ou com uma transformação revolucionária de toda a sociedade, ou com o declínio comum das classes em luta [...] A moderna sociedade burguesa, surgida das ruínas da sociedade feudal, não eliminou os antagonismos entre as classes. Apenas estabeleceu novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta em lugar das antigas (MARX e ENGELS, 2010:45/46).

A partir de uma análise estrutural, a sociedade burguesa divide-se em duas classes fundamentais: classe operária e classe burguesa – dominada e dominante, “toda a sociedade se divide, cada vez mais, em dois grandes campos inimigos, em duas grandes classes diretamente opostas: a burguesia e o proletariado” (MARX e ENGELS, 2010:46), determinados a partir do lugar que ocupam no processo de produção, o trabalhador, separado dos meios de produção, sendo obrigado a vender sua força de trabalho ao capitalista, que detêm esses meios, em troca de um salário, sendo a burguesia e o proletariado as classes fundamentais no capitalismo.

Para os autores (Idem) a classe proletária, ou classe trabalhadora, tem um papel fundamental para instaurar uma nova forma de sociabilidade, onde não exista a exploração do homem pelo homem, onde não exista uma sociedade de classes, destacando o seu papel revolucionário.

Esta classe dominada, por sua vez, é também a primeira classe social que exige, por sua própria natureza, a superação radical da exploração do homem pelo homem. Mas, para isso, ela precisa de um tipo de saber, de um conhecimento da realidade social, de uma concepção de mundo radicalmente diferente daqueles que orientavam a construção da sociedade burguesa. Esse novo tipo de saber era absolutamente necessário para que ela pudesse orientar a sua luta pela construção dessa nova forma de sociabilidade (MARX e ENGELS, 2009:10).

A transformação da sociedade de classe através da revolução operada pela classe trabalhadora é possível através das condições objetivas estabelecidas pela evolução das forças produtivas. Marx (2003) destaca que a estrutura da sociedade é constituída pela relação entre as forças produtivas materiais e as relações sociais de produção, num processo dialético, onde as forças produtivas materiais são a base a partir da qual se estabelecem as relações sociais de produção que, por conseguinte, é o espaço onde se desenvolvem as forças produtivas.

[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência (Idem:5).

Segundo Mandel (1982:393/395) as relações de produção “incluem todas as relações fundamentais entre homens e mulheres na produção de sua vida material”, sendo que a natureza específica dessas relações no modo de produção capitalista “é a produção mercantil generalizada. Esta última determina a forma particular da separação entre os produtores e seus meios de produção [...] determina a forma particular de apropriação do sobreproduto [...] determina a forma particular da reconstituição do trabalho social”. A sociabilidade burguesa e o modo de produção capitalista “só se torna possível em certo estágio do desenvolvimento das forças produtivas – quando existem condições materiais prévias para a subordinação formal, e depois efetiva, do trabalho ao capital” (Idem).

Entretanto, para que a revolução seja possível Marx (2003) sinaliza, ainda, que uma nova sociedade não surge se não forem totalmente desenvolvidas as forças produtivas materiais da sociedade anterior.

Uma sociedade jamais desaparece antes que sejam desenvolvidas todas as forças produtivas que possa conter, e as relações de produção novas e superiores não tomam jamais seu lugar antes que as condições materiais de existência dessas relações tenham sido incubadas no próprio seio da velha sociedade. Eis porque a humanidade não se propõe nunca senão os problemas que ela pode resolver, pois, aprofundando a análise, ver-se-á sempre que o próprio problema só se apresenta quando as condições materiais para resolvê-lo existem ou estão em vias de existir (Idem:06).

Nesse sentido Marx e Engels (2010:49), destacam que a burguesia com a intenção de perpetuar sua dominação, está sempre modificando os instrumentos de produção, as relações de produção e, dessa forma, todo o conjunto das relações sociais. Destacam, por exemplo, a ampliação do mercado mundial para o escoamento da produção em larga escala, dando um caráter “cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países”, fazendo com que cada vez mais ocorra o surgimento de “novas necessidades”, e no mesmo movimento, aglomera a população, concentra os meios de produção e a propriedade, centralizando o poder político num domínio de classe.

Contudo, a constituição de uma classe não se dá de forma automática, não é um conceito fixo, está vinculada a determinação da realidade e aos contextos reais dos processos históricos. Em relação à constituição histórica da classe, Thompson (2011:9) sinaliza que “a classe operária não surgiu tal como o sol, numa hora determinada. Ela estava presente ao seu próprio fazer-se”. O autor destaca que a classe é uma categoria fundada na luta, na história, no cotidiano, por isso o “*fazer-se da classe*”, que se funda através de um “processo ativo, que se deve tanto à ação humana e aos condicionamentos” (Idem), neste sentido, classe não é uma categoria ou uma estrutura, mas algo que acontece verdadeiramente nas relações humanas.

A classe acontece quando alguns homens, como resultado de experiências comuns [herdadas ou partilhadas] sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem [e geralmente se opõem] dos seus. (THOMPSON, 2011:10).

Classe, compreendida dessa maneira, contém uma noção histórica, não pode ser apreendida em um momento estático, precisa ser entendida a partir de sujeitos e contextos reais. Especificando a classe operária, Thompson (Idem) nos informa que ela tem uma existência real, “capaz de ser definida quase matematicamente – uma quantidade de homens que se encontram numa certa proporção com os meios de produção. O autor acrescenta que o que se precisa definir para compreendermos a classe “é como o indivíduo veio a ocupar esse ‘papel social’ e como a organização social específica (com seus direitos de propriedade e estrutura de autoridade) ai chegou” (Idem:12), e a análise de um período histórico nos possibilita observar padrões nas relações entre os homens, suas ideias e instituições, nos termos do autor, “a classe é definida pelos homens enquanto vivem sua própria história e, ao final, essa é sua única definição” (Idem).

No presente trabalho, nos interessa compreender as classes subalternas, “para nomear as classes em que se inserem os usuários das políticas sociais [...]” (YAZBEK, 2009:26) . A categoria subalterno vem do legado gramsciano, o termo subalterno foi tratado pelo autor, a princípio, para indicar a submissão de uma pessoa pela outra, contudo, adensou expressivamente seu sentido indicando as conexões da subalternidade com o Estado, a sociedade civil, a hegemonia, a cultura e a filosofia da práxis. Para o estudo das classes subalternas Gramsci sugere uma série de mediações como

[...] sua relação com o “desenvolvimento das transformações econômicas”; sua “adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes”; as lutas travadas a fim de “influir sobre os programas dessa formação para impor reivindicações próprias”; a formação de “novos partidos dos grupos dominantes, para manter o consenso e controle dos grupos sociais subalternos”; a caracterização das reivindicações dos grupos subalternos e “as formas que afirmam a autonomia” (SIMIONATTO, 2009:42).

De fato, para compreendermos as classes subalternas, de que forma elas vivem, como se organizam, ou não, em torno da defesa de seus interesses próprios, quais os instrumentos que as classes dominantes utilizam para manter sua legitimidade e consenso entre os subalternos, torna-se fundamental conhecer a realidade, é uma condição essencial. Segundo Simionatto (2009) trata-se de reconstruir os processos de dominação presente na sociedade capitalista, desmistificando as formas como a burguesia, amparada pelo Estado, marginaliza a história dos subalternos. Gramsci (apud

SIMIONATTO, 2009) atenta para o fato de que o Estado “anula muitas autonomias das classes subalternas”, ao incorporar as questões reivindicadas pelos dominados, mantêm o domínio e o consenso entre os subalternizados, destituindo mesmo a ideia de classes, trata-se do “poder desagregador” da maneira de agir do Estado, engendrando uma forma de pensar, a “formação da opinião pública” como forma de fortalecer a hegemonia política estatal e a subalternidade.

Ainda assim, é importante destacar que Gramsci (Idem) não desconsidera as práticas das classes subalternas, para ele estas práticas que se desenvolvem no campo do senso comum podem caminhar em dois sentidos opostos: a desagregação completa ou a unidade completa. Simionatto (2009:44) explica que

Isto não significa que as classes subalternas sejam passivas e que suas práticas devam ser negadas. Gramsci reflete sobre o contraste entre o pensar e o operar, próprio das classes subalternas, ou seja, a existência simultânea de duas concepções de mundo, expressão de contradições histórico-sociais mais profundas, provenientes das mais variadas heranças do passado. A reflexão gramsciana sugere que uma classe social mesmo detentora de uma concepção de mundo embrionária e desarticulada, toma emprestada de outro grupo social, por razões de submissão e subordinação intelectual, uma concepção que lhe é estranha, seguindo-a não tanto porque nela acredita, mas por sua conduta não ser autônoma (SIMIONATTO, 2004). Por esta razão “o homem ativo de massa atua praticamente, mas não tem clara consciência teórica desta ação.” Mobiliza, contudo, “um conhecimento do mundo na medida em que o transforma”, mesmo que “sua consciência teórica esteja historicamente em contradição com o seu agir”, consequência do que “herdou do passado e acolheu sem crítica” (GRAMSCI, 1999:103). Ou seja, “afirma-se uma teoria que não tem uma correspondência na prática.” Quando “os estímulos para a ação são muito contrastantes”, estes levam à “imobilidade”, à “irrequietude, isto é, descontentamento, insatisfação (GRAMSCI, 2001:125).

É possível que a partir de um conhecimento de si mesmo a classe subalterna possa desmistificar o “discurso racional burguês, que se agarra à imediatividade e à pragmática dos fenômenos sociais, e recriar as práticas sociais no sentido de inová-las, torná-las ‘concreto pensado’ e vinculá-las a uma nova concepção de mundo” (Idem). É a passagem do “senso comum” para o “bom senso”, conquistado no momento que a classe subalterna afirma-se como coletividade e “sejam capazes de reelaborar sua visão de mundo a partir de uma cultura forjada na ‘disciplina interior’, e não imposta de forma externa e mecânica” (SIMIONATTO, 2009:44).

Yazbek (2009:26), no livro “Classes Subalternas e Assistência Social” também utiliza essa categoria para retratar os usuários da política de Assistência social, nos ancoramos em seu entendimento para utilizar a categoria. A autora julga que essa categoria “dá conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação, foi escolhida para nomear as classes em que se inserem os usuários das políticas sociais [...]”. Dessa forma a utilizaremos com o mesmo entendimento.

A categoria *subalterno*, legado gramsciano, por sua expressividade, e por dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação. [...] A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção através de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política. Neste sentido, não podemos abordar indivíduos e grupos subalternos isolando-os do conjunto da sociedade (Idem).

Em relação a experiência de classe, Thompson (2011:10) destaca, que ela “é determinada em grande medida, pelas relações de produção em que os homens nasceram, ou entraram involuntariamente”, sendo que a consciência de classe é a maneira como essas experiências são tratadas em termos culturais: encarnadas em tradições, sistemas de valores, ideias e formas institucionais”. Para ele a experiência é desenvolvida a partir da vida material e estrutura-se em termos de classe. Os sujeitos vivenciam suas experiências como ideias e sentimentos. “Lidam com estes sentimentos na cultura como normas, obrigações familiares e de parentescos, reciprocidade como valores ou arte, ou nas convicções como consciência afetiva e moral” (THOMPSON apud YAZBEK, 2009:85). Contudo a experiência não pode ser confundida com a consciência⁷. A experiência vivenciada pelo subalterno se materializa nas suas condições objetivas de vida e suas estratégias de sobrevivência na cotidianidade, pela forma como ele vê e responde ao mundo.

⁷ Para a presente análise, não nos atermos sobre a questão da consciência, mas é importante destacar que diferente da experiência ela não é dada pela condição de classe, como nos informa Thompson. A consciência é o processo de representação mental (subjetivo) da realidade externa (objetivo). A compreensão que o homem tem do mundo é a partir do seu vínculo imediato e particular com o “externo”, sendo assim a consciência pode se apresentar como alienada (pela naturalização dos fenômenos e a incapacidade de compreender a realidade social como ela de fato é, e não como ela aparece no imediato), ou uma consciência de classe que também não é estática e pronta. Existem dois momentos para análise da consciência de classe: a *classe em si*, quando ocorre uma identificação de uma condição social, correspondente com um determinado lugar e papel no processo produtivo, mas este reconhecimento ocorre independente de uma organização para a luta na defesa de seus interesses, enquanto interesses comuns em oposição aos outros; e a *classe para si*, é quando ocorre a superação da percepção imediata e parcial da realidade alienada da vida cotidiana, os interesses individuais e grupais dão lugar aos de classe, que extrapolam a experiência imediata, tensionando a organização para a luta dos interesses comuns (Cf. Marx e Engels, 1977a, Marx, 1985, Marx, 1997, Marx e Engels, 1993).

Yazbek (2009:85), tomando como base os estudos de Thompson, nos chama atenção para a análise da experiência concreta enquanto um processo de construção da consciência, que ao representarem respostas mentais e emocionais de uma pessoa ou de um grupo, a acontecimentos intrarrelacionados ou a acontecimentos do mesmo tipo repetidos, “permite articular trajetórias e representações individuais com a objetividade dos acontecimentos históricos”. A consciência formada a partir das experiências concretas se materializa na vida cotidiana de todos os sujeitos, independente de qual classe ele pertença.

Para Lukács (apud NETTO, 2012:67) “a vida cotidiana é insuprimível”, ela não pode ser extinta, pois faz parte da vida de todos os sujeitos, por tanto ela é ineliminável. A cotidianidade é uma categoria histórica, está presente em todas as sociedades e se distingue em seu “âmbito, aos seus ritmos e regularidades e aos comportamentos diferenciados dos sujeitos coletivos (grupos, classe etc.)”, na medida em que “a reprodução social se realiza na reprodução dos indivíduos enquanto tais”.

Netto (2012) destaca que na análise lukácsiana existem determinações fundamentais para compreensão da vida cotidiana, são elas: a *heterogeneidade*, que diz respeito a não uniformidade da vida cotidiana. Além dos fenômenos e processos de natureza diferente, nela também se expressam a representação de diferentes interesses, que emergem não somente pelas dinâmicas singulares, mas também pela condição de classe; a *imediaticidade*, que se refere às ações ativas dos sujeitos na vida cotidiana, é a conduta imediata do comportamento, a relação direta entre pensamento e ação; e a *superficialidade extensiva*, ou seja, a diversidade de fenômenos presentes na vida cotidiana leva os sujeitos a darem respostas observando as características imediatas, da forma como se dão e aparecem no dia a dia, sem considerar como essas relações se vinculam.

Estas respostas imediatas aos acontecimentos cotidianos correspondem ao pragmatismo com que os sujeitos respondem suas necessidades, porém, o que está aparente, o que se expressa na imediaticidade tende a ser traduzido como realidade. Nessa realidade imediata cada sujeito se percebe como um ser singular, o que obstaculiza a construção de uma *consciência em si* (NETTO, 2012). Apesar de a cotidianidade ser um espaço de disputa, no MPC ela aparece como um espaço de alienação, pela separação do trabalhador do produto do seu trabalho (exploração), o afasta do conhecimento e controle do processo de trabalho no qual está inserido como

mercadoria (subsunção real), inviabilizando a compreensão crítica da sua vida (reificação).

No entanto, Netto (2012:69/70) nos revela que para o indivíduo alcançar a consciência humano-genérica (*classe em si*), é preciso suspender a heterogeneidade da vida cotidiana. O autor nos explica que a vida cotidiana não se trata da vida privada, “mas à vida equacionada a partir da perspectiva estrita da singularidade”, acrescenta que a heterogeneidade inerente a ela pressiona o sujeito de maneira abrangente, “faz com ele atue inclusivamente como uma unidade”, como um todo, “atua, nas suas objetivações cotidianas, como um homem inteiro – mas sempre no âmbito da singularidade”. Para acessar a consciência humano-genérica o indivíduo precisa superar a singularidade, “quando ascende ao comportamento no qual joga não todas suas forças, mas toda sua força numa objetivação duradoura (menos instrumental, menos imediata)”. Suspendendo-se da heterogeneidade “o indivíduo se instaura como particularidade, espaço de mediação entre o singular e o universal, e comporta-se como inteiramente homem”.

Neste contexto, em que se torna possível, alcançar uma consciência de *classe em si*, é que as lutas de classe se realizam e o antagonismo entre as classes fundamentais se revela. A formação das classes em cada lugar é ditada pelo ritmo e conjunto da estrutura social enquanto todo, neste caso, pelo modo de produção capitalista. No caso brasileiro, que se constitui enquanto uma nação dependente, esse ritmo obedeceu a interesses externos e particularidades internas.

1.2- DA COLÔNIA A INDEPÊNDENCIA: CONSTRUINDO AS BASES POLÍTICA-CULTURAIS BRASILEIRAS.

Ao interpretar a formação social brasileira Prado Junior, (apud, Ianni, 2004), destaca três processos de envergadura histórica que são fundamentais para compreendermos o Brasil dos nossos dias, sendo eles o sentido da colonização, o peso do regime de trabalho escravo e a peculiaridade do desenvolvimento desigual e combinado. “Esses processos influenciam-se reciprocamente, em diferentes modalidades, conforme a época, o lugar e a ocasião” (IANNI, 2004:79).

O processo histórico de povoamento do Brasil se deu, assim como as colônias das áreas de clima tropicais e subtropicais, de forma diferente das colônias que se situavam nas zonas temperadas dos territórios descobertos. Enquanto nessa, os colonos

que por lá desembarcaram buscavam construir um mundo novo, baseados na organização das sociedades de origem, os colonos que ocuparam os territórios brasileiros tinham um único interesse: o comércio (PRADO JUNIOR, 1962).

Segundo Prado Junior (1962), os colonizadores das regiões mais temperadas, que apresentavam clima pouco mais próximo dos seus países de origem, vieram para as Américas como forma de escapar das perseguições político-religiosas vividas em seus países, sobretudo na Inglaterra, de forma que migrar para as terras descobertas significava à procura de “abrigo e paz para suas convicções” (Idem:20). Além das perseguições a mudança na estrutura econômica, ditadas pelo crescimento da indústria têxtil inglesa, é outro fator que favorece a migração.

As colônias localizadas nas áreas tropicais e subtropicais possuíam condições naturais que não representavam atrativos para o povoamento, contudo, Prado Junior (1962), nos revela que a priori o que parecia ser um impedimento tornou-se um forte estímulo: a oferta de gêneros, que nos continentes de origem dos colonizadores são escassos, nas colônias representavam artigos de requintes de luxo, como o açúcar, tabaco, arroz, entre outros. “Tome-se o caso do açúcar, que embora se cultivasse em pequena escala na Sicília, era artigo de grande raridade e muita procura; até enxovais de rainhas ele chegou a figurar como dote precioso e altamente prezado” (Idem:22).

Esta diferença entre as regiões colonizadas é uma análise fundamental para compreendermos o sentido da colonização brasileira. Enquanto nas zonas temperadas ocorria o prolongamento do continente de onde se originava o colono na reconstituição do novo mundo, nos trópicos se forma uma sociedade totalmente original. “A colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu” (PRADO JUNIOR, 1962:25). Aqui já se evidencia aspectos do atraso das colônias tropicais, a manutenção de antigas formas de comércio mesclada com as de caráter mercantil. Em outra passagem o autor acrescenta que objetivos que já tinha ficado em segundo plano nas colônias das zonas temperadas se mantiveram aqui “e marcarão profundamente a feição das colônias do nosso tipo, ditando-lhes o destino” (Idem). É exatamente essa diferenciação que o autor nos revela o sentido da nossa colonização.

É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio,

que se organizarão a sociedade e economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira (Idem:26).

Na revelação do sentido da colonização encontramos o ponto para compreendermos o peso do regime do trabalho escravo, necessário para compreendermos o contexto atual brasileiro e nele situarmos nosso objeto. Vieira (2009:68), citando Stanley J. Stein e Bárbara H. Stein, elucida o retrato do que foi a experiência colonial na América Latina.

[...] cerca de 1700 já se achavam demarcadas as feições características da política colonial. Os cargos públicos, em qualquer nível, eram encarados como um legítimo instrumento de interesses privados à custa do bem-estar da comunidade. A extorsão, pela monarquia, de parte do espólio dos vice-reis simbolizava, legitimava mesmo, a venalidade, encorajava a corrupção e demonstrava sua incapacidade no controle da malversação da atividade pública. [...] Para a elite, a lei não passava de um conjunto de normas a serem honradas apenas nas brechas que apresentava; para os não-privilegiados, a lei era algo arbitrário e hostil, sem qualquer (sic) força moral.

No aspecto da estrutura da relação de trabalho presente na colônia, Prado Junior (1962), sinaliza que nas colônias de povoamento, ou seja, as que se situavam nas zonas temperadas, o colono europeu não veio disposto a trabalhar, “viria como dirigente da produção de gêneros de grande valor comercial”, só se dispunha, dessa forma, “quando conta com outra gente que trabalhe para ele” (Idem:23). A exploração do trabalho nos trópicos reforça essa tendência. Em alguns casos europeus que vinham para a América, numa espécie de “escravidão temporária”, na esperança de uma vida melhor, prestavam serviços temporários em troca de transporte, por exemplo, outros ingressavam como deportados, crianças abandonadas ou vendidas pelos seus responsáveis. Essa situação foi totalmente substituída definitivamente pelo uso da mão de obra negra importada, em meados do século XVII, além dos indígenas que também foram aproveitados como trabalhadores, sobretudo pelos espanhóis.

Segundo Ianni (2004) a escravidão foi a coisa mais organizada presente no período colonial, tudo girava e dependia dela, o que não era considerado menor e irrelevante. Além do que “os séculos de trabalho escravizado produziram todo um

universo de valores, padrões, ideias, doutrinas, modos de ser, pensar e agir. [...] O norte da sociabilidade e do poder, da economia e política, da cultura e ideologia estava assinalado pelo escravismo” (Idem:82).

A sociedade colonial espanhola e portuguesa, no século XVIII, topou com desmedida desigualdade e, portanto, muito distante de qualquer tendência homogeneizadora. Fez-se uma sociedade composta dos de cima e dos de baixo, dos senhores e dos escravos, dos livres, dos brancos e dos não-brancos, dos obrigados a pagar impostos e dos isentos de impostos (VIEIRA, 2009:66).

A permanência do uso dessa mão de obra, ou seja, a manutenção do regime de trabalho escravo, no caso brasileiro persistiu ao lado das modernas ideias liberais, que forjaram nossa Independência. A manutenção de velhas formas associadas às novas técnicas de produção marcaram o desenvolvimento desigual e combinado, do qual Prado Junior também elencou como processo histórico fundamental para compreensão da história brasileira e seu atual contexto.

Iamamoto (2012:128) nos revela que no Brasil “o novo surge pela mediação do passado, transformando e recriando em novas formas nos processos sociais do presente”. Para Ianni (2004:84), o conjunto de fatores como a sucessão dos ciclos econômicos⁸, os surtos de povoamento, a organização do extrativismo, pecuária e agricultura, a urbanização e industrialização, “resultará numa sucessão e combinação de formas as mais diversas e contraditórias de organização de vida e trabalho”. Ele destaca que no Brasil moderno permanecem formas de vida e trabalho, modos de ser e pensar de muitas épocas, predominando sobre elas, a herança do escravismo.

Lado a lado, acumularam-se, “frequentemente numa confusão inextricável, formas econômicas de contraste chocante que pertenceriam, numa evolução mais regular, a épocas largamente afastadas entre si. A nossa história ainda é, por isso, em muitos casos uma atualidade” (PRADO JUNIOR apud, IANNI, 2004:84).

Desde a derrota das ideias comprometidas com a democracia e a formação da República, em 1822, a influência externa nas decisões nacionais já demonstrava sua força, o que prevaleceu foi a influência do passado colonial, o escravismo e o

⁸ O autor destaca como ciclos notáveis da economia brasileira: a economia primária exportadora, a industrialização substitutiva de importação, a associação de capitais nacionais e estrangeiro e as alianças entre capital-Estado.

absolutismo, demarcando também a tendência das conciliações pelo alto, que não consideram os interesses da maior parte da população (IANNI, 2004).

Para Ianni (2004), o Brasil Império manteve-se lusitano, como forma de garantir a legitimidade da Independência, mantida sobre o absolutismo monárquico. Os atrasos, em relação aos países capitalistas mais desenvolvidos e o anacronismo do período começaram a ser alvo de pressão, tanto dos movimentos internos regionais e nacionais como externo do capitalismo mundial, principalmente da Inglaterra. As propostas dos grupos de pressão eram: colocar o país mais perto do presente, promover sua modernização através de reformas institucionais e sociais, trazer o progresso.

A queda das monarquias na Espanha (1868) e na França (1870) e a forte propaganda republicana somavam-se a revelação do atraso e deslocamento brasileiro. Contudo, Ianni (2004:19), citando José Veríssimo, sinaliza a forma enviesada da adoção das ideias européias:

Não é de se estranhar que esse grupo tenha vasculhado todos os recursos europeus à procura de concepções úteis a este propósito. [...] Se assimilaram algumas vezes apenas a parte intelectual sem se preocupar com as referências do contexto, ou afinidade lógica, como se bebessem vinho tinto com peixe, isto ocorreu porque só necessitavam de certos pontos de sustentação, podendo dar-se ao luxo de esquecer as belezas da consistência do entendimento profundo e da precisão intelectual. Na verdade, agiram com surpreendente, embora inconsciente, habilidade, estabelecendo um inteligente critério seletivo, pois antes de tudo adotaram ideias que pudessem produzir os efeitos desejados, atuando no processo de modernização no Brasil.

Essa incorporação “a brasileira” das ideias europeias, demonstravam que ideias que aparentemente se repelem na realidade brasileira elas se completam, perpetuando a Declaração da Independência por todo século XIX, sem contemplar as mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais que já eram reivindicadas. Nesse mesmo período cresce o abismo entre o mundo e o Brasil, enquanto este em pleno século XIX parecia viver no século passado, o mundo capitalista já entrava no século XX. O mundo já começava a se dividir entre as nações imperialistas e o capitalismo concorrencial dava lugar ao monopolista. Surgia também o grande capital financeiro.

Mesmo depois de suas independências, os dirigentes dos países latino-americanos visaram maior abertura de novas oportunidades para a melhor concretização dos próprios interesses, indo até a guerras civis no lugar do respeito a qualquer Constituição, ou a qualquer justiça social, ou a qualquer direito social, que protegesse a grande maioria da

população. Essas independências na América Latina, ocorridas principalmente nas primeiras décadas do século XIX, foram formais, antes cerimônias que realidades, não produzindo economia autônoma e auto-sustentada, mas neocolonialismo, expresso em variados processos de recolonização dos países aí localizados (VIEIRA, 2009:76).

Com a abolição do trabalho escravo e da monarquia, em 1888-89, o país tenta equacionar seu atraso proclamando a República e estabelecendo o trabalho livre, contudo, ainda permanecia, entre os intelectuais e representantes das classes dominantes, a tentativa de europeizar a nação, bem como promover o branqueamento da população, como forma de virar as páginas dos longos capítulos de escravismo.

1.3- A PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA: DO POPULISMO AUTORITÁRIO À DITADURA MILITAR

Na formação da República prevaleceu os interesses dos setores da emergente burguesia combinados com os preexistentes remanescentes. Na prática ocorreu a combinação de uma economia agrária exportadora, com uma política de representantes manejados pelo governo federal e o patrimonialismo em assuntos públicos e privados. A característica que marcou a República foi a junção do liberalismo, promulgado nas constituições, e o patrimonialismo na prática social, ou seja, nas relações externas, um liberalismo econômico, e nas relações internas a prática do mando e do favor, e o constante uso privado da coisa pública (IANNI, 2004).

Estava em marcha uma singular revolução pelo alto. Remanejavam-se pessoas, interesses, associações de grupos, diretrizes no âmbito do poder estatal. Mas aos poucos se alterava a própria sociedade, em suas relações como o poder estatal. Os diferentes setores populares, as reivindicações de trabalhadores da cidade e do campo, as demandas de negros, mulatos, índios e caboclos não encontravam lugar nas esferas do poder. Modificavam-se um pouco os arranjos do poder, das relações dos setores dominantes com os populares, do poder estatal com a sociedade, para que nada se transformasse substancialmente (Idem:22).

A revolução da qual trata o autor refere-se à Revolução Burguesa brasileira, marcada pela manutenção de traços da herança colonial e do período monárquico, com forte determinação feita por interesses externos. Segundo Ianni (2004), foi no ano de

1922⁹ que o Brasil parece ter ingressado no século XX, trazendo prenúncios para uma nova época, um novo clico da história. A Revolução de 30, segundo o autor, provocou uma precipitação das crises e controvérsias do passado. O Brasil moderno no entanto esbarra na herança do autoritarismo, escravismo, coronelismo e clientelismo, preconizando a modernização conservadora, ou seja, “os que preferem corrigir o presente pelos parâmetros passados” (Idem:30).

Com a “modernização conservadora”, verifica-se uma aliança do grande capital financeiro, nacional e internacional, com o Estado Nacional, que passa a conviver com os interesses oligárquicos e patrimoniais, que também se expressam nas políticas e diretrizes governamentais, imprimindo ritmo lento à modernização capitalista da sociedade. (IAMAMOTO, 2012:140).

Em síntese, um aspecto geral e básico da revolução brasileira é um presente impregnado de vários passados. É importante destacar nesse processo a composição da burguesia nacional. Para Ianni (2004), a burguesia nacional ou brasileira existe e não existe. Na realidade ela não construiu um projeto de cunho nacional hegemônico, não se manteve independente em relação aos interesses externos, dessa forma, não expressava os interesses das outras classes nem os da sociedade como um todo. A formação da classe burguesa brasileira não contemplou um projeto nacional que fizesse frente à subordinação imputada pelos países imperialistas, não houve a defesa de um projeto democrático, ou seja, “o bem-estar de nossas classes dominantes – dominantes para dentro, dominadas de fora – é a maldição de nossas multidões, condenados a uma vida de bestas de carga” (GALEANO, 1981:14).

Para Ianni (2004), pode-se situar, em âmbito histórico, a Revolução Burguesa brasileira entre a abolição do regime de trabalho escravo e o final da ditadura militar, sendo uma característica marcante deste processo o caráter autoritário do poder estatal, desde a Independência, configurando uma contra-revolução burguesa permanente, sendo a exclusão dos interesses populares uma característica central de todo esse processo.

⁹ “Nesta perspectiva é que 1922 é uma data simbólica: surge o tenentismo, movimento civil e militar orientado no sentido de alterar as estruturas oligárquicas prevalecentes; cria-se o Centro Dom Vital, congregando católicos interessados em preservar a civilização ocidental e cristã no país; funda-se o Partido Comunista Brasileiro, em boa parte oriundo do anarco-sindicalismo e empenhado em lutar pelo socialismo; realiza-se a Semana de Arte Moderna em São Paulo, propondo novos temas e novas linguagens para as artes e o pensamento social no país” (IANNI, 2004:23)

Tanto os escravos como os livres (negros, mulatos, índios, caboclos, brancos, imigrantes) eram considerados gente de ‘outra’ categoria, condição, raça ou casta. Desde o começo, o Brasil tem jeito de território ocupado; e o povo aparece como povo conquistado. Desde o princípio, os blocos de poder aparecem como arranjos de conquistadores. (Idem: 211)

Para o autor, a revolução burguesa no Brasil deve ser pensada conjuntamente com as formas históricas do Estado brasileiro, o qual sempre esteve organizado segundo interesses oligárquicos, burgueses e imperialistas. Outra característica que define a revolução burguesa brasileira é a repressão a qualquer forma de manifestação contrária a ordem. À formação de uma sociedade civil organizada foi relegada a característica de amorfo, sem iniciativa, como se o Estado fosse “bom” e o povo, enquanto uma coletividade de cidadãos, permanece como uma ilusão política.

A negação da representatividade do povo, desconsiderando uma gama de lutas sociais presentes desde remotos tempos, como a organização dos escravos em quilombos, suas formas de resistência à violência e repressão dos seus senhores; a rebelião, a fuga, manifestações controladas através de medidas repressoras do Estado. Com a instauração da República essas características não se alteram, ocorreram novos arranjos do bloco no poder, mas se mantém o caráter autoritário e arbitrário do poder estatal, tendo este uma fisionomia oligárquica, corporativa, populista e militar (IANNI, 2004).

Na Primeira República (1889-1930) prevaleceu a política dos governadores, em que o arbítrio dos governadores, representantes escolhidos pelo Presidente da República, imperava em detrimento dos interesses da população. Juntamente com a figura dos coronéis¹⁰, os governadores estaduais e o governo federal mantinham um jogo de poder para assegurar a permanência do bloco agrário no domínio do Estado. A ideologia do “mando e do favor” passa a mediar à relação entre os homens livres (IAMAMOTO, 2012:138). “A estrutura política, assentada sobre a política dos governadores, representava o retorno dos proprietários de terras ao poder. Em poucos anos, [...] organiza-se um novo bloco agrário, representado no Estado oligárquico que predominou durante a Primeira República”. (IANNI, 2004:215).

¹⁰ “As raízes oligárquicas e estamentais de base municipalista redundaram no ‘coronelismo’, fenômeno que indica a rarefação do poder público frente ao poder privado ou a privatização de funções e de recursos públicos em função de interesses privados. Os ‘coronéis’, cuja sustentação do poder radicava na propriedade da terra e na riqueza, passavam a exercer funções públicas através de um sistema de reciprocidade e de troca de favores em relação aos seus dependentes, mediante recursos do Estado”. (IAMAMOTO, 2012:139).

Nesse período também prevaleceu a exclusão dos setores populares ficando claro a distância entre o poder e o povo. Ianni (2004) sinaliza a presença da tese da “incapacidade” do povo o que demandaria um Estado forte, pela ausência de uma sociedade civil organizada, capaz de representar e reivindicar seus direitos. O que ocorria na prática era que a classe dominante reconhecia como revolução somente aquela feita pelos iguais a eles, e as reivindicações dos setores populares eram consideradas como atos de rebeldia, feitos por “gente inferior socialmente”. Esta conotação do povo como ruim, permaneceu como direção das ações estatais, sendo a questão operária entendida como questão de polícia.

Com a crise de 1929, a oligarquia cafeeira, que representa a principal força do bloco agrário no poder, é afetada e ocorre uma transição na estrutura da sociedade como um todo, com uma “nova” configuração de classes sociais (burguesia cafeeira, comercial, industrial, imperialista, setores médios, classe operária). Para Ianni (2004) a Revolução de 30 demarca uma importante transição na história da sociedade brasileira.

A Revolução de 30 assinala a transição para uma época na qual se dinamizam processos econômicos, políticos, culturais, demográficos e outros tais como os seguintes: industrialização, urbanização, sindicalismo estatal, intervencionismo governamental crescente na economia, fortalecimento do aparelho estatal, principalmente do executivo (IANNI, 2004:217).

Segundo Barbosa (2012:27), com a entrada dos anos 1930 o Brasil passa para “um padrão de acumulação tipicamente capitalista”, introduzindo novas formas, técnicas e sociais, avançadas, contudo não impede “que a acumulação primitiva, à base de especulação imobiliária, do confisco de terra e da utilização da força de trabalho extremamente barata”, em alguns casos, não pagas e migrantes de diferentes lugares ao centro dinâmico do país, permanecesse como fonte de enriquecimento. Para o autor a acumulação primitiva de capital no Brasil jamais acabaria. Na prática houve uma recomposição do bloco no poder incluindo a antiga oligarquia cafeeira – cafeicultura, que mesmo em crise possuía um volume grande de capital para investir dado seu peso na economia brasileira – indústria, comércio e imperialismo, formando o bloco industrial-agrário.

Na verdade, no Brasil, as transformações vividas pela economia e pela sociedade durante a industrialização não implicaram a derrota dos interesses agrários em favor do urbano mercantil e industrial. Ao

contrário, boa parte da nova elite urbana que se formava tinha laços íntimos com a velha fazenda cafeeira do Sudeste brasileiro e nunca rompeu de fato com as antigas lideranças rurais das outras regiões do país. De outro modo, o regime que antes era oligárquico, baseado na posse da terra, aos poucos, tornou-se mais complexo, com novos atores no tabuleiro, sem jamais, porém, retirar do antigo grupo dominante a participação nas decisões e disputas importantes. (BARBOSA, 2012:28).

O autor destaca também, que embora o país estivesse se industrializando e os indicadores apontavam para um crescimento e mudança na sociedade, isso não foi o suficiente para criar uma sociedade mais justa e democrática. “As diferenças entre regiões e a concentração de renda e da propriedade nas mãos de poucos faziam emergir novas disparidades tão formidáveis que alterariam a própria essência da desigualdade” (Idem:27). Ainda que a desigualdade já existisse em formas de sociedade anteriores ao capitalismo, nele é peça fundamental e condição de sua existência. “À medida que se desenvolvem e se multiplicam as diversidades sociais, também se desenvolvem e se multiplicam as desigualdades e os antagonismos” (IANNI, 2004:114).

Segundo Ianni (2004), no período de 1937 a 1945, no Estado Novo, há um reforço e desenvolvimento de algumas tendências do período iniciado com a Primeira República, reforçando o bloco industrial-agrário, com a consolidação da burguesia cafeeira, o desenvolvimento industrial, a intervenção estatal na economia, o sindicato atrelado aos interesses do Estado e uma importante, embora limitada, conquista para os trabalhadores o reconhecimento jurídico e político das relações de produção, para atender as formalidades do capitalismo industrial, que culminou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

As exigências da economia, os desenvolvimentos das forças produtivas, as possibilidades da industrialização exigem que as relações de produção sejam formalizadas, institucionalizadas. Desse modo, o trabalho pode atender melhor às exigências do desenvolvimento e diversificação do sistema econômico. “Modernizar” as relações trabalhistas, as condições de oferta e demanda de força de trabalho pode ser uma exigência do mercado, da grande empresa, da industrialização, do comércio exterior e até mesmo do capital estrangeiro. (Idem:114).

Com o reconhecimento das relações de produção, a *questão social*¹¹ antes relegada a caso de polícia, começa a ser apreendida como uma questão política, propondo uma negociação dentro da ordem, contudo, isso não significa que a forte repressão e controle das reivindicações dos setores populares, sobretudo da classe trabalhadora, tivesse total retrocesso, mesmo porque, tudo ocorreu “dentro da ordem”, ou seja, de forma que não houvesse alterações na estrutura do poder dominante.

Com a Abolição, a emergência do regime de trabalho livre e toda a sequência de lutas por melhores condições de vida e trabalho, nessa altura histórica coloca-se a *questão social*. As diversidades e os antagonismos sociais começam a ser enfrentados como situações suscetíveis de debate, controle, mudança, solução ou negociação. Ainda que na prática predominem as técnicas repressivas, a violência do poder estatal e a privada, ainda assim o direito leral adotado nas constituições e códigos supõe a possibilidade da negociação. (IANNI, 2004:104).

Ainda nos governos populistas dos anos 1946-1964, quando vigorou a democracia representativa, o autoritarismo estatal manteve-se. A abertura dos espaços democráticos não se universalizou, abrindo-se para as classes dominantes e os setores médios, excluindo a participação dos operários. Ocorreram diferenças regionais e intra-regionais em relação à existência destes espaços, restrito a algumas cidades. O princípio da cidadania, de fato, era privilégio de alguns.

Para Ianni (2004:220) a ditadura militar (1964-1985) deixou o caráter autoritário do Estado escancarado e brutal. Neste período, o Estado se organizou ancorado pela doutrina da “segurança e desenvolvimento”, todos os problemas da sociedade eram tratados como estratégias e táticas militares, de geopolítica, “[...] o Estado fascista se impõe e sobrepõe às classes e grupos assalariados, às regiões e aos ‘cidadãos’, como um vasto bloco de poder articulado segundo as exigências da grande burguesia financeira e monopolista (estrangeira e nacional)” (Idem).

As reivindicações e organização dos trabalhadores sempre foram alvo do controle e da repressão por parte dos governos e classes dominantes no país, contudo, no período da ditadura militar estas ações foram intensificadas. “Nesse último período,

¹¹A *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulação jurídica do mercado de trabalho, através de legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2011:84)

não só se viu a punição dos que ousavam reivindicar, mas também a instituição de uma política salarial com viés claro de arrocho sobre a renda dos trabalhadores” (BARBOSA, 2012:32). Desta forma, evidencia-se a “impossibilidade dos ganhos do trabalho no Brasil acompanharem o crescimento da produtividade do setor moderno” (Idem).

O crescimento econômico advindo do processo de urbanização e industrialização, vivido até a crise da ditadura militar, acarretou no aumento da migração do campo, seja pela expulsão do campo pela modernização que este passava ou pelo sonho de encontrar melhores oportunidades de trabalho e vida na cidade, para os espaços urbanos. Com isso, a questão da não incorporação da mão de obra disponível torna-se um problema. Barbosa (2012:28) destaca que mesmo com a expansão da indústria de transformação e dos empregos nos serviços governamentais (423% e 527% respectivamente, entre 1940 a 1980), 30% dos assalariados eram informais, não tinham carteira assinada em 1980. Além disso, a massa de pessoas desempregadas tencionava o valor da força de trabalho para baixo, provocando os baixos salários. Ainda em relação a esses trabalhadores descartados pelo capital, o autor sinaliza que “eles não são excluídos sociais, ainda que assim sejam denominados, estão inseridos de forma precária e indigna numa sociedade profundamente injusta”.

Neste sentido, Martins (1997) nos revela que a exclusão não existe, pelo menos não dá forma que o termo vem sendo empregado, pois ocorre uma generalização como se essa categoria fosse capaz de explicar qualquer tipo de problema social, retirando a especificidade de cada problema, a forma de enfrenta-lo e resolvê-lo. Para o autor o que vem sendo chamado de exclusão na realidade é “o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão precária e instável, marginal” (Idem: 26).

Martins (1997) destaca que o problema da exclusão não nasce com a sociedade capitalista, não é algo novo, e sinaliza que a lógica da sociedade capitalista busca desenraizar tudo e todos. A exclusão ocorre para que tudo possa ser lançado sob as leis do mercado. É esta inclusão, através dos meios capitalistas, que gera a apreensão da exclusão de forma equivocada.

Os camponeses foram desenraizados para que o capital pudesse se apossar da terra e dar à terra um uso capitalista, ou seja, um uso moderno, racional. Ao mesmo tempo os camponeses foram desenraizados porque o capital precisava que os camponeses trabalhassem de outro modo, como operários, como assalariados,

como vendedores de força de trabalho, portanto como donos de mercadoria, como equivalentes de mercadoria (Idem:30).

A exclusão assim compreendida nos revela que na sociedade capitalista todos são excluídos, para serem incluídos de outra forma, é a lógica desta sociedade. O que ocorre, entretanto, como bem nos chama atenção o autor, é que essa inclusão se dá no plano econômico, a “pessoa consegue ganhar alguma coisa para sobreviver”, mas isso não se materializa no plano moral, “a pessoal não se reintegra numa sociabilidade ‘normal’” (Idem:32). Isso quer dizer que a forma de incluir uma parcela dessa população excluída pelo capital está mudando, se antes o camponês excluído de sua terra era rapidamente incluído pela fábrica, este espaço entre exclusão e inclusão começa a aumentar, e traz consigo um tipo de degradação da condição humana, ou seja, “o período da passagem do momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformando num modo de vida, está se tornando mais do que um período transitório” (Idem:33).

O autor chama essa forma de incluir precariamente de *nova desigualdade* produzida pelas grandes transformações econômicas que relega a uma grande parcela da população lugares residuais. Martins (1997) nos chama atenção para o surgimento de uma subumanidade, vinculada às privações, que se desdobram para além do plano econômico. “As pessoas podem ter dinheiro (e até muito dinheiro decorrente de atividades ilícitas), mas estão à margem. Cresce entre os pobres a consciência de que para eles não há justiça. [...] São tratados como cidadãos de segunda categoria e sabem disso” (Idem:36). É importante destacar que o perigo da generalização do termo excluído incorre na fetichização conceitual da exclusão, que para Martins (1997) está mistificando a palavra pobre, nas palavras do autor: “nós estamos tentando relativizar a concepção de pobre e estamos tentando revelar a nossa desconfiança em relação à antigamente suposta abrangência explicativa das palavras pobre e pobreza” (Idem:28) e acrescenta “já não é o mundo dos pobres, porque as pessoas são reincluídas economicamente, em vários graus e de diferentes modos, que no fundo comprometem radicalmente sua condição humana” (Idem:34).

Este modo de vida do excluído, que implica essa *nova desigualdade* para qual Martins (1997) nos chama atenção, refere-se a forma como esses sujeitos fazem para sobreviver, a criatividade dos excluídos. Dessa forma, a questão da falta de renda não se restringe ao acesso aos bens de consumos básicos da população, diz respeito também às

estratégias que os sujeitos criam para garantir sua reprodução material e espiritual, bem como de sua família, “que agride sua dignidade e direitos e comprometem seu futuro” (BARBOSA, 2012:31). Na década de 1980, os longos anos de prosperidade da economia brasileira entram em declínio, a crise da dívida externa endivida o Estado, que foi o principal indutor deste crescimento, e a sociedade experimenta um período de taxas de inflação exorbitantes, impactando negativamente no já precário poder aquisitivo dos trabalhadores. “O resultado disso foi uma década de piora na distribuição de renda, empobrecimento gradual da população e quase estagnação econômica” (BARBOSA, 2012:35).

Dessa maneira, já no final da ditadura militar e começo da década de 1980, justamente com o descontentamento com a ditadura militar houve uma efervescência das mobilizações sociais, que tencionavam o Estado a uma abertura democrática, culminando na Assembléia Nacional Constituinte. O resultado da disputa no processo constituinte instituiu a Constituição Federal de 1988, que contemplou avanços relevantes em alguns aspectos, relativos às reivindicações do intenso movimento popular vivenciado na década, mas comportou também traços conservadores, sobretudo pelo da agenda neoliberal que já estavam presentes durante este processo. O descompasso presente nesta disputa marcou definitivamente a atuação do Estado no seu direcionamento político, econômico e social. Vejamos na próxima seção o resultado deste processo.

1.4 – A LUTA PELA DEMOCRACIA E A OFENSIVA NEOLIBERAL: A CONSTRUÇÃO DE “DOIS BRASIS”

Sem dúvida podemos afirmar que a instituição da Constituição Federal de 1988 representa um momento de resistência e autonomia dos setores progressistas presentes na sociedade brasileira, sobretudo porque o contexto internacional era contrário a iniciativas que consagrassem a intervenção estatal no campo social, através da crítica neoliberal aos países desenvolvidos que adotaram o *Welfare State*¹². Para Mota (2008), ainda que “tardamente” este movimento contraditório entre o contexto nacional e as mudanças no cenário internacional representa para o sistema de proteção social brasileiro um momento de expansão e consolidação.

¹² No segundo capítulos faremos uma digressão sobre a política social nos Estados que adotaram o *Welfare State*.

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, como destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos [...]. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil, [...], a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostaram na Constituinte como espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo [...]: uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (COUTO, 2010: 141/142).

Embora a Carta Constitucional de 1988 tenha gerado a almejada abertura democrática e a possibilidade do equacionamento dos direitos entre a sociedade, principalmente pela inclusão da Seguridade Social como dever do Estado, já na década de 1990 os governos leitos mudam “a vontade expressa na lei em nome de uma suposta modernidade calcada na ideologia neoliberal” (BARBOSA, 2012:36).

A década de 1990 representa um somatório de perdas para a classe trabalhadora, que caracterizam um “novo” perfil para a *questão social* brasileira, sobretudo pela tendência da perda da centralidade do emprego – enquanto principal mecanismo integrador do trabalhador e referência de obtenção da renda como meio de acesso ao consumo (MOTA, 2008) – a fragmentação e fragilidade do sistema de garantias e proteção social, e, somam-se a esse quadro, a tendência emergente das “modernas” práticas focalizadas e filantrópicas que desconstroem a concepção dos direitos e promovem a despolitização dos conflitos sociais (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012).

A associação subalterna da burguesia brasileira ao grande capital transnacional incorporou, além das recomendações de ajustes econômicos dos organismos financeiros internacionais, que apontavam à necessidade de (contra) reformas de cunho liberal, os ajustes sociais, ou seja, corte de gastos e distanciamento do Estado, inaugurando novas formas e instrumentos de dominação da classe trabalhadora, “substituindo os mecanismos coercitivos por persuasivos, após os grandes embates políticos dos anos 1990”, na incorporação das necessidades sociais dos trabalhadores (MOTA, 2008).

A partir dos anos de 1990 e, de forma mais consistente, de 1994, o governo brasileiro (governo Collor de Mello e FHC, respectivamente) assume como orientação para as políticas econômicas e sociais os ditames neoliberais fundados na lógica proposta pelo Consenso de

Washington (estabilização monetária, abertura comercial e privatização) e nos preceitos de um “social-liberalismo” que não se distingue concretamente das experiências neoliberais de redução do Estado na área social. (SOUZA FILHO *et al*, 2012:16).

Começando com Fernando Collor de Mello (1990-1992) e, mais enfaticamente, nos dois mandatos eleitorais de Fernando Henrique Cardoso – FHC – (1995-2002), iniciou-se a liberalização da econômica brasileira “sem qualquer planejamento de longo prazo ou preocupação com os custos para o capital produtivo e os trabalhadores” (BARBOSA, 2012:36). Para Barbosa (2012), o sucesso do programa de controle da inflação e do governo FHC seguiu pelo caminho do enfraquecimento do capital produtivo nacional e a valorização da rentabilidade financeira, gerando mudanças na estrutura do trabalho no país.

A desconstrução dos pilares do Welfare State nos países do Norte e o aumento do desemprego estrutural, fez com que o capital transnacional buscasse formas alternativas de trabalho, que incidiu na desregulamentação do trabalho e o crescimento da informalidade expressa nas mais diversas formas de terceirização e precarização do trabalho.

Para Antunes (2003) este processo em nada resulta no fim do trabalho, e da classe trabalhadora, como elemento estruturante da sociedade. Para o autor a conformação da classe trabalhadora atual se difere daquela do século passado, ela “compreende a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda de sua força de trabalho – a ‘classe-que-vive-do-trabalho’ [...] – e que são despossuídos dos meios de produção” (Idem:230), não se restringe ao trabalhador manual direto, “incorpora também a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo que vende sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário” (Idem:235). A reestruturação produtiva do capital dá lugar a formas flexibilizadas e desregulamentadas do trabalho, reduzindo em números o trabalhador “industrial, fabril, tradicional, manual, estável e especializado, herdeiro da era da indústria verticalizada de tipo *taylorista* e *fordista*” (Idem:230).

Esta nova forma engloba tanto os “trabalhadores produtivos”, que integram o núcleo central do proletariado industrial e participam diretamente do processo de criação de mais-valia e da valorização do capital (que atualmente, como vimos, transcende em muitos as atividades industriais, dada a ampliação dos setores produtivos nos serviços), quanto os “trabalhadores improdutivo”, cujo trabalho não cria diretamente mais-valia, uma vez que é utilizado como serviço,

seja para uso público, como os serviços públicos, seja para uso capitalista (ANTUNES, 2003:235).

Em países de economia subordinadas e industrialização intermediária, como é o caso do Brasil, a flexibilização das relações trabalhistas, provocadas pela reestruturação produtiva, também resultou na “expansão do trabalho precarizado, parcial, temporário, terceirizado, informal etc., além de enormes níveis de desemprego, de trabalhadores/as desempregados/as” (ANTUNES, 2003:231). Outra tendência apontada pelo autor é o aumento da incorporação do trabalho feminino, no entanto, atenta para o fato deste movimento não ser acompanhado pela temática salarial, sendo a remuneração das mulheres inferior a recebida pelos homens.

Para além destas modificações ocorridas no mundo do trabalho, o autor destaca também a crescente exclusão dos jovens do mercado de trabalho, bem como dos considerados idosos pelo capital para trabalhar, que aumentam os índices de trabalhadores precarizados e/ou desempregados. Outra questão diz respeito ao crescimento do Terceiro Setor, que para Antunes (2003) exerce um papel funcional ao mercado por absorver uma parcela de trabalhadores que se encontram a margem do mercado formal de trabalho, mas, na opinião do autor, não podemos considerá-la como uma alternativa real e duradoura, que possa substituir a sociedade capitalista e o mercado.

Dessa maneira, a década de 1990, sobre orientação neoliberal, agravou as condições de emprego e trabalho, e expandiu o desemprego numa dimensão não vivenciada anteriormente no Brasil. Informalização, diminuição dos salários e flexibilização dos direitos sociais referentes ao trabalho são algumas das perdas somadas pelos trabalhadores.

Como um importante indicador da precarização das relações de trabalho, a informalidade se reflete na proporção daqueles que contribuem para a Previdência Social. A já historicamente baixa proporção de trabalhadores ativos contribuintes – pouco mais da metade – se reduz a menos da metade a partir de meados dos anos 90. A proporção de pessoas ocupadas com carteira assinada (ou seja, contribuintes da Previdência Social) diminuiu de 56,9% em 1990 para 44,5% em 1999, significando uma queda de 12,6%. Isto traz óbvias implicações para a já instável situação de financiamento da Seguridade Social no Brasil, situação essa que vem sendo justificativa para Reforma da Previdência Social com corte linear nos benefícios sociais (SOARES, 2009:68).

Em relação ao desemprego, Soares (2009:69) considera um mito falar em ausência de qualificação, utilizada como justificativa do desemprego estrutural, segundo a autora “pode-se comprovar que a dita reestruturação da economia brasileira redundou na demissão do trabalhador qualificado, adulto, homem, relativamente mais bem remunerado [...]”. Soma-se a informalidade e ao desemprego o rebaixamento do rendimento daqueles que se mantêm trabalhando. Para a autora o resultado dessa corrida para entrada na “modernidade primeiro-mundista” foi a geração de uma *nova pobreza*, o distanciamento de milhões de brasileiros em vivenciar um cidadania real, gozando de todos e plenos direitos.

Mesmo que a política econômica implementada pelo governo FHC tenha conseguido reduzir as taxas de inflação, não conseguiu gerar políticas redistributivas. As promessas da modernização do Estado pela adoção das políticas de cunho neoliberal não alcançou êxito em equacionar, pela atuação autônoma do mercado, as disparidades sociais, pelo contrário, ocorreu um agravamento das desigualdades. Yamamoto (2012:147) nos informa que segundo uma avaliação da CEPAL as recomendações de reformas, ditados pela agenda neoliberal, “não resultaram em distribuição de renda e serviços públicos, não reduzindo as desigualdades anteriormente existentes no pós-guerra”. Neste contexto as expressões da *questão social* se manifestam através do “retrocesso no emprego, a distribuição regressiva de renda e a ampliação da pobreza”, salientando “as desigualdades nos estratos socioeconômicos, de gênero e localização geográfica urbana e rural, além de queda nos níveis educacionais dos jovens” (Idem). Além do que aumentou a distância entre os rendimentos de 40% das famílias mais pobres dos rendimentos das 10% mais ricas.

A conjuntura hegemônica do governo FHC apresentou, portanto, um modelo econômico e social (ajuste neoliberal que aposta numa política econômica ortodoxo-monetarista, supervalorizando a estabilização e o controle inflacionário e a redução do papel do Estado na área social) incompatível com a universalização e aprofundamento de direitos sociais (SOUZA FILHO *et al*,2012:16)

Soares (2009:46) nos chama atenção para a aparente “neutralidade” das políticas de ajuste propostas pelos organismos internacionais, como por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, sendo possível encontrar opiniões contrárias a essa neutralidade entre outros organismos internacionais como a Organização Mundial de Saúde (OMS), as Nações Unidas, dentre outras, que

apontam como causas da pobreza a distribuição extremamente desigual dos efeitos não apenas da crise econômica, mas das políticas de ajuste ortodoxas recaindo sempre sobre os setores mais desfavorecidos; as estruturas extremamente assimétricas de distribuição de renda; as debilidades da política social e os ataques permanentes de setores influentes à própria legitimidade do gasto social, entre outras (Idem).

Continuando com as contribuições da autora, podemos observar que após a política econômica de estabilização do governo FHC, materializada no Plano Real, a diferença de renda entre os pobres e os ricos aumentou, isso significa que aquele segmento da população ficou ainda mais pobre, se comparada a renda familiar per capita do período anterior, que como ressalta a autora já era bem baixa. As reformas gestadas no governo FHC sobre o ideário neoliberal não lograram êxito, como relatado anteriormente e a conjuntura socioeconômica do país refletia este cenário, o aumento do desemprego e da informalidade no trabalho, a considerável perda do rendimento da renda do trabalho, o crescimento da violência e a ampliação nos níveis de pobreza e desigualdade social. Não sendo a política econômica e social do governo FHC capazes de resolver o quadro de pobreza e exclusão social do país, a eleição e reeleição de Luís Inácio Lula da Silva – Lula – (2002-2010) representaram a resposta da sociedade ao fracasso das propostas anteriores em diminuir as desigualdades sociais, sendo que o candidato eleito representava a construção de um projeto progressista, com propostas para enfrentar as disparidades acumuladas no país. Entretanto, o que se seguiu foi a manutenção da condução da política econômica e social do governo anterior.

Para Souza Filho *et al* (2012:18) o governo Lula encontrou algumas particularidades que impactaram sobre o crescimento econômico do Brasil:

primeiramente [...] encontrou campo fértil no cenário internacional com o crescimento da economia global e do comércio internacional, concomitante à elevação dos preços internacionais e da demanda das commodities; em segundo, a relevante contribuição de uma taxa de câmbio favorável aos exportadores brasileiros; além claro, da implementação de políticas governamentais específicas, como crédito e incentivos fiscais.

Este quadro favoreceu a promoção do aumento das exportações, implicando em um importante saldo comercial. Contudo, é a exportação de produtos primários que promove essa melhoria na balança comercial de pagamentos do país, o que o distancia

dos países desenvolvidos em comparação “a produção e exportação de produtos de alta tecnologia” (SOUZA FILHO *et al* 2012:19).

Apesar dos avanços alcançados durante o governo Lula, tendo em vista a conjuntura favorável que encontrou, é preciso cautela para analisar esses “ganhos”. Em relação ao aumento do nível da contratação formal dos trabalhadores, nota-se que a concentração dos empregos cresce nos segmentos com salários mais baixos¹³. Ainda referente ao mercado de trabalho, Barbosa (2012:43) destaca que “não se percebe redução da desigualdade de renda se a base de comparação for a relação entre a produtividade e a renda real obtida pelo trabalhador”.

Com base nos Indicadores Industriais da Confederação Nacional da Indústria (CNI), o autor aponta que apesar da produtividade da indústria ter crescido com menos oscilações durante o governo Lula, o rendimento médio real trimestral dos trabalhadores assalariados não acompanha a velocidade dos ganhos da produtividade.

Ou seja, o capital industrial está embolsando sem parar os ganhos de produtividade recentes apesar da melhoria nos rendimentos dos trabalhadores. Isso significa um produto maior por trabalhador sem que este receba por isso. Logo, a desigualdade funcional da renda não parece diminuir, embora o nível de renda maior tenha retirado várias pessoas empregadas da condição de pobreza. (BARBOSA, 2012:43).

No que diz respeito ao trabalho é possível verificar que este governo manteve a tendência de precarização do trabalho e aumento da informalidade presente no governo antecessor. Antunes (2011) evidencia que as formas atuais de valorização do capital estão embutidos nos novos modos de geração de mais valia pela mediação dos mesmos processos, expulsa uma infinidade de trabalhadores da produção engrossando as fileiras do desemprego ou subemprego, tensionando a “remuneração da força de trabalho em amplitude global, pela via da retração do valor necessário à sobrevivência dos trabalhadores e das trabalhadoras” (Idem:406). Essa tendência reafirma a assertiva de Marx (2012:731) acerca de que na verdade “a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente”. Continua, dessa forma, sendo o desemprego uma condição natural e necessária a expansão da produção capitalista.

¹³ Nove a cada dez postos de trabalhos criados no setor formal têm remuneração inferior a três salários mínimos, no período de 2004-2008 (MTE. CAGED apud BARBOSA 2012:42).

Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado [...] (Idem:733/734).

A substituição do trabalho formal encontra-se hoje presente em diferentes modos de informalidade e precarização, Antunes (2011:407) cita, por exemplo, “o trabalho atípico (Vasapollo, 2005), os trabalhos terceirizados (com sua enorme gama e variedade), o ‘cooperativismo’, o ‘empreendedorismo’, o ‘trabalho voluntário’ etc”. Estas modalidades de trabalho, acompanhadas de novos e velhos instrumentos de intensificação incorporados ao processo de trabalho geram valor, ainda que sobre a aparência do não valor (do trabalho improdutivo).

Trata-se, portanto, de uma destrutividade que se expressa intensamente quando descarta, tornando ainda mais supérflua, parcela significativa da força mundial de trabalho, onde milhões encontram-se realizando trabalhos parciais, precarizados, na informalidade ou desempregados. Isso porque na eliminação/utilização dos *resíduos da produção*, o capital desemprega cada vez mais trabalho estável, substituindo-os por trabalhos precarizados, que se encontram em enorme expansão no mundo agrário, industrial e de serviços, bem como nas múltiplas interconexões existentes entre eles, como na agroindústria, nos serviços industriais ou na indústria de serviços. A eclosão generalizada do *desemprego estrutural* em escala transnacional é a expressão-limite mais aguda e trágica dessa destrutividade presente no mundo do trabalho (ANTUNES, 2011:407/408)

Se na década de 1990 a informalidade já sinalizava sua perversidade, nos anos 2000 ela se estruturou como forma de acesso (*precário*) ao trabalho, sobre a forma de contratos temporários, de ausência de estabilidade, da falta de cobertura dos direitos trabalhistas via previdência social, tanto em espaços produtivos quanto não produtivos este tem sido o único caminho para se chegar ao mercado de trabalho para uma grande parte da população. Para Antunes (2011) estes trabalhadores contribuem para circulação e consumo das mercadorias produzidas pelas empresas capitalistas, de forma que a flexibilização presente nestas formas de trabalho, exemplos das subcontratações, desoneram o capital em relação ao trabalhador, este por sua vez sem jornada fixa de

trabalho e com aumento de responsabilidades e competências tem sua vida invadida em todas as instâncias, quando não de sua família que em muitos casos colabora para execução de serviços, mesmo sem remuneração.

Ianni (2004:121), ainda que não se referisse a esse contexto específico, sinaliza que os desencontros entre as questões relativas ao social e a economia possam ser o segredo da prosperidade dos negócios para o capital. Para o autor, o capital beneficia-se “das condições adversas sob as quais os trabalhadores são obrigados a produzir, no campo e na cidade”. Ou seja, os descompassos entre um Brasil moderno e desenvolvido e a manutenção de velhas práticas, oriundas de tempos remotos, funcionam perfeitamente para expansão capitalista no país, nas palavras do autor, “a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem a *questão social*” (Idem).

Na atualidade a classe dominante e o Estado reinventam medidas para manter o “controle sobre o jogo das forças sociais e a continuidade das políticas de crescimento, desenvolvimento, progresso ou modernização” (IANNI, 2004:112/113). E mediante aos problemas e tensões presentes na realidade social, a tendência do discurso dominante é a naturalização da *questão social*. Ianni (2004) destaca duas explicações que “naturalizam” a *questão social*. A primeira, diz respeito à tendência de “*transformar as manifestações da questão social em problema de assistência social*”, para o autor “o sistema nacional de previdência e o serviço nacional de assistência social são as expressões mais evidentes dessa forma de ‘explicar’ a *questão social*”. A segunda explicação é a que “*tende a transformar a questão social em problema de violência, caos*”, a resposta a essa segunda forma é clara: a repressão e segurança, a criminalização da *questão social* (Idem).

O autor aponta que essas tendências não aparecem isoladas, por vezes se combinam, “muitas vezes o assistencialismo, a previdência, as medidas de segurança e a repressão operam em conjunto. Os mesmos interesses dominantes acionam diferentes técnicas sociais, em distintas situações, ou no mesmo lugar” (Idem). Essas tendências conformam um lugar despolitizado às desigualdades sociais, relegando-as a fatalidades, carências, heranças e na maioria das vezes a responsabilização dos que dependem das medidas adotadas pelo Estado, seja através das políticas de seguridade social ou da segurança/repressão. É neste lugar, que se encontram os usuários da política de assistência social, objeto de nosso estudo.

Uma parte do pensamento social brasileiro – que funda políticas do poder público e de setores dominantes – implica a criminalização de grupos e classes sociais subalternos. Há conjunturas em que amplos segmentos da sociedade civil são criminalizados em linguagem conspícua, que se apresenta como se fora científica. (Idem).

O que nos chama atenção na trajetória em que vem sendo construída a moderna sociedade brasileira é o retrocesso social imputado às classes subalternas em nome da tão proclamada entrada do Brasil no primeiro mundo. Em estudo sobre a América Latina, Soares (2009:48) destaca que o alto preço que vem sendo pago em nome desta modernização, reforça a ideia de retrocesso mediante o agravamento das condições sociais de grande parte da população destes países. Podemos concluir, em consonância com o evidenciado por Mota (2008), que o que está em processo são novas formas e estratégias de dominação política pelas classes dirigentes, que desloca a *questão social* do campo do trabalho situando-a como sinônimo das diversificadas expressões da pobreza, revelando uma nova forma de enfrentamento desta, sobretudo através da assistencialização da proteção social.

Neste primeiro capítulo, situamos o nosso objeto no cerne das relações sociais capitalistas, evidenciando seu pertencimento a uma parcela específica enquanto classe trabalhadora, oriundos da classe subalterna. O termo utilizado por Gramsci, ilustra a ausência de poder e a constante submissão pela qual os sujeitos, usuários da política de assistência social, são submetidos. O percurso, que elucida as particularidades da formação sócio-histórica brasileira, também tratada neste primeiro capítulo, contempla este lugar dado aos subalternos pela classe burguesa, tendo em vista as estratégias utilizadas para manter a naturalidade dessas relações através de instrumentos que excluem a maior parcela da população dos processos decisórios, sendo o Estado a maior expressão dessa dominação.

Neste sentido, no próximo capítulo realizaremos um percurso teórico, para demonstrar como o Estado e a classe burguesa engendram as estratégias, através das políticas sociais, utilizando os Sistemas de Proteção Social para manter o desenvolvimento e expansão do capital, contando com elementos favoráveis a reprodução da força de trabalho e a desarticulação da luta da classe trabalhadora. E, de forma mais específica como a assistência social se configura neste processo.

CAPÍTULO 2 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CAMINHO DA CONSOLIDAÇÃO ENQUANTO DIREITO SOCIAL

Neste capítulo nossa proposta é apresentar a conformação da assistência social enquanto política pública no Brasil e em Juiz de Fora/MG. Consideramos importante mostrar antes, ainda que de forma sumária, como ocorreu o desenvolvimento das políticas sociais, num contexto global, para que possamos compreender as particularidades brasileiras no campo da proteção social.

2.1 – AS POLÍTICAS SOCIAIS: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO.

Segundo Mandel (1982) o Estado não é uma instituição específica do capitalismo, mesmo sendo sua origem coincidente com a da propriedade privada. No entanto suas funções, antes da consolidação do modo de produção capitalista, diferem “daquelas que garantem o tipo de segurança legal necessário ao desenvolvimento da produção de mercadorias” (Idem:235). Nas sociedades pré-capitalistas a função do Estado era de defender os proprietários de terra contra seus inimigos, sendo que “nessas sociedades a propriedade privada assume a forma de apropriação privada da terra e do solo, e não de mercadorias” (Idem). Para Mandel (Idem) este tipo de Estado é inadequado e até contrário a lógica do capital, pois seu poder tirano dificultava o desenvolvimento da produção de mercadorias. Foi somente a partir da acumulação primitiva– que marca a separação dos trabalhadores dos meios de produção – que começa a se alterar a relação entre as

antigas e novas classes proprietárias e solapando as formas tradicionais de dominação política por meio da expansão do capital-dinheiro, é que o próprio Estado tornou-se mais explicitamente um instrumento da acumulação progressiva de capital e o parceiro do modo de produção capitalista (Idem).

A diferença entre as sociedades pré-capitalistas e o Estado Burguês é que nesta as relações se baseiam nas trocas “livres”, enquanto naquelas eram extra econômicas, de coerção e dependência. “Livres”, entre outras, por que na verdade sendo o trabalhador agora “livre como pássaro¹⁴” e não possuindo os meios de produção para garantir o seu

¹⁴ Termo utilizado por Marx, no capítulo XXIV de O Capital sobre “A assim chamada acumulação primitiva”, para designar os novos trabalhadores livres das condições de servidão do antigo sistema feudal e obrigados a vender sua

sustento e de sua família, se vê obrigado a vender sua força de trabalho a outro – o detentor dos meios de produção, o capitalista – para conseguir o mínimo para sua sobrevivência. O Estado Burguês dissimula a dependência e sujeição econômica da classe operária através da ideia aparente de liberdade e igualdade entre os homens, ampliando sua coerção e repressão para além do uso exclusivo da força e violência, fazendo com que os trabalhadores internalizem essa ideia.

O Estado deve ser compreendido como um instrumento de preservação e manutenção do capital, propiciando as condições de sua existência e desenvolvimento. Para assegurar essas condições, o Estado Burguês assume as funções econômicas que incluem a “manutenção de relações legais universais válidas, a emissão de moedas fiduciárias, a expansão do mercado local ou regional e a criação de um instrumento de defesa dos interesses competitivos específicos do capital nativo contra os capitalistas estrangeiros” (MANDEL, 1982:337). Assim, o Estado torna-se mais autônomo para preservar a propriedade privada e a concorrência capitalista. Já os proprietários dos meios de produção, para defenderem seus interesses particulares entre as frações da classe capitalista, tornam-se politicamente ativos, tencionando as decisões estatais ao seu favor.

Pode-se dizer que as primeiras ações de intervenção e auxílio do Estado por meio de medidas legais realizam-se no período que marcou a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Segundo Vieira (2009:140) a eclosão do “problema da relação capital-trabalho”, da *questão social*, no século XIX, marca a ação estatal, em termos de política social, compreendida enquanto uma “estratégia governamental de intervenção nas relações sociais”, o que para o autor não poderia existir sem considerar os movimentos populares presentes neste século.

O Estado Monopolista, que se estende até os dias atuais, diferencia-se dos períodos anteriores pela combinação das funções diretamente econômica do Estado Burguês, o esforço em despolitizar a luta da classe trabalhadora e da ideia mistificadora de uma economia onipotente “tecnologicamente determinada, que pode supostamente superar os antagonismos de classe, assegurar um crescimento ininterrupto, um aumento constante do consumo e, assim, produzir uma sociedade ‘pluralista’” (MANDEL, 1982: 341). Neste sentido, ocorre a crescente intervenção do Estado na esfera, do que Mandel (1982) chamou de “condições gerais de produção”, atuando diretamente na economia

força de trabalho no mercado, por terem sido destituídos dos meios de produção pela nova formação social capitalista, para garantir sua sobrevivência e de sua família.

através do uso do orçamento estatal no financiamento de pesquisas, custos de desenvolvimento, grandes projetos industriais de diferentes tipos e, indiretamente, no fornecimento de matéria prima a baixo custo através da nacionalização de indústrias funcionando como um capital estatal para apoio do capital privado. Observa-se então que no capitalismo tardio a dificuldade de valorização do capital requer maior intervenção estatal para garantir maior lucratividade.

É importante destacar que a passagem citada acima não representa apenas a mudança de um determinado modo de produzir, mas sim a forma e as características que o Estado Capitalista assume em diferentes momentos. Representa modificações nas relações entre as classes sociais e nas relações entre diferentes grupos sociais existente no interior de uma mesma classe (VIEIRA, 2009). Dessa forma, a relação entre o Estado e a política social assume diversas configurações, marcada pela correlação de forças entre as classes e frações de classes presentes na sociedade em diferentes contextos históricos, evidenciando a ação do Estado em incentivar e ampliar o desenvolvimento capitalista.

A transição do capitalismo concorrencial para o estágio monopolista, ou imperialismo – que marca um determinado período da fase que Mandel (1982) chamou de capitalismo tardio – altera novamente essa relação. Algumas tendências marcam este período, como o crescimento da superacumulação nas grandes cidades, a exportação de capital e a divisão do mundo em colônias sobre domínio das potências imperialistas, aumentando os gastos com a indústria armamentista e o militarismo, o Estado torna-se maior, “envolvendo um desvio maior de rendimentos sociais para o Estado” (MANDEL, 1982:338). Cumprindo o armamentismo duas funções: proteger os grandes impérios e realizar mais uma fonte de acumulação de capital.

Mandel (1982) sinaliza que na Europa Ocidental esse movimento ocorreu simultaneamente ao crescimento da organização política da classe operária, o que suscitou mudanças no papel do Estado e na relação dele com as classes fundamentais. A entrada do movimento operário na política revelou a urgência do papel integrador do Estado e fez com que os parlamentos já não fossem mais, unicamente, uma representação das frações da classe capitalista, com a entrada dos representantes dos partidos de massas foi necessário o esvaziamento do “poder parlamentar, reforçando o executivo que se manifesta por constantes intervenções através de decretos e por um crescente recurso ao poder de revisão judiciária pela qual o juiz podia interpretar a lei geral e abstrata” (SCHONS, 2008:122).

Mandel (1982) nos chama a atenção para característica contraditória do período monopolista, que consiste na ampliação da legislação social, que se por um lado marca o reconhecimento das demandas da luta da classe trabalhadora, por outro resguarda a dominação do capital de ataques mais radicais por parte da classe operária. Dessa forma a conquista por políticas sociais que garantem os mínimos sociais necessários para reprodução do trabalhador e de sua família foi incorporado pelo capital como uma vantagem em dois sentidos: ao garantir e legitimar a dominação entre as classes trabalhadoras e ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde estava ameaçada pela superexploração.

De maneira geral, as políticas sociais estão ligadas aos desdobramentos das multifacetadas expressões da *questão social*, como citado anteriormente, ao ingresso da classe trabalhadora na cena política, suas reivindicações na luta pela socialização da riqueza e as respostas e formas de enfrentamento do Estado a estas. O Estado, no século XVIII, que de acordo com os liberais da época era um mal necessário, pode ser caracterizado pela quase ausência de intervenção estatal, limitando-se a manter as bases legais para o mercado. O pensamento liberal da época considerava que os indivíduos agindo pelos seus próprios interesses econômicos, somados ao interesse de uma coletividade de indivíduos promoveriam a expansão do bem estar coletivo, esse mecanismo seria garantido pelo livre e ilimitado mercado.

Para Santos (1987:15) considerar que os liberais daquela época, defensores do mercado como alocador de recursos e recompensas, acreditavam que a auto regulação do mercado em todas as esferas e sem a interferência do Estado culminaria em uma “sociedade perfeitamente igualitária” é um erro. Segundo o autor, a ideia do mercado como organizador da sociedade “não almejava a constituição de uma sociedade na qual todos, por igual, dispusessem da mesma quantidade de bens e serviços disponíveis, mas, ironicamente, que a cada qual fosse destinada magnitude de bens e serviços de acordo com suas capacidades”, ou seja, tratava-se de uma “utopia meritocrática”. A questão da pobreza, portanto, era considerada um estigma pessoal, e não uma consequência do modo de organizar a produção insatisfatório.

A pobreza deve ser compreendida como um fenômeno inerente ao processo de produção capitalista para “[...] contraponerlo a los concepciones dominantes que reducenel fenómeno de la pobreza principalmente a una situación de carencia de una parte de la población, autonomizando la producción del problema del movimiento de la sociedad como un todo” (SOTO, 2003:6).

É importante ressaltar que se a pobreza não é um fenômeno vinculado ao advento da produção capitalista, esta ganhou novos contornos a partir da consolidação deste modo de produção. Trata-se de uma equação sempre desfavorável à classe trabalhadora, o que representa uma lei na sociedade capitalista.

Esta lei se transmuta na seguinte: quanto maior a produtividade do trabalho, tanto maior a pressão dos trabalhadores sobre os meios de emprego, tanto mais precária, portanto, sua condição de existência, a saber, a venda da própria força para aumentar a riqueza alheia ou a expansão capitalista. [...] Infere-se daí que, na medida em que se acumula o capital, tem de piorar a situação do trabalhador, suba ou desça sua remuneração. [...] Determina uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. Acumulação de riqueza num pólo é ao mesmo tempo acumulação de miséria, de trabalho atormentado, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital (MARX, 2012:748/749).

Esta lei, consideradas pelos economistas contemporâneos de Marx como uma “lei natural geral da riqueza social” se perpetuou, e continua justificando que a riqueza de uns significa a privação de outros, ou seja, a pobreza é condição necessária para manutenção e desenvolvimento do modo de produção capitalista. Segundo Soto (2003), a pobreza, a partir de uma compreensão marxista, desempenha dois papéis: é resultado da acumulação capitalista, e ao mesmo tempo, é condição determinante deste processo de acumulação, logo, “la extensión cada vez mayor de la privación de las necesidades básicas a obreros activos o parados, indica tendencialmente la concentración de la riqueza en un grupo cada vez más concentrado de ‘ricos’ capitalistas” (Idem:11). Neste sentido, a pobreza da classe trabalhadora é consequência e condição necessária à reprodução desse sistema, que gera a base essencial da produção da riqueza na sociedade do capital, através da exploração da força de trabalho, com o trabalho não pago, fonte de capital adicional.

Todos los procedimientos de producción de plus valíason, al mismo tiempo, formas de acumulación, los avances implican avances em estos procedimientos. De este mecanismo se desprende que a medida que se acumula el capital, tiene “necesariamente” que deteriorarse, que empobrecerse la situación del trabajador (independientemente de su retribuição, ya se a ésta alta o baja) (Idem:12)

A produção capitalista gera uma população trabalhadora supérflua as suas necessidades de expansão, e da mesma forma, cada capitalista tem interesse em extrair

maior quantidade de trabalho de um menor número possível de trabalhadores, sendo assim a classe trabalhadora ao produzir a acumulação do capital, produz os meios que a tornam supérflua, a sua própria miséria (MARX, 2012). Se de um lado esta a produção de riquezas do outro, contrário a ele, esta a acumulação da miséria, “esto expresa el caracter antagónico de la acumulación capitalista como ley absoluta de la riqueza social” (SOTO, 2003:13).

O processo de produção capitalista torna permanente a exploração do trabalhador, contudo, estas relações não são percebidas de imediato, a relação se dá de forma que há uma aparente equivalência entre o ato de comprar e vender a força de trabalho, que neste processo torna-se mera mercadoria, como citado anteriormente por Mandel (1982), através da garantia de uma igualdade jurídica. Desta forma, o trabalhador não capta, imediatamente, o mecanismo de sua exploração, sendo que essa alienação, fetichizada no contrato de trabalho, naturaliza o empobrecimento da classe trabalhadora, como se fosse inerente a uma condição individual.

Portanto, mais do que um estado ou uma situação, referente a um processo que expressa necessidades básicas não atendidas, a pobreza deve ser compreendida enquanto um conceito relacional, ou seja, como um fenômeno que está ligado ao processo de empobrecimento da classe trabalhadora que se encontra relacionado com o processo de construção da riqueza, que revela os níveis de desigualdade da sociedade burguesa (SOTO, 2003). A pobreza perpassa o conjunto da classe trabalhadora e afeta não apenas suas condições materiais de existência, mas todo seu modo de vida, tanto dos trabalhadores ativos, como dos que estão desempregados.

As primeiras ações que se configuram como iniciativas de políticas sociais expressam-se na passagem do Estado Liberal para o Estado Social de direito. Na realidade, o aumento na concentração da produção criou condições para uma maior concentração da propriedade, o que intensificou o controle dos comércios, gerando necessidades de erradicar “os derradeiros vestígios do mercantilismo e a liberação da iniciativa capitalista”, o que na prática significou novos problemas que só poderiam ser resolvidos através da intervenção estatal, como por exemplo, o aumento da urbanização das cidades, bem como a organização dos serviços sanitários, o auxílio a desempregados e a organização de atividades educacionais para atender as necessidades do novo trabalhador industrial, ou seja, do capitalista industrial, que precisava ler e escrever (VIEIRA, 2009:138/139).

A origem e motivação das políticas sociais datam do século 19, quando a hegemonia do capitalismo industrial e as revoluções burguesas criaram uma acirrada disputa entre o campo dos direitos políticos (cidadãos livres e iguais) e o campo do mercado e da economia liberal – sustentados no direito de propriedade e na relação de exploração ilimitada do trabalho assalariado. Do ponto de vista da ideologia liberal, a sociedade é produto de escolhas e responsabilidades individuais, a partir das quais se estabelecem acordos e contratos (DRUCK&FILGUEIRAS, 2007:25)

Ainda na segunda metade do século XIX e início do século XX, as bases de sustentação do Estado Liberal, materiais e subjetivas, começaram a enfraquecer. O que está em questão é a capacidade do liberalismo, enquanto um sistema, de resolver a complexidade e dificuldade dos problemas que acompanham o surgimento dos monopólios, seja no âmbito da expansão e do desenvolvimento econômico, seja na ação executiva e administrativa do Estado. O individualismo e o abstencionismo estatal não encontram mais condições para se justificarem, o Estado transforma-se em interventor e ocorre a ampliação dos direitos, sobretudo dos direitos sociais, modificando a lógica de funcionamento do Estado Liberal.

No lugar das obrigações individuais entra em cena a responsabilidade compartilhada, o que não quer dizer a passagem para um Estado Socialista, pois se trata de uma nova forma de tratar/reconhecer a *questão social* a partir das mudanças provocadas pelo próprio sistema capitalistas, logo, as alterações foram necessárias para garantir a manutenção e expansão do capital, sendo que mais do que propor soluções aos efeitos danosos do processo de industrialização, o Estado Social busca criar condições favoráveis ao desenvolvimento capitalista (SCHONS, 2008). “Não se trata mais de achar culpados, mas de descobrir ‘quem deverá suportar a perda causada pelo dano’, é o momento em que a ‘fonte e o fundamento da responsabilidade se deslocam do indivíduo para a sociedade’” (EWALD apud SCHONS, 2008:112). Pode se concluir, portanto, que a concentração e monopolização do capital¹⁵ e a pressão da organização da classe trabalhadora, contribuíram para o enfraquecimento das ideias liberais, não sendo mais possível manter a utopia liberal do indivíduo empreendedor embasado por sentimentos morais, ou seja, a defesa do mercado como gestor do bem-estar coletivo caiu por terra.

¹⁵ Esse movimento que marcou a fusão entre o capital bancário e o capital industrial dá origem ao capital financeiro, que constitui traços fundamentais do imperialismo (SCHONS, 2008).

Sendo a reprodução da força de trabalho o objetivo imediato das políticas sociais no marco do capitalismo monopolista, Souza Filho *et al* (2012:13/14) sinaliza que elas “atuam em determinadas expressões da ‘*questão social*’ como forma de constituir uma base ampla de legitimidade e consenso social, através do atendimento concreto de demandas e necessidades da classe trabalhadora”, contudo relacionam-se com as políticas econômicas “como estratégia de intervenção do Estado, visando à realização da lógica monopólica de maximização dos lucros pelo controle dos mercados”, dessa maneira, “a forma e o conteúdo das políticas econômicas e sociais, por conseguinte, dependerão das lutas sociais concretas [...]”.

Coimbra (1989:89) atenta que o fato do capital legitimar algumas demandas da classe trabalhadora, através da institucionalização das políticas sociais, não quer dizer que estas sejam elemento natural ao Estado Burguês, ou seja, se o processo de acumulação não tivesse sido tensionado pela luta da classe trabalhadora jamais teria o capital por “boa vontade própria” legislado a favor do proletariado, como sinaliza o autor, “a isso [...] só se chegava mediante a ação política e o enfrentamento combativo entre trabalhadores e patrões, em processos concretos de luta social” (Idem). Como ratifica Vieira (2009:144), os direitos sociais, materializados através das políticas sociais, “significam, antes de mais nada, a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores”, melhor dizendo, de algumas reivindicações que não coloquem em atrito os interesses das classes dirigentes.

No primeiro volume de *O Capital*, Marx destaca o papel fundamental da mobilização e organização da classe trabalhadora na pressão pela mudança de natureza do Estado. Referindo-se a regulamentação da jornada de trabalho, aponta a importância da união dos trabalhadores para garantir mudanças em sua qualidade de vida e uma limitação, ainda que pontualmente, a ação destrutiva do capital.

Para proteger-se contra a “serpente de seus tormentos”, têm os trabalhadores de se unir e, como classe, compeli-la a que se promulgue uma lei que seja uma barreira social intransponível, capaz de impedi-los definitivamente de venderem a si mesmo e à sua descendência ao capital, mediante livre acordo que os condena à morte e à escravatura (MARX, 2012:346)

Neste sentido, Souza Filho *et al* (2012:14) aponta que “se por um lado o Estado interventor e a política social apresentam-se como funcionais ao capital, por outro eles também atendem a interesses da classe trabalhadora”, demarcando um espaço de ação

política junto ao Estado. Contudo, mesmo com o aumento e pressão da organização da classe trabalhadora, até o início do século XX as ideias liberais prevaleceram, caracterizando tímidas mudanças nas condições de vida da classe trabalhadora. Na concepção liberal a política social tem como objetivo sanar necessidades que não interessam ao mercado capitalista.

Coimbra (1989) também aponta, tomando o pensamento de Marx, o caráter limitado da política social: primeiro por ser incapaz de promover o pleno bem-estar para sociedade toda, por este não poder existir em uma sociedade de classes, onde a necessidade de uns não permite o reconhecimento das necessidades de outros; e segundo, por raramente conseguir se efetivar, pelos obstáculos postos pela resistência política representadas no parlamento pela classe capitalista. Não podemos deixar de informar que o autor com isso não considera que Marx menospreza as conquistas da classe trabalhadora, pelo contrário,

O que elas sim indicam é o quanto Marx descrevia da possibilidade de uma real e significativa mudança da sociedade capitalista em direção a padrões distributivos mais benéficos para os trabalhadores, caso estes permitissem que ela continuasse a ser movida apenas por sua própria dinâmica. Em outras palavras, pouco podiam os trabalhadores esperar de melhoria em suas condições de vida, se cruzassem os braços e se pusessem a aguardar o dia em que o Estado e o capital achassem por bem de elevá-la (COIMBRA, 1989:89).

Neste contexto, a política social é funcional ao capital – como uma forma de perpetuar seu processo de acumulação via exploração dos trabalhadores, estratégia de desmobilizar as lutas da classe trabalhadora e manter a legitimidade do sistema – e aos trabalhadores – que no limite das sociedades capitalistas, representam alguma melhoria de suas condições de vida. Em outras palavras, embora a política social represente melhorias nas condições de vida dos trabalhadores, ela não atinge e nem rompe com o cerne da *questão social*, a exploração do homem pelo homem. A ideia de bem-estar social está ligada a valores da solidariedade do reconhecimento universal das necessidades humanas e da cooperação, da repartição da produção de acordo com o critério de necessidade, portanto só seria possível em uma sociedade socialista (COIMBRA:1989).

Com o enfraquecimento dos pressupostos liberais frente às novas necessidades geradas pelos monopólios e o acirramento da luta entre capital e trabalho, o Estado

Social, representou a ampliação da cobertura dos direitos à sociedade sem, contudo, modificar os pressupostos econômicos básicos, de manutenção e expansão do capital (SCHONS, 2008).

A crise de 1929-1932, que ficou conhecida como a “Grande Depressão”, colocou em xeque a crença absoluta nos automatismo do mercado, devido à tendência de estagnação inerente ao capitalismo monopolista por uma capacidade produtiva maior do que sua capacidade de absorção. A resposta encontrada foi a adoção das proposições de John Maynard Keynes (1883-1946), o keynesianismo, que subsidiou o novo modelo de desenvolvimento econômico europeu, baseado no pleno emprego. A proposta de Keynes fundamenta-se na intervenção estatal para reativar a produção, sua teoria “anticíclica” destaca a necessidade de “regulação dos diferentes momentos da oferta e demanda, sendo que em períodos de depressão e crise exige que a demanda seja assegurada pela intervenção do Estado (SCHONS, 2008:128).

Contrariando alguns princípios liberais da época Keynes apontava limites na produção do bem-estar coletivo via auto regulação do mercado, demonstrando a instabilidade da economia capitalista. Para ele o Estado – numa proposta de Estado neutro – deveria intervir a partir de um conjunto de medidas econômicas e sociais e de uma política fiscal, de crédito e gastos, amortecendo o efeito das crises em períodos de depressão. Seu programa para impedir as flutuações das decisões egoístas dos agentes econômicos baseava-se no pleno emprego “como forma de manter em alta a demanda de consumo e assim proporcionar um bem-estar a todos” (Idem). Sendo assim, as medidas de regulação do Estado na economia e no campo social representaram taxas de lucros altas e ganhos de produtividade para o capital e para os trabalhadores através da expansão das políticas sociais.

No século XX, a partir dos anos 30, e principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial, os países mais desenvolvidos da Europa viveram uma experiência que se tornou referência para todo o mundo. Uma época em que se constituiu o 'Estado de bem-estar social', resultado de um pacto entre as organizações políticas e sindicais dos trabalhadores (através da social-democracia) e os capitalistas. Pacto este alicerçado, de um lado, numa melhor distribuição de renda e dos ganhos de produtividade e, de outro, na aceitação da ordem do capital. Nesse período criou-se a possibilidade de implementação de políticas sociais como instrumento de regulação do mercado, sendo estabelecido um conjunto de direitos sociais universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte, etc.) reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado, tornando, desta forma, o capitalismo menos devastador (DRUCK & FILGUEIRAS, 2007:25).

Ainda que a sociedade daquela época, sobre a influência do pensamento liberal, entendia que a questão do bem-estar dos pobres fosse um problema de caridade e não uma questão para ser absorvida pela economia, e considerassem as reivindicações dos trabalhadores um freio ao desenvolvimento, o “compromisso entre classes” selado pela política justificava que a força motriz da produção é o consumo, dessa forma os interesses da classe trabalhadora somam-se aos interesses universais, ou seja, o interesse individual de consumo coincide com o interesse geral da produção (VIEIRA, 2008).

De forma geral, os Estados que adotaram uma política de bem-estar social podem ser identificados pelo crescimento da intervenção estatal na economia e na área social, e pela expansão dos direitos sociais através das políticas sociais públicas. Contudo, este padrão de desenvolvimento capitalista começou a perder fôlego no final da década de 1960. Para compreendermos as causas desta crise nos atemos ao pensamento proposto por Francisco de Oliveira (1998).

Para o autor as políticas anticíclicas de Keynes representam um padrão de financiamento público da economia capitalista. Tem-se que o Estado capitalista precisa manter duas funções básicas, sendo elas a acumulação e a legitimidade. Neste sentido o padrão de financiamento público do Welfare State cumpriu através do “capital social” a despesa necessária para acumulação privada do lucro e através das despesas sociais – materializadas nas políticas sociais que atendem as reivindicações dos trabalhadores, mesmo que parcialmente, – cumpre a função de legitimar a ordem. Nos termos de Oliveira (1998:19)

Este [*padrão de financiamento público do capitalismo – Welfare State*] pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. [*grifos nossos*].

É justamente esse padrão de financiamento público que está em crise. É importante esclarecer que, para o autor, a utilização de recursos públicos pelo capital permeou toda história de expansão e desenvolvimento do sistema capitalista, não sendo uma novidade durante o período caracterizado como Welfare State, sendo que o fundo público possui um lugar estrutural e insubstituível em relação à expansão econômica,

sobretudo em relação a atividade monopolista. A diferença deste período é que, o que antes era definido pela “força e pressão de grupos específicos”, agora se tornou “abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos” (Idem:21), ou seja, ocorre uma “disputa entre fundos públicos destinados à reprodução do capital e fundos que financiam a produção de bens e serviços públicos [...]” (Idem:24).

Contrariando as teses direitistas de uma tendência de estagnação, em relação aos déficits públicos dos principais países industrializados, devido à ação estatal, o que teria levado a uma diminuição dos recursos privados para o investimento e o decréscimo do consumo pela elevação da carga tributária, o autor sinaliza que a crise não tem haver com essa tendência estagnacionista, “é apenas e esse apenas é muito forte, a expressão da abrangência da socialização da produção, num sistema que continua tendo como pedra angular a apropriação privada dos resultados da produção social”, e acrescenta que “o rompimento do círculo perfeito do Estado-providência, em termos keynesianos, é devido, em primeira instância, à internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista” (OLIVEIRA,1998:25/26). Dessa maneira, com a crescente internacionalização da renda perda nos ganhos fiscais, uma vez que estes deixaram de corresponder ao investimento realizado, contudo, o dever de financiar a reprodução do capital e da força de trabalho continuou sendo responsabilidade dos fundos públicos nacionais gerando os déficits fiscais.

Ultrapassados certos limites, a internacionalização produtiva e financeira dissolveu relativamente a circularidade nacional dos processos de retro-alimentação. Pois des-territorializam-se o investimento, e a renda, mas o padrão de financiamento público do Welfare State não pôde – nem pode, até agora – des-territorializar-se. Em outras palavras, a circularidade anterior pressupunha ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda que o fundo público articulava e financiava; a crescente internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou aos fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho. Daí que, nos limites nacionais de cada uma das principais potências industriais desenvolvidas, a crise fiscal ou “o que um ganha é o que o outro perde” emergiu na deterioração das receitas fiscais e parafiscais(previdência social, por exemplo), levando ao déficit público (OLIVEIRA, 1998:26)

Podemos destacar, dessa maneira, que a solução invocada, pela direita liberal para retorno a um Estado mínimo e a livre ação do mercado como esfera reguladora da

vida, “trata-se de uma verdadeira regressão, pois o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto apenas para o capital”, ou seja, “não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo ‘mal infinito’ do capital” (Idem:44).

Contudo, o autor elucida que mesmo sendo o Estado de bem-estar um Estado classista, este não representa mais um espaço de dominação exclusiva da burguesia, com a criação da esfera pública, em torno da disputa pelo fundo público, ocorre a abertura para que, ainda que “dentro dos limites das ‘incertezas previsíveis’, avanços sobre terrenos antes santuários sagrados de outras classes ou interesses, à condição de que isto se passe através de uma re-estruturação da própria esfera pública, nunca de sua destruição” (Idem:39).

Desta forma, o autor conclui que a defesa em torno de interesses privados requer “o reconhecimento de que outros interesses não apenas são legítimos, mas necessários para reprodução social em escala ampliada”, ou seja, “longe da desapareição das classes sociais, tanto a esfera pública como seu corolário, a democracia representativa, afirmam as classes sociais como expressões coletivas e sujeitos da história” (OLIVEIRA, 1998:41). É nesta arena de disputa, de tensionamento entre as diferentes classes, abre-se o caminho para construção de políticas sociais efetivas, ainda que dentro dos limites da apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

O Estado Burguês passa por diversas transformações, incluindo formações de cunho democráticos, autoritários e ditatoriais, sempre buscando novas formas de se manter e expandir. A política social também sofre alterações, mais restrita e pontual em governos conservadores e mais inclusiva e “universal” naqueles de orientação democráticas. Mas, independente da configuração assumida pelos Estados nas diferentes fases do capitalismo, um fato manteve-se inalterado: a funcionalidade do Estado em manter e promover as condições necessárias para o desenvolvimento da ordem capitalista, por isso, por maior cobertura uma determinada política social alcance ela nunca ultrapassa o limite da reprodução do modo de produção capitalista.

A configuração das políticas sociais no Brasil, embora não tenham acompanhado o contexto internacional, sofreu forte influência deste, sendo marcadas pelas peculiaridades que marcam a constituição do Estado Burguês brasileiro. Passamos agora a análise destas particularidades.

2.2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS.

O desenvolvimento das políticas sociais no Brasil não acompanhou a configuração dos sistemas de proteção social num contexto mundial. Em termos gerais, não vivemos no Brasil uma revolução burguesa a “*moda européia*”, onde uma classe em ascensão lutou contra o absolutismo monárquico e instalou um regime liberal que representasse as forças progressistas para defesa dos ideais de todos. Ou seja, o que ocorreu foi uma incorporação “*abrasileirada*” do desenvolvimento capitalista sob a égide das ideias liberais, num misto que contempla o velho e o novo, o moderno e o arcaico, o progresso e a conservação.

Vieira (2009:77) sinaliza que os princípios da igualdade e liberdade não se firmaram na realidade brasileira. Desde o período colonial, prevaleceu o princípio do privilégio, sobre o qual, como pode ser observado nas constituições e legislações, se fundou o firmamento do “latifúndio sem investimento, a utilização irracional e injusta da riqueza, a regalia dos militares, o assistencialismo, a caridade dos poderosos e particularmente o favor, uma das chaves da corrupção”.

A incorporação dos ideais liberais foi filtrada pelas elites dominantes, de forma que a equidade significava a emancipação das classes dominantes, soberania representava uma relação interdependente vantajosa entre as nações, o que marca uma atitude passiva e complacente na relação com o capital internacional. Em relação a compreensão da política de assistência social, esta foi considerada como não política, sustentada pela “matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012:55).

Segundo Couto (2010), os grupos que se constituíram enquanto movimentos sociais, no período colonial e do Império, na realidade representavam os interesses de uma elite que queria se emancipar da tutela portuguesa, garantindo sua independência comercial, mas a questão da consolidação dos direitos garantidos pelo Estado não tinha relevância, por exemplo, a manutenção do trabalho escravo era do interesse dessa elite, temendo que as ideias de igualdade e liberdade agitassem as massas. O Estado era absoluto, centralizador e os interesses privados predominantes, ao ponto de justificar o uso do público estatal para satisfação dos interesses dos grupos dominantes, demarcando a cultura patrimonialista no país.

Como abordado no primeiro capítulo, a abolição do regime escravista não marca, concomitantemente, uma mudança radical na estrutura das classes no país. Na verdade o advento da classe burguesa brasileira se reduz a uma reestruturação das antigas oligarquias e de uma pequena burguesia industrial nascente. O marco da constituição da classe burguesa nacional reforça a tendência da apropriação do Estado para o exercício de interesses privados.

Em relação ao atendimento das necessidades da população, Couto (2010:88) sinaliza que não há registros de preocupação estatal, os que não eram trabalhadores livres – dependentes da relação de poder de seus proprietários – dependiam de trabalhos assistenciais realizados por religiosos, criando “a partir dessa época, as condições pra caracterização dessa área [*assistência social*] como campo da filantropia ou da iniciativa de cunho privado” [*grifos nossos*]. Nesse processo não houve a preocupação em assumir um compromisso com a defesa contundente dos direitos dos cidadãos. Neste sentido, até 1887, ou seja, dois anos antes da proclamação da República, não há registros de nenhuma legislação social, situação que se mantém até a década de 1930, apenas existiam ações instáveis, restritas e segmentadas. A noção de direito equivalia a ideia de concessão.

Santos (1987) sinaliza que no ano de 1903, começaram a surgir sindicatos nos setores da agricultura e indústria e em 1907 a lei de sindicalização – em conformidade com a abertura e influência do pensamento europeu, que proporcionou intensos movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora, principalmente no estado de São Paulo – reconhece o direito a formação sindical. É neste contexto que surgem os sindicatos dos trabalhadores urbanos e começa a modificar a correlação de forças entre as classes, pela entrada do movimento operário na cena política. Santos (1987:18/19) destaca que reconhecer o direito de organização e formação sindical a alguns segmentos profissionais foi um “passo arrojado, por parte do poder público” daquela época, o que provocou uma “importante fissura na ordem jurídico-institucional [...] ao admitir a legitimidade de demandas coletivas, antes que estritamente individuais”. O autor também nos informa que as reivindicações do movimento sindical operário dirigiam-se mais às condições diretas e objetivas do processo de produção do que à luta pela conquista e ampliação dos direitos sociais, representativos de um Estado de bem-estar.

Em relação ao Estado, o interesse era mais de “regular as compensações sociais de vida àqueles que participavam do processo de acumulação, em condições de inferioridade quanto à magnitude dos recursos de poder de que dispunham, do que em

regular as condições nas quais o próprio processo de acumulação se processava”. O que reflete no próprio atendimento daquelas reivindicações, sendo que foi somente em 1919 que ocorreu a regulação dos acidentes de trabalho, porém orientada por uma lógica policial, através de inquérito policial, de responsabilização individual em detrimento das condições coletivas de trabalho. Neste período, é possível verificar várias respostas repressivas do Estado ao movimento sindical.

Com efeito, entre 1893 e 1927, é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano, todas visando, sobretudo, à expulsão de trabalhadores estrangeiros por motivos de militância sindical. Atribuía-se à infusão da experiência sindical européia na vida operária brasileira, via imigração, a responsabilidade pela crescente mobilização da força de trabalho urbano; e, de acordo com o ideário *laissez-fairiano*, fora da ordem do mercado só existia a “ordem” da coação, ou por outra, dava-se estabilidade à ordem do mercado pela repressão (SANTOS, 1979:72).

Na década de 1920 se institucionalizaram as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), que “não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, quando não mais em condições de participar do processo de acumulação” (SANTOS, 1979:22), ou seja, tratava-se de um contrato, um compromisso privado entre empregados de uma empresa e seus proprietários. As CAPs foram regulamentadas pela Lei Eloy Chaves no ano de 1923, que as tornou obrigatórias para as categorias de trabalhadores que tinha papel estratégico no processo de produção daquele momento, sendo a primeira a dos ferroviários, uma vez que a exportação do café representava cerca de 70% do PIB nacional.

As CAPs representam o embrião da política previdenciária brasileira. O financiamento das caixas era tripartido, sendo extraídos recursos dos empregados, 3% sobre os vencimentos, do Estado, proveniente do aumento de cargas tributárias aos serviços prestados pelo caixa, o que representava na prática a transferência do custeio à população usuária dos serviços prestados, e do empregador ou empresa – esta foi a fonte que mais foi alterada, passando pelo valor de 1% da renda bruta anual da empresa e pelo depósito do correspondente total dos descontos sobre o salário dos empregados, ficando a cargo da massa salarial. (SANTOS, 1979).

A centralidade autoritária do poder público marca todo esse processo, o que mostra a necessidade de rever a ideologia da elite dominante, que Santos (1979:74) chamou de “*laissez-faire brasileiro*”, sinalizando a emergência de mudanças “na

composição da elite, ou pelo menos, em parte dela, que permitisse a renovação do equipamento ideológico com que enfrentava o problema da ordem econômica e social”, alterando as regras que norteavam a acumulação e relações sociais vigentes. Essa forma de dominação, exclusivamente, patrimonialista e repressiva não dava mais conta de manter a ordem nos marcos das mudanças gestadas no país devido ao processo de industrialização que se iniciava, crescimento populacional e o movimento de migração local e internacional para áreas urbanas, atraídos pelo crescimento industrial, o que também fortaleceu a organização do movimento operário, com as experiências dos imigrantes estrangeiros.

Santos (1979) destaca dois períodos mais significativos da política social brasileira¹⁶: de 1930 a 1943, quando ocorreu o início da regulação social do Estado de forma acelerada, e de 1966 a 1971. Na República Velha, que data da abolição do regime escravocrata, em 1988 até a Revolução de 30, o autor indica a existência de um “*laissez faire* repressivo” com a tomada do poder por Getúlio Vargas e sua política de intervenção estatal na economia visando o desenvolvimento industrial e a diferenciação econômica do país. O autor faz uma ressalva sobre a economia agrária, que pelo descompasso das leis de mercado, o *laissez faire* brasileiro restringiu-se ao espaço urbano, sendo que muitas vezes a abolição do trabalho escravo não representou a ausência da servidão, principalmente no setor agrícola.

Na década de 1930, o mundo enfrentava os efeitos devastadores da crise da bolsa de valores em Nova York (1929), crise que ficou conhecida como a Grande Depressão, como trabalhado na primeira seção deste capítulo. Esta crise trouxe repercussões diretas ao processo produtivo brasileiro, sendo sua principal expressão a quebra da hegemonia do café e a adoção de uma nova agenda modernizadora. Com a paralisação do mercado mundial a oligarquia cafeeira perde poder econômico e político, o que proporciona as demais oligarquias, gado e açúcar, a oportunidade para entrar no centro do poder político. Na prática esse movimento não significou o afastamento da oligarquia cafeeira das decisões políticas, devido ao seu peso na economia (representando 70% do PIB nacional), detinha capital acumulado suficiente para investir em outros produtos. Entretanto, as mudanças na correlação de forças entre as classes no

¹⁶É importante destacar que ao considerar os períodos indicados como mais relevante da história da política social brasileira, Santos referia-se ao período que data da publicação de seu texto, 1979. Não problematizando as conquistas das décadas subsequentes.

poder, foram suficientes para levar Getúlio Vargas à presidência da República, sendo esta a base da Revolução de 30.

No período denominado a era Vargas, os traços da administração pública autoritária foram mantidos e voltados ao atendimento de interesses particulares de grupos dominantes. As mudanças operadas pelo Estado, tanto na tentativa de organização do aparelho estatal, numa perspectiva mais racional, como na ampliação da proteção social, sobretudo para a legislação trabalhista, foram limitadas pelo conservadorismo e uma forte estrutura de estratificação social vinculada ao trabalho formal. Outra característica do período é que as propostas para modernização não comportaram procedimentos decisórios democráticos.

Após a Revolução de 1930, ocorreu a consolidação do capitalismo no Brasil e o Estado Burguês tornou-se interventor no desenvolvimento econômico do país. Seu principal objetivo era expandir o capitalismo urbano industrial, utilizando-se da ideologia do planejamento, onde o Estado era o principal agente. Novas relações foram estabelecidas entre o poder estatal e o sistema econômico-político. O Estado assumiu novos papéis como, por exemplo, o de principal agente do desenvolvimento econômico; interventor na economia e nas relações entre capital/trabalho (como mediador); centralizador das decisões sobre política econômica, aumentando o poder político administrativo do governo federal; além de promover inovações nas esferas políticas, econômicas e administrativas do país, com uma reforma na estrutura administrativa estatal e um novo padrão de intervenção, no qual este coordena, protege, reorienta e incentiva as atividades produtivas (SANTOS, 1979).

A tentativa de Vargas de construir um Estado Social brasileiro, acompanhando as tendências mundiais, é atravessada pelas velhas práticas e particularidades da construção política, econômica e social nacional. O Estado Social de Vargas possuía uma atuação autoritária e sua tentativa de organizar as relações entre capital e o trabalho baseou-se na regulação e no assistencialismo. As medidas de regulamentação das relações de trabalho significavam a tentativa de transformar a luta de classes em colaboração entre classes. As marcas da “mudança de natureza” do Estado brasileiro mais reforçaram o seu caráter corporativo e fragmentado do que contemplaram os ideais universalizantes, contidos na proposta Beveridgiana, base dos Estados que adotaram políticas voltadas para construção de um sistema de proteção social. A tentativa de se formar um sistema de proteção social no Brasil, portanto, apresentaram características de cunho “conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e

clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios” (COUTO, 2010: 96).

Neste sentido, Santos (1987:28) sinaliza que a década de 1930, sobretudo o ano de 1933, marca o início de uma inflexão no que diz respeito a regulação estatal, tanto sobre os problemas ligados a equidade como ao processo de acumulação. O autor sinaliza que até aquele momento o Estado preocupava-se exclusivamente em “reordenar as relações no processo de acumulação”, enquanto as resposta a *questão social* ficava relegada ao âmbito privado. Neste mesmo ano, houve a instituição, e a partir daí a expansão, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), em concorrência com as CAPs (que foram totalmente extintas em 1953), que cobriam os riscos ligados a perdas da capacidade para o trabalho, como a velhice, invalidez, doença, para categorias estrategicamente ligadas ao processo produtivo.

Os IAPs eram orientados pela lógica contributiva do seguro e sem uniformização de benefícios, que caracteriza uma distribuição de benefícios diferentes entre eles, em outros termos, aquela categoria melhor posicionada na esfera produtiva e com melhor condição de contribuição recebiam benefícios de maior qualidade, reforçando a lógica de segregação proposta pela mediação do modelo de cidadania adotado. Nesta lógica, a vinculação ao mercado formal de trabalho representou a garantia da inserção nas políticas sociais, além disso, os IAPs fomentavam uma divisão entre a classe trabalhadora, fragmentando e controlando suas reivindicações “à medida que obstaculiza a organização do conjunto de trabalhadores em torno de interesses comuns” (Fundação de Economia e Estatística, apud COUTO, 2010: 97)

Ao admitir tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrou-se na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos estratificados em categorias profissionais. [...] a regulação da cidadania implicou, na prática, em uma discriminação dos benefícios previdenciários na mesma medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar. A universalidade aparente da lei em sua participação profissional convertia-se em desigualdade entre os cidadãos via sistema previdenciário (SANTOS, 1979:77).

O marco da cidadania brasileira passa a ser a combinação entre a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público, sendo que em 1931 foi instituída a nova lei de sindicalização, a partir daí ocorreu um intenso controle do movimento operário, que diferencia os sindicatos dos empregados e

empregadores, e a sindicalização por categoria profissional. A nova lei tornava quase obrigatória a sindicalização uma vez que fixava que “só podiam apresentar reclamações trabalhistas perante a Junta de Conciliação e Julgamento os empregados sindicalizados” (SANTOS, 1979:76), ou seja, somente aqueles trabalhadores que tinham suas ocupações reconhecidas e reguladas pelo Estado. Essa estrutura que dava corpo ao sistema previdenciário brasileiro possibilitava a concretização de laços entre a oligarquia política, a partir do controle do Ministério do Trabalho, e a oligarquia sindical, através do controle da organização operária. O que ocorreu na verdade foi uma expansão excludente dos direitos trabalhistas. Essa expansão da regulação estatal sobre o trabalho marcou a entrada da regulação social através da cidadania regulada.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. [...] A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei (SANTOS, 1979: 75).

O conceito utilizado por Santos (1979) configura o padrão de cidadania adotado no período, ou seja, somente aquele sujeito que exercia uma profissão reconhecida pelo Estado tinha acesso aos benefícios oferecidos e ao status de cidadão. Aqueles que não tinham sua categoria regulamentada, como as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e informais eram considerados “pré-cidadãos”, ou seja, estavam à margem do status civil do país. Estes últimos ficavam sujeitos a buscar amparo em ações filantrópicas com forte teor caritativo, realizadas pelas damas da sociedade e Santas Casas de Misericórdia, que caracterizou ações de assistência social no período e marcavam o lugar do não cidadão. O autor destaca que essa regulação estatal, definindo quem era ou não cidadão através do binômio cidadania e ocupação, demonstra uma clara intenção de promover o desenvolvimento da ordem capitalista no Brasil. A proteção social brasileira foi concedida aos setores mais rentáveis e ligados ao desenvolvimento industrial do país, excluindo uma parcela considerável da população,

incluindo aqueles que tinham uma profissão consolidada, mas que não havia sido regulamentada e reconhecida pelo Estado.

Nesta mesma década ocorre a criação do Ministério do Trabalho, seguida da carteira de trabalho em 1932, que representava o “contrato entre o Estado e a cidadania regulada [...] que, na realidade, é mais do que uma evidência trabalhista, é uma certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1979:76). A consequência da política previdenciária do Estado traz algumas consequências, por exemplo, as políticas sociais, sobre administração do Estado, não representavam demandas de grupos específicos, porque o que tornava as demandas legítimas era o reconhecimento profissional, e quem as legitimava era o Estado, através da regulamentação das categorias profissionais.

No chamado Estado Novo, a partir de 1937, ocorre o aprofundamento do modelo corporativista e o foco na política de industrialização, “procurando reverter para esse pólo os mecanismos econômicos naturalmente voltados para a sustentação da agroexportação” (IAMAMOTO, 2011: 248). Em relação a assistência social, pode-se considerar como o marco inicial da regulação estatal na área, a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938, ainda no governo Vargas, que consistia em órgão do governo e das entidades privadas de caráter consultivo e com intuito de estudar os problemas sociais.

Iamamoto (2011:264) aponta que as funções atribuídas ao CNSS eram de realizar inquéritos e pesquisas sobre a situação de desajustes sociais; organizar o plano nacional de serviço social, englobando os setores público e privado; sugerir quanto às políticas sociais a serem desenvolvidas pelo governo; e opinar quanto à concessão de subvenções governamentais às entidades privadas de credenciar entidades filantrópicas e alocar recursos públicos. Segundo a autora, o CNSS na prática não se efetivou como órgão atuante, caracterizando-se mais pela “manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político”, mas ainda assim apresenta alguma relevância como marco da atuação do Estado na tentativa de organizar e centralizar as obras assistenciais públicas e privadas.

No ano de 1942, é inaugurada a primeira grande instituição de assistência social no país, um avanço em relação à institucionalização da área, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). O objetivo principal da LBA era de assistir “às famílias dos pracinhas que foram para a guerra, e logo depois estender seu trabalho à população pobre, principalmente com programas na área materno-infantil” (COUTO, 2010:103). A presidência da instituição ficou a cargo da então primeira dama, a Sra. Darcy Vargas.

Inicialmente mantida pelo interesse privado, foi reconhecida como órgão de colaboração com o Estado no que concerne os serviços de assistência social pelo decreto-lei n. 4830 de 15 de outubro daquele mesmo ano.

Na prática foi a LBA que exerceu as funções do CNSS. O financiamento da instituição era oriundo do governo, das grandes corporações patronais e do concurso das senhoras da sociedade¹⁷ (IAMAMOTO, 2011). Os postos de serviços implantados pela LBA, segundo Faleiros (2000:46) seguiam critérios de “interesses, apoios e conveniências, buscando a legitimação do Estado junto aos pobres”. Em relação aos benefícios “predominava o assistencialismo, numa junção de obras de caridade, na maioria religiosas, com ações das primeiras-damas”, ou seja, procurava canalizar apoio político ao governo pela sua ação assistencialista. Além do mais, as ações focalizadas da instituição contribuíram para reforçar a assistência social como política voltada para a miséria, com forte caráter de benevolência.

No mesmo ano de instituição da LBA surge também o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), gerida por uma entidade de classe, a Confederação Nacional da Indústria, que tinha a incumbência de organizar e administrar, a nível nacional, as escolas de aprendizado para industriários (IAMAMOTO, 2011). Na prática, tratou-se da intervenção estatal na garantia de mão de obra qualificada que requeria o desenvolvimento produtivo da época. Em 1946 surge o Serviço Social da Indústria atribuído do dever de “estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem-estar do trabalhador na indústria” (Idem:283). Iamamoto (2011) sinaliza que a nova instituição, também gerida por corporação empresarial, defendia a questão salarial do operário, através da melhoria nas condições de habitação, nutrição e higiene, a assistência aos problemas domésticos, a elaboração de pesquisas que valorizassem o homem e o incentivo à produtividade. A regulação estatal e empresarial sobre a vida da classe trabalhadora, neste momento, extrapola as unidades produtivas para a vida cotidiana do proletariado. No período que se estende até 1964 surge o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC), obstinados também a “organizar o atendimento à saúde dos trabalhadores e criar sistemas educativos voltados para necessidade técnica do processo de industrialização” (COUTO, 2010:105). Esses serviços ficaram conhecidos como o “Sistema S”.

¹⁷ Portaria n. 870 (26/10/1942), do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) estabelece a contribuição compulsória de empregados e empregadores (1/2%, respectivamente, dos salários recebidos e folha de pagamento a ser recolhido através dos IAPs e CAPs) para financiamento das atividades assistenciais da LBA. Posteriormente o financiamento será feito através de verbas votadas pelo Congresso Nacional.

A criação desse sistema canalizava recursos oriundos dos empregadores e dos trabalhadores para a criação de um tipo específico de formação profissional, aquela requerida pelo processo econômico brasileiro, e, além disso, conformava o perfil de trabalhador que seria útil ao sistema (Idem).

O modelo de proteção social gestado buscava – tanto no controle do Estado na relação entre capital/trabalho, tanto nas ações assistenciais aos que estavam fora da regulação da cidadania regulada – alcançar a coesão social para manter o poder estatal e o seu projeto de expansão e modernização econômica. No que tange a atuação estatal no campo do trabalho e da assistência social, esta se deu de forma residual e fragmentada, uma vez que agia somente para amenizar as tensões provenientes do conflito entre capital e trabalho e as extremas desigualdades sociais, também geradas pelo processo acumulativo, não atingindo toda população, além disso, possuía características paternalista e autoritária, buscando através dessas ações manipular e dividir a organização da classe trabalhadora, além de subordiná-la aos interesses do capital. “Do ponto de vista do Estado, as classes dominantes [...] garantiram a reprodução da ordem, incorporando setores populares de acordo com a pressão existente e com a importância para a acumulação” (SOUZA FILHO & OLIVEIRA, 2012: 47/48).

Do período que se iniciou com Vargas até o golpe militar em 1964¹⁸, marcado por governos com características políticas populistas e desenvolvimentistas, a única mudança expressiva do modelo de proteção social excludente adotado no país é a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, que “assegurava o mesmo regime de benefícios, independente da categoria profissional de cada um” (SANTOS, 1987:30), ou seja, promoveu a uniformização dos benefícios dos IAPs, ficando de fora da cobertura ainda os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos, ainda que esses segmentos já representassem uma parcela considerável da população economicamente ativa, participando indiretamente da valorização do processo de acumulação. O autor destaca que foi a primeira iniciativa

¹⁸ O período de 1945 a 1964, apesar de ter se constituído importante momento de abertura política para redemocratização do Brasil, para política social não representou nenhum avanço além dos instituídos por Vargas e não apontou uma direção positiva para massa dos trabalhadores. A oligarquia sindical do período getulista expressou-se reivindicativa na esfera da acumulação, mas conservadora e corrupta na distribuição compensatória desigual. Alguns antigos movimentos sociais rurais e novos urbanos apresentaram contestações reivindicativas e houve a criação de associações civis a margem da legislação sindical requerendo melhores condições na distribuição de renda (SANTOS, 1979). O país, nesse período, teve seis presidentes e um governo de transição, sendo que todos eles adoram uma perspectiva do nacional desenvolvimentismo, sendo Juscelino Kubitschek o mais expressivo com seu plano de metas, “50 anos em 5”, de abertura da economia para o investimento externo associado a aceleração do processo de industrialização, mantendo um sistema de proteção social excludente (COUTO, 2010).

para começar a enfraquecer o conceito de cidadania regulada, mas sem nenhuma alteração significativa no marco da civilidade brasileira pela regulamentação do processo acumulativo. A criação do salário família, em 1963, foi outra modificação registrada no período.

O intervencionismo estatal inaugurado por Vargas marca a expansão do desenvolvimento capitalista no país, sendo que a característica marcante da política social, desde 1933, é a sua vinculação a política de acumulação.

A vinculação da política social, sentido estrito, à política de acumulação não poderia ser mais óbvia e apenas repetia o que ficara claro, já desde 1933, a saber, que a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação e todo o problema, do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torna-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação. (SANTOS, 1987: 31).

O governo militar, instalado no país após o golpe de 1964, assume o poder com a proposta central de minar o populismo dos governos anteriores, erradicar a ameaça comunista e transformar o país em uma grande potência internacional, através de ações burocráticas. Em relação ao contexto internacional, a expansão da abertura econômica ao capital estrangeiro significa, para esse último, a oportunidade de restabelecer as taxas de crescimento de lucro dos esgotados “anos de ouro”.

Segundo Couto (2010), o período anterior ao golpe, 1945-1964, foi marcado por manifestações populares, como não tinha sido experimentado pela população antes, em termos de participação popular, em busca de reformas necessárias para a melhoria da qualidade de vida. A efervescência desses movimentos contribuiu para que o golpe fosse apoiado pelas classes médias, pelas forças conservadoras e pelos interesses do capital estrangeiro. A força e a repressão foram instrumentos privilegiados para garantir a aplicabilidade da proposta dos governos militares.

O clima instalado no país poderia ser traduzido pela visualização de, no mínimo, dois Brasis. O primeiro, o da repressão, da tortura, do aviltamento de pessoas e de instituições, da censura, do aniquilamento dos que pensavam diferente; e outro que apontava para o progresso, o ufanismo, o *verde-amarelismo*, reproduzidos sistematicamente pelos órgãos oficiais do governo (COUTO, 2010:120).

Com o golpe, no campo dos direitos, o país vive um momento de regressão dos poucos conquistados – civis e políticos – e, ao mesmo tempo, de ampliação do reconhecimento da cidadania. Para Couto (2010:128) o regime ditatorial “foi prodígio em constituir um corpo institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital”, contudo, Faleiros (2000) considera que a expansão das políticas sociais no período em questão, responde a base de legitimação e adesão ao projeto de modernização conservadora¹⁹ do Estado, contrastando com as perdas democráticas, a censura, a prisão e a tortura dos opositores ao regime.

A questão dos menores e dos infratores também foi alvo de regulação durante o governo militar. Foram criados, em 1965, o Sistema Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e ou Fundações Estaduais (Funabem/Febems) para dar conta do crescimento de crianças e adolescentes nas ruas, envolvidos em atos infracionais. O modelo adotado de atuação foi o repressivo e de recolhimento institucional, semelhantes aos manicômios e às prisões, com a proposta de “devolver” essas crianças e adolescentes prontos para contribuir com a sociedade (COUTO, 2010). Em relação à educação o centro da atuação foi o analfabetismo, visando uma melhor adequação dos trabalhadores.

Em 1966, foi criado o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), que unificou o sistema previdenciário, até então separado nos IAPs, e retirou a presença dos trabalhadores de sua gestão. Criou-se, também, o Fundo de Garantia por Tempo de Trabalho (FGTS) liquidou com a estabilidade no trabalho, para Santos (1987) esse processo reafirmou a vinculação da política social à política de acumulação. Em seguida ocorreu a extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais (1971), as empregadas domésticas (1972) e aos trabalhadores autônomos (1973). E em 1974 é instituído o Ministério de Previdência e Assistência Social, que incorporou a LBA. Cria-se nesse período, o Banco Nacional de Habitação (BNH), que apesar de ter sido uma forte reivindicação da classe trabalhadora, atendeu somente a uma parcela da população, que dispunham de recursos para o financiamento e prestavam apoio ao governo militar.

¹⁹ Segundo Iamamoto (2012), “com a ‘modernização conservadora’, verifica-se uma aliança do grande capital financeiro, nacional e internacional, com o Estado nacional, que passa a conviver com os interesses oligárquicos e patrimoniais, que também se expressam nas políticas e diretrizes governamentais, imprimindo um ritmo lento à modernização capitalista da sociedade. As desigualdades agravam-se e diversificam-se, expressas nas lutas operárias, nas reivindicações do movimento negro, nas lutas pela terra, pela liberdade sindical e pelo direito a greve, nas reivindicações em torno dos direitos à saúde, à habitação, à educação, entre outros, assim como contra a degradação ambiental. Moderniza-se a economia e o aparelho de Estado, mas as conquistas sociais e políticas – ainda que registradas no último texto constitucional – permanecem defasadas, expressando o desencontro entre economia e sociedade, que se encontra na raiz da ‘prosperidade dos negócios’”.

Segundo Santos (1979), pode-se constatar nesse momento uma conquista, houve maior equidade na distribuição dos benefícios e serviços prestados, independente da categoria profissional, contudo o nivelamento não foi realizado pelo melhor patamar antes alcançado, o que marca um crescimento da mercantilização dos serviços prestados, sobretudo os de assistência médica, e a saída de uma parcela da classe trabalhadora dos serviços públicos, daqueles que podiam pagar por serviços de melhor qualidade no setor privado, precarizando a oferta do serviço público.

Data, portanto, da década de 1970 o processo através do qual a Seguridade Social, ao criar condições para institucionalizar a inclusão de alguns trabalhadores não acobertados pelo sistema de proteção social, também facilitava a abertura do mercado privado de serviços sociais. Enquanto ampliava alguns benefícios e serviços, *incluindo* no sistema segmentos não assalariados ou em situações sociais de precariedade, ao mesmo tempo criava as condições para o *afastamento* dos setores médios assalariados e autônomos do sistema público (MOTA, 2008:139). [*grifos da autora*]

A política social adotada pelo regime militar foi marcada por um forte autoritarismo, excluindo a maior parte da população das decisões governamentais, como sinaliza Toledo (2010:28) “a maior parte das políticas dedica-se exclusivamente a preservação e reprodução da força de trabalho”. Portanto, a conduta adotada pela administração pública militar, reforça o processo de expansão capitalista no país em detrimento do reconhecimento efetivo dos direitos sociais.

Como se tratava de um governo autoritário não teve as amarras políticas que Vargas encontrou no período anterior, entre os representantes da oligarquia agrária e a então ascendente classe industrial burguesa, como nos indica Paula (2005), realizando a reforma da máquina administrativa através de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores. Mas, como afirma a própria autora a melhoria alcançada pela reforma ditatorial ocorreu às custas da exclusão da sociedade civil dos processos decisórios, consolidando uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado.

Nesse contexto, as políticas sociais tornam-se cada vez mais funcionais ao projeto da “modernização conservadora”, funcionando como meio de amenizar os focos de desigualdade social e garantir a legitimidade da ordem social, esvaziando e enfraquecendo os espaços de resistências contra o poder.

Esse modelo repressivo, centralizado, autoritário e desigual foi sendo implantado como um complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar. Controlado pela gestão tecnocrática, não veio a se constituir como um projeto universal de cidadania. Era a continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social da população em estratos de acesso, conforme os arranjos do bloco no poder, para favorecer grupos privados e particulares, conquistar clientelas, impulsionar certos setores economicamente influentes, obter lealdades e, é claro, dinamizar a acumulação (FALEIROS, 2000: 48).

Porfírio, Souza Filho e Backx (2000) ressaltam que entre as características que marcaram a política social durante o regime militar, estão presentes a fragmentação, a centralização e a burocratização das instituições responsáveis por sua implementação, o que resultava num distanciamento entre o “público” e o “serviço público”, destacam ainda que, sobretudo as ações sociais, serviram para desenvolver o controle da sociedade. Sobre este contexto, ainda na década de 1970, era possível perceber o descontentamento com o regime militar, sobretudo pela emergência dos “novos” movimentos sociais que reivindicavam condições melhores em diferentes áreas das políticas sociais, como o fortalecimento da identidade de minorias historicamente excluídas (mulheres, índio, negro etc.), o reconhecimento dos direitos humanos e a preservação ambiental. Entre os movimentos sociais que tencionaram o governo militar para a transição democrática destacam-se: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), os movimentos da Igreja Católica ligados à Teologia da Libertação, o movimento das donas-de-casa, o Movimento contra a Carestia, os Comitês pela Anistia, os sindicatos (principalmente os dos metalúrgicos do ABC paulista), a União Nacional Estudantil (UNE), entre outros (COUTO, 2010).

Outros fatores que contribuíram para o fortalecimento da sociedade civil brasileira foi o surgimento de um movimento sindical autônomo e combativo e dos partidos políticos com bases sociais (Idem). O fim do bipartidarismo, ainda em 1979, possibilitou a criação de novos partidos, com destaque para o Partido dos Trabalhadores (PT) que reuniu diferentes parcelas da população, entre elas o movimento operário, a Igreja e intelectuais, diversificando-se dos demais partidos. Neste mesmo ano ocorreu a anistia que “concedeu direitos políticos e civis aos considerados inimigos internos do regime de segurança nacional”, bem como o perdão aos torturadores (FALEIROS, 2000:48).

O movimento pelas “Diretas Já!”, em 1982, foi o caminho apontado pelo movimento das massas, na defesa por eleições diretas, contudo o governo militar

conduziu o processo pelo já existente Colégio Eleitoral. Mesmo assim, com a vitória do candidato de oposição ao governo, o país vive uma nova fase para a política nacional, sendo que a convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986, também representou uma conquista da pressão exercida pelos movimentos sociais.

[...] a sociedade emergiu com força inusitada dos porões da repressão com manifestações de rua, formação de comitês, articulação de organismos, estruturação de abaixo-assinados, organização de lobbies. Fizeram-se ouvir as vozes de mulheres, índios e negros, além de empresários, setores específicos de empresas, ruralistas, evangélicos na disputa por seus interesses na Assembleia Nacional Constituinte. Houve mais de 383 grupos ou lobbies atuantes (FALEIROS, 2000:49).

Mesmo com a força dos movimentos sociais e a derrota do governo militar, a Constituição Federal 1988, resultante da disputa do processo constituinte, comportou avanços importantes para população, mas manteve traços conservadores, como vimos no primeiro capítulo. A ala conservadora, articulada num bloco chamado “Centrão”, fez oposição à pressão das reivindicações por direitos sociais, com vistas a manter seus interesses dominantes (Idem). Faleiros (2000:49) destaca que a Carta Constitucional de 1988 representou a disputa entre os diferentes blocos de força, “expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social”. O autor também ressalta que no plano econômico permaneceu a defesa de alguns monopólios estatais como, por exemplo, o do petróleo, das comunicações, do transporte de cabotagem e dos portos, e no plano social houve avanços no que diz respeito aos direitos da mulher, da criança, do índio e, sobretudo, a inclusão da Seguridade Social que prevê a universalização dos direitos a saúde, previdência e assistência social.

Apesar dos limites presentes na Constituição Federal de 1988, no campo das políticas sociais e da ampliação do conceito de cidadania, ela representou um avanço à possibilidade de efetivação dos direitos sociais. De forma geral, a abertura democrática posta pela nova constituição representa a “possibilidade de maior incorporação dos interesses da classe trabalhadora na estrutura de poder” (SOUZA FILHO & OLIVEIRA, 2012:49). A adoção do conceito de Seguridade Social, como já referido acima, foi um desses avanços para os direitos sociais uma vez que “associa, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade” (BOSCHETTI, 2000:139). A

Seguridade Social Brasileira é composta pelas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, constituindo a base da proteção social dos cidadãos e apresenta traços dos modelos beveridgiano e bismarckiano²⁰.

A política de Saúde constituiu-se como direito universal e incondicional do cidadão, fundado nos princípios da universalidade, equidade, integralidade e não contributiva, ou seja, independe de contrapartida monetária por parte dos seus usuários. A Previdência Social orienta-se pela lógica do seguro, sendo contributiva e o montante de benefícios é proporcional à contribuição. A sua estrutura institucional é centrada na União e o financiamento é fundamentalmente proveniente dos recursos dos próprios trabalhadores. A política de assistência social, incorporada a Constituição Federal de 1988, representou um avanço específico em relação às outras que compõem o tripé da Seguridade Social brasileira: o reconhecimento da assistência social enquanto política pública, como dever do Estado e direito “a quem dela necessitar independente de contribuição” (CF/88, art. 203). Essa incorporação possibilitou ao campo da política de assistência social a superação da “sua compreensão corrente como dever moral de ajuda e entendê-la como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais” (BOSCHETTI, 2000: 140).

A constituição Federal em vigência no país desde 1988 (Capítulo II, artigos 194 a 204) [...] trouxeram a questão [*da assistência social*] para um campo novo: o campo da Seguridade Social e da Proteção Social pública, “campo dos direitos”, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012:55). [*grifos nossos*]

Segundo Boschetti (2000:140/142), o reconhecimento da assistência social enquanto direito possui particularidades que a diferencia substantivamente da prática

²⁰ Segundo Faleiros (2000:44/45) o modelo beveridgiano “é o sistema de proteção social inglês proposto por William Beveridge, em 1943, e que visava a garantia de um rendimento que substitua os salários quando se interromperem pelo desemprego, por doença, ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderam o sustento em virtude de morte de outrem e que atenda a certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo, segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção dos salários. O plano pressupunha a formação de um sistema complexo e completo de proteção social na ausência do salário que deveria ser fruto do pleno emprego”. Já o modelo bismarckiano de seguro social “é o sistema implementado por Bismarck na Alemanha no final do século XIX que introduziu caixas estatais, em geral, regionalizadas com controle central, de seguro saúde, de seguro velhice e de seguro acidente com contribuições compulsórias (contrariando a ideologia liberal de seguros voluntários) de empregados, patrões e subsídio do Estado. Os trabalhadores de mais baixa renda estavam isentos de contribuição”.

assistencial vinculada a ideia de ajuda. O primeiro refere-se à primazia do Estado no seu financiamento, planejamento e execução, isso significa que o usuário dessa política a recebe enquanto um cidadão portador de direito, “tem uma vinculação inequívoca com os direitos de cidadania social” (PEREIRA, 2008:221), sendo passível de reclamação judicial na sua ausência, não podendo o Estado se privar de garantir esse direito ou remetê-lo a outra esfera, salvo as parcerias com o setor privado não lucrativo, que devem ser complementares e não substitutivas. Outro imperativo importante, que Boschetti (2000) destaca, é a gratuidade, ou seja, a natureza não contributiva da assistência social. Importa nesse quesito ressaltar que a política de assistência social “não pode submeter-se à lógica do mercado”, isto é, não se vende e nem se compra serviços, programas e benefícios ligados a ela, ou seja, ela se rege pelo princípio da desmercadorização.

Isso significa que o seu destinatário deve usufruir dos benefícios que lhe são devidos como uma questão de direito e não de cálculo contratual, atuarial ou contábil. É preciso ter em mente que a assistência social é a única política pública eminentemente social e, por isso, ela se descaracterizará se fizer qualquer concessão às exigências utilitaristas do mercado (ESPING-ANDERSON apud PEREIRA, 2008: 225).

Boschetti (2000) também destaca as características diferenciadas da assistência social, dividindo-as entre: direitos ligados à transferência direta em espécie (dinheiro) ao usuário e os direitos materializados na forma de serviços, programas e projetos. No primeiro, a autora define o direito como restritivo, uma vez que responde a uma situação muito específica entre a população usuária (renda, deficiência, idade, natalidade ou morte) e por reforçar uma tendência histórica entre aptos e inaptos para o trabalho, marcando o primado do trabalho sobre a constituição da renda, ou seja, uma renda mínima garantida para os pobres que não podem trabalhar. Já os direitos materializados nos serviços, programas e projetos, para a autora, representam a “possibilidade de ampliação das ações assistenciais, uma vez que podem assumir a perspectiva de bens coletivos e colocar à disposição de um número maior de pessoas oportunidades comuns de acesso a bens e serviços públicos”. Por último, a autora apresenta a questão dos mínimos, que merecem um pouco mais de atenção.

A política de assistência social tem como objetivo – de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²¹, lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que regulamenta a assistência social – prover os mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas da população usuária. A questão da definição dos mínimos é polêmica e existem diferentes posições a respeito dela. No caso de Boschetti (2000) a autora aponta a dificuldade da convivência entre os mínimos providos e uma política de princípio universalista, que rege os direitos sociais. Há, segundo a autora, interpretações equivocadas que “restringem os direitos assistenciais ao mínimo vital a sobrevivência humana, focalizando-os em segmentos e parcelas da população tidos como absolutamente vulneráveis”, essa focalização acaba por reiterar um antigo estigma da assistência, a associação entre ela é pobreza absoluta, além de excluir uma grande parcela de usuários.

Um equívoco decorrente da questão dos mínimos verifica-se na defesa de Martins (1999:48) sobre ser a assistência social uma política dos mínimos, e o autor acredita que ela deve resolver os problemas dos mínimos na ausência ou falha das demais políticas sociais, para ele “o setor do Estado chamado ‘assistência social’ vai desempenhar sua missão diretamente ou por outros meios [...] o setor de assistência social é responsável por todas as pessoas que estiverem, em alguma dimensão da vida, abaixo do mínimo estabelecido”. O autor desconsidera a especificidade da política de assistência social e a coloca num lugar complementar e secundário em relação às demais políticas públicas.

A discussão sobre os mínimos a que se destina a assistência social nos revela importantes aspectos para compreender a assistência social de fato como uma política pública de responsabilidade estatal. Primeiramente, há um componente que precisa ser destacado: “do ponto de vista da oferta de serviços, toda política social é assistencial na medida em que se propõe a prover uma necessidade” (SPOSATI prefácio YAZBEK, 2009:19). Isto certamente desconstrói a ideia de Martins acerca da missão da assistência social ter que atuar na fragilidade das outras políticas sociais, e daí deriva a segunda questão, pertinente a política de assistência social enquanto direito, o lugar secundário que geralmente vem sendo relegado a ela dentro do sistema de proteção social brasileiro, como complementar às demais, como dito anteriormente. Segundo Pereira

²¹ “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, e Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993, art. I). Voltaremos a questão da legislação da política de assistência social mais a frente.

(2008:220/228) a assistência social enquanto política “trata-se de um processo que implica não só gestão e aplicação de programas, serviços e recursos, mas, principalmente, definição de prioridades [*não mínimos*], estratégias e metas tendo como principal compromisso a melhor satisfação possível de necessidades sociais”, e completa, “não vemos sentido no fato de a política de assistência social ter como objetivo primordial a provisão de mínimos sociais, pois nenhuma política pública concretizadora de direitos visa ao mínimo de atendimento, mas ao essencial, que deverá ser crescentemente otimizado” [*grifos nossos*]. Compreendida desta forma, a questão dos mínimos deixa de ter um sentido pejorativo “de menor”, “de menos” para se dedicar a questão das prioridades.

Estas questões, relativas à dificuldade de se reconhecer a política de assistência social enquanto um direito, enquanto uma política pública, estão ligadas a duas ordens diferentes de fenômenos: primeiro, a herança que carrega de sua origem baseada em atos subjetivos, de motivação moral, de boa vontade, de pena e como instrumento utilizado por governos de atendimento emergencial para reparar carências gritantes e de legitimação de seus projetos administrativos (PEREIRA, 2008), e, segundo, um fenômeno que acompanhou o processo constituinte que precedeu a elaboração da Constituição Federal de 1988, a agenda neoliberal. No momento em que se davam avanços incorporados à Constituição, como mencionado acima, já estava presente na arena de disputa a proposta neoliberal em contraposição a orientação progressista, que definiu a postura dos movimentos populares na transição democrática em relação aos direitos sociais. Dessa forma, o espaço em que se gestam na prática estes direitos, materializados nas políticas sociais, é perpassado pelas restrições apontadas pela agenda neoliberal, sobretudo, no Brasil, a partir da década de 1990. Isto significa que encontros e desencontros a respeito da política de assistência social, já manifestados na literatura produzida logo após a sua institucionalização na Seguridade Social, mostra a dificuldade dessa política em se concretizar enquanto uma política pública e, mais especificamente, enquanto um direito social num contexto de velhas práticas – patrimonialismo e clientelismo, ainda presentes nas instituições assistências, pois, apesar da garantia legal, não se mudam as práticas arraigadas nas ações assistências desde sua origem, de um dia para o outro – e novas exigências, colocadas pela adoção da ideologia neoliberal como orientação da reforma do Estado brasileiro. Para compreendermos melhor de que maneira as orientações neoliberais remodelaram as políticas sociais em geral, nos atentemos um pouco mais sobre ele.

2.3 – O NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

O pensamento neoliberal originou-se logo após a Segunda Guerra Mundial nos países da Europa e da América do Norte. Segundo Anderson (1995), tratava-se de uma reação teórica e política contra o Estado de Bem-Estar Social e intervencionista, dessa forma, seus idealizadores²² consideravam negativa qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, o que originaria uma ameaça à liberdade, tanto econômica como política. Instituiu-se a tese do Estado mínimo.

O mercado constituindo o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, a redução do Estado (do seu tamanho, do seu papel e de suas funções) é o mote e o móvel dessa ideologia [...] No universo de regras práticas em que se move o neoliberalismo o argumento do Estado mínimo é advogado pelo máximo, não pelo mínimo: principalmente no que diz respeito à sua responsabilidade social, afirma-se tão somente a fronteira demarcadora do máximo até onde deveria e poderia ir o Estado (DRAIBE, 1993:89).

A crise do capitalismo da década 1970 foi um terreno fértil para as ideias neoliberais expandirem e ganhar adeptos. A baixa taxa de crescimento e as altas taxas de inflação foram remetidas aos gastos sociais do Estado e ao poder excessivo dos movimentos operários organizados em sindicatos com reivindicações sobre salários. Para alterar o quadro da crise só existia um remédio, “manter um Estado forte, sim em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995:11). As recomendações do projeto neoliberal aos governos, no geral, indicavam a estabilidade monetária através da redução dos gastos com o bem-estar, a manutenção de um exército industrial de reserva, afim de manter maior controle sobre os sindicatos, e a reforma fiscal. Esta era a receita para voltar a atingir as altas taxas de crescimento estáveis, existentes antes da crise de 1970.

No campo das políticas sociais, com a tese do Estado mínimo, verifica-se um ataque ao Estado de Bem-Estar Social, propondo reformas nos programas sociais e a revisão do papel do Estado na provisão destes serviços. A perspectiva dos neoliberais²³ defende que a liberdade individual é afetada pela intervenção estatal em qualquer

²² Anderson (1995) aborda a questão a partir, principalmente, dos estudos de Friedric Hayek.

²³ Draibe (1993), utiliza os argumentos de Milton Friedman (1977) para arguir sobre seu estudo sobre as políticas sociais no neoliberalismo.

instância, ou seja, por este motivo o Estado não deve interferir nem no mercado nem em nenhuma de suas forças ou fatores, dessa forma, os programas sociais representariam “uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia” (DRAIBE, 1993:90). Assim, a recomendação é o corte dos gastos sociais, acusados de onerar o orçamento do Estado causando a ampliação do déficit público, a inflação e o desestímulo ao trabalho e a concorrência, e a desativação dos programas sociais públicos, atuando somente no auxílio a pobreza, quando necessário, mas de forma complementar à caridade privada e comunitária.

Com as modificações ocorridas, principalmente na década de 1990, e os novos desafios impostos pela modernização e da melhora na competitividade econômica de forma globalizada, as propostas neoliberais em relação às políticas sociais se alteraram a medida que a “pobreza” passava a ser encarada como entrave ao processo de modernização e integração internacional, principalmente nos países da América Latina. Neste quadro surgem propostas de reformas sociais ancoradas em três princípios: descentralização, focalização e privatização.

A descentralização surge com o discurso de aumento da eficiência e eficácia dos recursos, por aproximar gestão e demandas, além dela possibilitar um aumento das “possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais” (DRAIBE, 1993:97). A focalização refere-se a uma seleção de programas e públicos-alvo específicos, selecionados pela urgência e necessidade, concentrando as ações nas parcelas mais empobrecidas da população. E a privatização trata-se da transferência da produção de bens e serviços públicos ao setor privado, lucrativo ou não, como resposta a crise fiscal, evitando o desperdício no uso dos recursos. Transferência acompanhada por repasse de recursos públicos.

Para Draibe (1993), outras correntes, mais progressistas, também incorporaram a descentralização, focalização e privatização no desenvolvimento de suas políticas sociais, claro utilizando-se de outras argumentações. Contudo, as políticas de focalização não alcançaram resultados notáveis sobre a qualidade de vida da população pobre, a descentralização tem ocorrido sem o devido repasse de verbas e recursos às instâncias municipais, que se veem sem condições de gerir os programas sociais de forma que atendam as reais demandas de suas populações, e a privatização dos serviços sociais se constituiu numa verdadeira desresponsabilização do Estado com a *questão*

social, ficando o seu enfiamento delegado aos setores privados e a sociedade, num retorno ao discurso da caridade e filantropia, promovendo a assistencialização²⁴ das políticas sociais. Ocorre a criminalização da *questão social*²⁵ e as novas propostas de enfiamento as suas expressões retomam o passado de assistencialismo e repressão, como fica claro no modelo assistencial adotado pelo governo FHC, orientado pela solidariedade e o chamado ao voluntariado, aumentando a intervenção do chamado “terceiro setor”, desresponsabilizando o Estado quanto à primazia da execução das políticas sociais, sobretudo no campo da assistência social.

Em termos gerais, a Política Social desencadeada pelo governo FHC seguiu os passos neoliberais de reestruturação socialdemocrata, num país que não constituiu um padrão de intervenção do Estado na área social do porte de tais experiências. Portanto, diminuiu o que não existia e redefiniu o que não foi construído. Sendo assim, assistencialização, mercantilização, re-filantropização e focalização das políticas sociais formaram a tendência de tal proposição (SOUZA FILHO *et al* (2012:16).

No Brasil, as propostas neoliberais alcançaram êxito na reforma implementada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995). O idealizador das reformas de cunho neoliberal no país foi Luiz Carlos Bresser Pereira, que comandava o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A proposta, que se autodenominava como socialdemocrata²⁶, por buscar o aumento da governança do Estado e não sua redução, embora apontasse redefinições em suas funções, sobretudo em relação à burocracia. O novo papel do Estado, indicado pela reforma administrativa gerencial (substituindo a administração burocrática), seria o de facilitador para a entrada da economia nacional no cenário internacional e de forma competitiva.

Para Bresser Pereira (2006), desde a crise de 1979, causada pelo segundo choque do petróleo, ficou caracterizado a perda da capacidade do Estado em coordenar o sistema econômico, o que gerou a crise fiscal/financeira, intensificada pelo modo de intervenção do Estado baseado no modelo protecionista de substituição de importação, culminando na perda do crédito público e a poupança pública negativa. Nesse sentido, a “Administração Pública Gerencial”, estruturava-se pela proposta de centralização burocrática, através dos núcleos estratégicos do governo, junto com a descentralização e

²⁴ Sobre a assistencialização da proteção social ver MOTA (2009).

²⁵ Sobre a criminalização da *questão social* ver IAMAMOTO (2012).

²⁶ Contudo, como afirma Anderson (1995, p. 14) “os governos socialdemocratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais”.

flexibilização burocrática, através da atuação das agências executivas e reguladoras, organizações sociais e o processo de terceirização de serviços e parcerias, que viabiliza a manutenção de mecanismos patrimonialistas na administração pública, propiciando a participação dos setores tradicionais na estrutura de dominação (SOUZA FILHO & OLIVEIRA, 2012:51). Entretanto, a ideia da “reforma” inadiável para o Estado brasileiro previa recuperar “o tempo perdido nas décadas anteriores, em que se teria vivido sob as asas de um Estado gigantesco, ineficiente e perdulário”, entretanto “a vida democrática não avançou tanto quanto sugeria sua dimensão formal” (NOGUEIRA, 2005:38).

Em relação às políticas sociais, a reforma do Estado, adotou as medidas reducionistas propostas pelas agências internacionais, como o Banco Mundial e BID, com programas voltados ao auxílio emergencial aos pobres, focalizados e, em grande parte, repassados para sociedade civil, pela solidariedade comunitária ou através da filantropia empresarial. No caso brasileiro, a adoção das medidas neoliberais, sobretudo para as políticas sociais, significou um grande retrocesso, na medida em que o país também passava pela consolidação do seu Sistema de Proteção Social, após anos de luta dos movimentos sociais, sobretudo na década 1980, pela sua redemocratização e ampliação dos direitos sociais. As marca das ações governamentais apontam para o desmonte dos direitos conquistados, numa lógica que aponta para “o esgotamento dos modelos conhecidos de Proteção Social e regulamentação do trabalho é como se estivesse sendo reativados os sentidos das aporias, contradições, tensões e conflitos que estiveram na origem dessa história” (TELLES, 2001:116). Ou seja, com o frágil e ainda não consolidado Sistema de Proteção Social brasileiro, a possibilidade progressista assimilada pela Constituição Federal de 1988 encontrou forte obstáculo pela reforma social implementada, sobre a orientação neoliberal.

A consequência administrativa do projeto de transnacionalização radical [*proposta neoliberal*], que implica uma forte coordenação das ações e a redução da intervenção do Estado na sociedade, tanto como setor produtivo **quanto como provedor de políticas sociais**, é, por um lado, a concentração de poder burocrático e, por outro, a diminuição da burocracia estatal. Entretanto, a dimensão administrativa sofre também as consequências do pacto de dominação estabelecido, que incorpora os setores tradicionais da sociedade e que, por isso, **exige a manutenção de mecanismos patrimonialistas na ordem administrativa**. (SOUZA FILHO & OLIVEIRA, 2012:50). [*grifos nossos*]

Para Souza Filho & Oliveira (2012:50), a reforma administrativa representou um transformismo do patrimonialismo brasileiro, uma vez que no lugar de utilizar os elementos tradicionais para garantir a lealdade “entre senhor e servidor”, a administração pública, adota traços racionais-legais, apoiados no discurso ideológico da “racionalidade economicista e no poder coercitivo e discricionário da burocracia monocratizada, que definirá padrões formais para o repasse de recursos públicos”.

No campo da assistência social, a implementação do projeto neoliberal atrasou a regulamentação da assistência social, via legislação complementar, sendo que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que a regulamenta e organiza, só foi sancionada em 1993, ou seja, cinco anos após a sua incorporação ao aparato jurídico-legal do Estado. A Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estabelece critérios de organização e consolidação da assistência social enquanto direito do cidadão, ambas previstas na LOAS, foram aprovadas apenas nos anos de 2004 e 2005, respectivamente. Essas legislações reforçam a possibilidade, colocada pelos movimentos sociais na década de 1980, para assistência social romper “com a antiga cultura conservadora que se baseava em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza como: paternalismo, clientelismo, fisiologismo, dentre outros” (PEREIRA, 2008:220), compreendendo obviamente, que o

reconhecimento legal da assistência como direito não provoca automaticamente uma inversão dessas práticas, fortemente enraizados na cultura brasileira. Mas, os preceitos legais estabelecem direitos e deveres que constituem os pilares sob os quais está fundada a possibilidade de reversão da lógica do favor para lógica do direito (BOSCHETTI, 2000:145).

Couto, Yazbek e Raichelis (2012) destacam que essa morosidade da implementação efetiva, sobretudo no que diz respeito a LOAS, articula-se à conjuntura adversa que estrutura uma rede de incompatibilidade entre os investimentos sociais propostos pelas legislações aprovadas e os ajustes econômicos engendrados pelo ideário neoliberal, que no lugar de reconhecer os direitos de um segmento da população que necessita da cobertura da política de assistência social imputa sobre a sociedade o dever moral de ajudar os pobres.

Neste sentido, as estratégias político-institucionais para dar respostas à *questão social*, continuam sendo tensionadas por projetos distintos, ou seja, por “projetos-

institucionais distintos, que presidem a estruturação legal e a implementação das políticas sociais públicas desde final dos anos 80, e que convivem em luta no seu interior”. O tensionamento gira em torno da “defesa dos direitos sociais universais e a mercantilização e re-filantropização do atendimento às necessidades sociais [...]” (IAMAMOTO, 2012:195/196).

Para os que defendem a adoção das medidas neoliberais as ações assistenciais devem ser orientadas pela lógica do favor e a responsabilização dos sujeitos, com “uma clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas – de abrangência universal – no trato das necessidades sociais em favor de sua privatização, instituindo critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais” (Idem:197). Desta forma, a prática da filantropia, substitui a conquista dos direitos sociais e a ampliação da cidadania, desqualificando a *questão social* enquanto questão política, naturalizando as práticas sociais adotadas na atualidade, marcando o lugar dos indivíduos pobres como inferiores, impossibilitados de exercerem seus direitos, necessitando para esse segmento a ajuda mínima do Estado, “desde que não fira a ética do trabalho e não reforce a propensão do pobre ao parasitismo” (PEREIRA, 2008:221).

Neste sentido, passemos a observação do quadro que se instaurou, pela disputa dos diferentes projetos político-institucionais, em relação à orientação das políticas sociais, sobretudo, ao campo relativo à assistência social, nas décadas seguintes.

2.4 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000

Souza Filho *et al* (2012:14) nos chama atenção para o fato das políticas sociais estarem relacionadas às políticas econômicas sinalizando que para que ocorra um enfrentamento das “expressões da ‘*questão social*’ que venha a atender de forma mais ampla os interesses da classe trabalhadora exige-se uma política econômica também com este objetivo”.

Assim posta, uma política social voltada para o atendimento das necessidades das classes subalternas exige uma política econômica que privilegie as demandas pela universalização e aprofundamento de direitos, se pretende que seu desenvolvimento obtenha êxitos no enfrentamento das desigualdades sociais. De outra forma, a política social enfrentará entraves estruturais vinculados à política econômica, não viabilizando a expansão de direitos sociais, independentemente de sua configuração institucional (Idem: 15)

Na década de 1990, assistimos ao desmonte dos princípios explicitados na Constituição Federal 1988, e conseqüentemente, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), resultado das reformas neoliberais e do descompromisso do Estado com a efetivação dos direitos sociais. Logo após a aprovação da LOAS, na data precisa da posse do então presidente eleito do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seu primeiro mandato, este instituiu a Medida Provisória n. 813 que desconsidera os princípios da lei. O governo FHC privilegiou uma política econômica nos moldes neoliberais que como vimos acima reduz o papel do Estado na área social privilegiando os ajustes econômicos.

Segundo Souza Filho *et al* (2012:17), o governo FHC fundamentou a política de assistência social a partir de duas frentes: o apelo a solidariedade e os programas de transferências de renda. A Medida Provisória n. 813 estabelecia o Programa Comunidade Solidária como principal estratégia para enfrentar a pobreza brasileira. Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2012:58) esta estratégia “reintera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações”, mantendo a assistência social sem uma definição objetiva como política pública e a torna “funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade”, o que não a efetiva enquanto direito de cidadania e dever do Estado. “Efetivamente, o Programa Comunidade Solidária caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em ‘bolsões de pobreza’, direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres [...]” (Idem). Neste mesmo caminho, Souza Filho *et al* (2012:17) afirma que o Programa Comunidade Solidária promoveu a desresponsabilização do Estado no enfrentamento das expressões da *questão social* além de transferir aos municípios responsabilidades “sem o devido apoio técnico e financeiro para que os mesmo fossem capazes de assumir as ações”.

Em relação aos programas de transferência de renda, o autor destaca a criação de programas com condicionalidades, “através de critérios restritos de elegibilidade e de distribuição de benefícios ínfimos” (SOUZA FILHO *et al* 2012:17). Essa foi a estrutura da Rede de Proteção Social gerida no governo FHC, que privilegiou estratégias focalizadas, centradas no combate a pobreza, com forte apelo voluntário que contribuem para “manutenção de mecanismos clientelistas na área social” (Idem). Soma-se a isso um contexto nacional de crescimento do desemprego, aliado a formas informais e instáveis de trabalho, além do aumento da violência, pobreza e desigualdade social.

A resposta da sociedade frente ao fracasso que representou o governo FHC em relação à área social foi a eleição de Lula em 2002, cumprindo também dois mandatos, contudo, como visto no capítulo I não houve, de fato, uma ruptura com o modelo anteriormente adotado e sim sua manutenção. Para Druck & Filgueiras (2007) tanto a política social do governo Lula quanto a política econômica são de natureza neoliberal, consoante com o modelo econômico dominante e um poderoso instrumento de manipulação política de um segmento da população enquanto mantêm um discurso politicamente correto.

O conteúdo da política social do governo Lula, no essencial, é o mesmo da política social do governo anterior, apesar dos discursos em contrário, que tentam dignificá-la e diferenciá-la - apresentando-a como uma política (supostamente) articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza (Idem:25).

Souza Filho *et al* (2012) nos revela que a política de assistência social no governo Lula teve um crescimento expressivo nos gastos²⁷ se comparadas a saúde, educação, habitação e saneamento. Para Druck & Filgueiras (2007:30), “os gastos sociais que possuem uma maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza [...] perderam, ao longo do período, participação relativa no orçamento social”. Esse fato exprime a tendência de uma assistencialização da proteção social brasileira.

[...] enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA 2008:134).

Em relação à política de assistência social, observa-se um continuísmo do governo Lula, em relação ao governo FHC, com uma tendência de investimentos nos programas de transferência de renda, sobre uma parte da população específica. As políticas sociais continuam representando um forte instrumento de legitimação do poder e interesses das classes dirigentes, tendo o Estado como arena privilegiada para este exercício. Segundo Mota (2008:135), ao observarmos o processo de desenvolvimento

²⁷ É importante ressaltar que o quadro utilizado pelos autores teve como referência os anos de 2000 a 2007. Cf. Souza Filho *et al*, 2012, in Moljo e Durigueto (2012).

da Seguridade Social brasileira é possível identificar como “a burguesia brasileira, subordinando o Estado aos seus interesses, utilizou medidas relacionadas à proteção social para legitimar-se”.

A focalização das ações proferidas pela política de assistência social em segmentos mais pobres faz um corte que não representa o número real de pobres que existem no país, evidenciando a noção minimalista do reconhecimento da pobreza a partir de critérios de renda, cada vez mais baixos, o que na realidade exclui uma gama de famílias que também se encontram em situação de pobreza (SOUZA FILHO *et al*, 2012). Soares (2009:66) destaca que considerar que “com um quarto, meio ou até um salário mínimo, mesmo em ‘tempos de estabilidade’, o pobre poderá atender suas ‘necessidades básicas no âmbito do consumo privado’ é no mínimo, de uma total frieza estatística e de um absoluto distanciamento da realidade”.

Em relação aos valores²⁸ pagos através dos programas de transferência de renda do governo federal, apesar desses alterarem o nível e o padrão de consumo de uma parcela da população, não chegam a trazer contribuições significativas para mudança das condições de vida destas pessoas. “Embora ajude muito as pessoas moradoras de domicílios pobres, é claro que tal valor é incapaz de retirar os beneficiados da zona de necessidades não atendidas” (BARBOSA, 2012:44).

Soma-se ao argumento anterior o investimento centralizado nas políticas de transferência de renda, sobretudo no Programa Bolsa Família como principal estratégia de combate a pobreza e a desigualdade social no governo Lula, nos revela a maneira de tratar a *questão social* presente na sociedade brasileira, “focando-a enquanto objeto de ações e programas de combate á pobreza à moda dos organismos financeiros internacionais” (MOTA, 2008:140). Neste quadro a política de assistência social torna-se o principal instrumento de enfrentamento da *questão social*, sendo este o reflexo do retrocesso de direitos conquistados no campo das demais políticas sociais, saúde e previdência social, que passam por um intenso processo de mercantilização e privatização.

²⁸ O Programa Bolsa Família possui os valores divididos de acordo com a característica da família. Para as famílias que possuem renda per capita inferior ou igual a R\$70,00, consideradas em situação de extrema pobreza, ainda que não tenham crianças, adolescentes ou jovens em sua composição, recebem o benefício básico no valor de R\$70,00. Os benefícios variáveis são estipulados de acordo com a composição familiar (presença de crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes, sendo os valores possíveis, R\$32,00, R\$38,00, R\$32,00 e R\$32,00 respectivamente). Além do benefício para superação da Extrema Pobreza (BSP) que é avaliado caso a caso, para as famílias que estejam em situação de extrema pobreza, mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF, independe da composição familiar. (Ministério de Desenvolvimento Social (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>, acessado em 08/04/2014).

A conjunção entre expansão pública e mercantilização faz parte das proposições neoliberais, postuladas como assecuratórias da equidade, cujo princípio é dar mais a quem tem menos. O que chama atenção é a capacidade que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a Assistência Social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no seio da classe trabalhadora. Em tal contexto, um dos instrumentos de repolitização da política, como parte da *pedagogia da hegemonia*, consistiu em definir este segmento de classe como “excluídos” e os programas de Assistência Social como estratégia de inclusão (MOTA, 2008:141).
[grifos da autora]

O crescimento do desemprego e o aumento da precarização do trabalho, resultados do investimento numa política econômica que valoriza o ajuste fiscal e o pagamento da dívida externa, demandam o aumento por ações assistenciais, ou seja, na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, o governo investe na política de assistência social, enfaticamente, através dos programas de transferência de renda que possuem um impacto direto no consumo, propiciando o acesso a mínimos sociais de subsistências da população usuária (MOTA, 2008).

Em relação à população que possui uma renda baixa, mas não se encaixa nos padrões mínimos definidos pelos programas assistenciais do governo de corte de renda, por não conseguir prover sua sobrevivência, essa precisa contar com o apoio das redes socio-relacionais, composta por parentes, amigos e, em alguns casos, pela oferta privada de recursos assistenciais, através da filantropia. O padrão de proteção social brasileiro tem sido descrito na literatura como “pluralismo de bem-estar” que, na prática, demarca a desresponsabilização estatal na área social. O Estado passa a ser parceiro na execução da política social “reduzindo seu papel e incentivando outros setores para o provimento da política”. Dessa forma, a responsabilidade se divide entre quatro setores considerados chaves: o informal, composto pelos grupos primários de pertença, como a família, os amigos, vizinhos etc.; o voluntário, que se distingue do informal por apresentar uma organização e formalidade; o comercial ou mercantil, que impera o princípio da livre procura, demarcando a condição de consumidor; e o oficial, que reside na atuação do Estado (SOUZA FILHO *et al* 2012:34).

Este panorama reflete a falta de investimentos em recursos para efetivação e expansão de outras ações previstas na PNAS, através da materialização de serviços, programas e projetos que, como já visto anteriormente, representam maior possibilidade

de colocar à disposição de um maior número de pessoas oportunidades comuns, numa perspectiva de bens coletivos (BOSCHETTI, 2000).

Contudo, é importante destacar que todo esse processo é permeado por resistências de forças democráticas, expressas na luta pela incorporação dos preceitos progressistas instituídos na Constituição Federal de 1988. Considerando, por exemplo, um ganho efetivo, durante o governo Lula, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, que incorporou os anseios apresentados na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no ano de 2003 que “se coloca na perspectiva da materialização das diretrizes da Loas e dos princípios enunciados na Constituição Federal de 1988, entendendo a Assistência Social como uma Política Social inserida no Sistema de Proteção Social Brasileiro, no campo da Seguridade Social” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012:60)

Logo após, consolidou-se o “processo de construção e normatização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado em julho de 2005 pelo [*Conselho Nacional de assistência Social*] CNAS (por meio da NOB n. 130, de 15 de julho de 2005)” (Idem) [*grifos nossos*]. O SUAS representa um importante instrumento de gestão compartilhada por todo território nacional,

[...] cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passa a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam pela sua complexidade. Pressupõe ainda gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2005)

A aprovação da PNAS/SUAS, bem como das Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS e NOB/RH) representa a “expressão mais avançada da política de assistência social hoje em voga” (SOUZA FILHO *et al*, 2012:30). Contudo, como exposto anteriormente se esta política não estiver articulada “com uma política econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia

brasileira”(Idem,27), não será possível concretizar ações que almejem a ampliação dos direitos e sua universalização.

Apesar dos avanços propostos pelas legislações então aprovadas, o contexto de implementação do SUAS não encontra condições objetivas que favoreça sua efetividade enquanto proposta progressista. O investimento na política econômica sobre orientação liberal, priorizando o pagamento dos juros da dívida, com elevação do *superávit* primário mediante, por exemplo, ao aumento da carga tributária – o que de fato onera mais o segmento da população com menor renda, por adotar critérios regressivos em relação à carga tributária, incidindo mais sobre o consumo do que sobre a renda e a propriedade –, o foco no controle da inflação, o reduzido investimento em políticas públicas e infraestrutura, o aumento das taxas de desemprego e o elevados índices de violência (SOUZA FILHO *et al*, 2012), são alguns dos fatores que impedem que o SUAS seja efetivamente implementado.

Dessa forma, podemos inferir que ainda existe um longo caminho a ser percorrido, sobretudo pelas forças democráticas que fazem resistência à política econômica e social ao governo Lula, que privilegia a manutenção da hegemonia do capital financeiro, não prioriza o investimento em políticas sociais de qualidade e descentralizadas que articulem a prestação de serviços de assistência social, com uma política de saúde realmente universal e de qualidade e a valorização da previdência social, preferindo realizar programas focalizados, centralizados nos programas de transferência de renda ao invés de consolidar uma política de geração de emprego que caminhe ao encontro da concretização do direito ao trabalho.

[...] cabe ressaltar que para a implementação da política de assistência social pública e democrática, o principal empecilho a ser enfrentado é a política econômica desfavorável ao financiamento das políticas sociais, na medida em que prioriza o pagamento de juros da dívida visando o atendimento das necessidades do capital financeiro (SOUZA FILHO *et al*, 2012:39).

Mesmo com os avanços no Brasil dos últimos anos é necessário ter cuidado, pois num país onde o grau de pobreza e desigualdade sempre tiveram expressões alarmantes, “ações relativamente baratas e de pouco impacto fiscal já fizeram grande diferença”. O que se verifica é que não ocorreu alteração nos privilégios dos segmentos mais ricos e “nem se engatou uma estratégia voltada à expansão dos setores de maior produtividade e mais intensivos em tecnologia, geradores de mais e melhores empregos e de maior

receita tributária”. Por fim, a carga tributária, como já mencionado, centrada em impostos indiretos, regressivos, “contribui para rebaixar a renda disponível dos pobres e elevar a dos ricos” (BARBOSA, 2012:44).

No que diz respeito ao desafio encontrado para consolidação do processo de efetivação da democracia brasileira, os autores apontam a importância do papel dos movimentos sociais bem como o envolvimento das organizações da sociedade civil na luta pela defesa dos direitos de cidadania e especificamente na defesa de políticas sociais públicas de qualidade e universais.

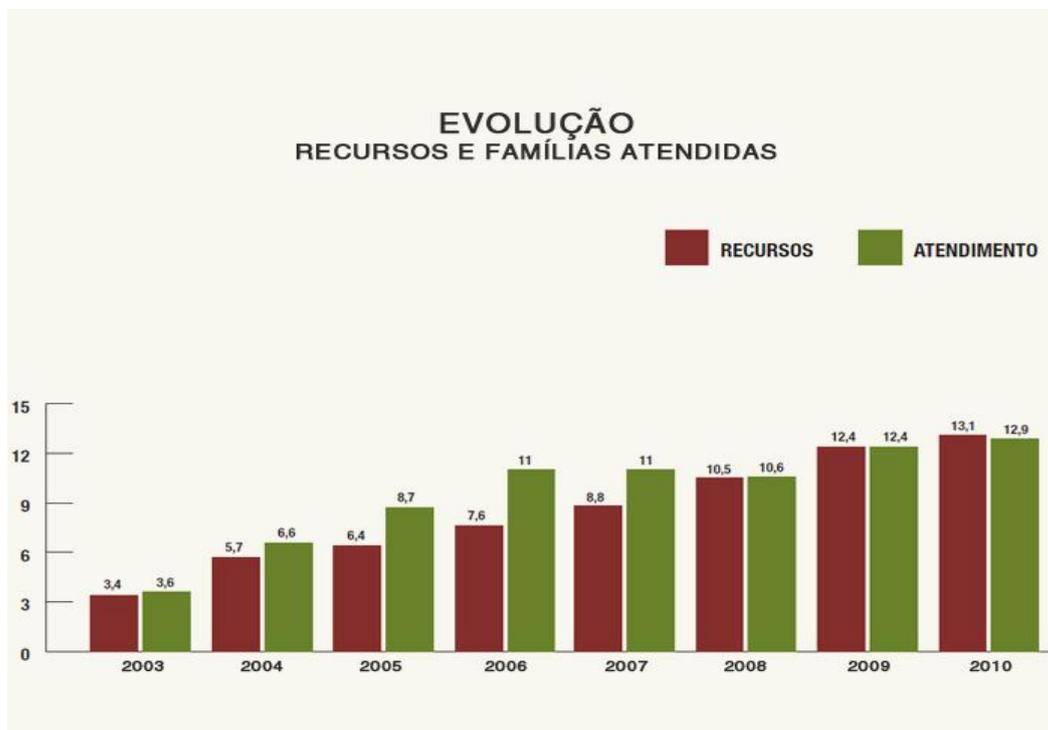
Atualmente, a presidenta *Dilma* Rousseff – eleita para o mandato de 2010/2104 e reeleita por mandato de igual período – sucedeu o governo Lula, também do Partido dos Trabalhadores (PT), continua seguindo a mesma linha de seus antecessores no que diz respeito à manutenção da política macroeconômica de favorecimento do capital financeiro e o investimento em ações assistenciais focalizadas nos segmentos mais pobres da sociedade e centralizadas nos programas de transferências de renda (conforme demonstram os gráficos 1 e 2), contudo ainda é necessário um exame mais pormenorizado da atuação deste governo. Em relação ao nosso objeto de estudo, consideramos suficientes as informações apresentadas até aqui, em relação ao desenvolvimento da política de assistência social em nível nacional. Passemos agora ao estudo desta no âmbito do município de Juiz de Fora – MG.

Gráfico 1 – Evolução do Benefício de Prestação Continuada/recursos e pessoas atendidas (2003-2010)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/balanco-mds-2003-2010/bpc-e-peti>, acessado em 08/04/2014.

Gráfico 2 – Evolução do Programa Bolsa Família/recursos e famílias atendidas (2003-2010)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/balanco-mds-2003-2010/bolsa-familia>, acessado em 08/04/2014.

2.5 - A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA

Todo processo histórico narrado até aqui serviu para compreendermos os caminhos que possibilitaram a introdução da política de assistência social no contexto da Seguridade Social brasileira, rompendo com sua trajetória ligada ao dever moral de ajuda e como instrumento de cooptação da população. Entretanto, fica óbvio que essa conquista ainda não se efetivou na prática da gestão e execução das ações assistenciais. Em todas as esferas de governos ainda estão presentes traços do assistencialismo, que encontra terreno fértil nas instituições assistenciais, públicas e privadas, para disseminação de ideias clientelistas, constituindo-se muitas vezes – principalmente em períodos eleitorais – como verdadeiros currais eleitorais.

O modo como se institucionalizou a assistência social no Brasil refletiu em todo território nacional, sendo que em alguns estados e municípios a política de assistência social apresenta um perfil mais amplo, no sentido de cumprir as exigências do SUAS, e em outros mais conservadores, onde ainda representa a caridade privada e o “rosto humano” do prefeito e elites locais, variando de acordo com o projeto dos governos locais e sua vinculação a um projeto mais progressista ou não. É neste contexto de práticas difusas e contraditórias que se gesta a política de assistência social na cidade de Juiz de Fora, MG.

O processo de regulação do poder público na política de assistência social em Juiz de Fora data da década de 1970 e início dos anos 1980. Segundo Ferreira (2007), a primeira manifestação para consolidação da assistência no município refere-se à criação da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (STBES). Entre seus objetivos e competências destacam-se a prestação de atendimento e assistência social a população, a busca de convênios com as instituições socioassistenciais da rede pública e privada e a realização de estudos sobre os problemas sociais municipais para subsidiar a atuação do poder público e coordenar a aplicação dos recursos sociais. A STBES dividia-se em frentes de trabalhos como o Conselho Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social (COMTRABES), que tinha como objetivo coordenar, orientar e assessorar as ações da STBES, e o Departamento do Bem-Estar Social, que como sinaliza Toledo (2010:79).

se faz relevante porque era o setor responsável pela execução das diretrizes colocadas pelo COMTRABES, e além disso, tinha como atribuição coordenar a utilização dos recursos na área da assistência social; conduzir, supervisionar e realizar os convênios com a rede prestadora de serviços socioassistenciais; e prestar assistência social à população.

Uma característica relevante a ser destacada é que os membros do COMTRABES eram pessoas ligadas à regulação da esfera produtiva e do campo da filantropia, o que explicita segundo Toledo (2010), a semelhança do modelo de assistência adotado pelo município e o vigente em âmbito nacional, com práticas patrimonialistas e clientelistas, apoiando o desenvolvimento econômico e atuando de forma focalizada sobre os problemas sociais locais. A STBES foi substituída, segundo Ferreira (2007), por motivos de divergências políticas, pelo Grupo de Ação Comunitária (GAC). O grupo estava vinculado à Secretaria de Governo e assumiu objetivos como a condução dos programas sociais que se limitavam a mutirões, atendimentos

emergenciais nas áreas de educação, habitação, alimentação e ao processo de urbanização de bairros pobres.

Em 8 de janeiro de 1985²⁹, foi criada a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), para atuar no campo da assistência social e educação. Seu caráter jurídico de associação civil sem fins lucrativos a coloca como uma estrutura fora da administração pública direta, mesmo tendo sido criada por iniciativa do poder público, o que três anos mais tarde colocaria a associação em contradição a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito a primazia do Estado na prestação da política de assistência social. Contudo, a justificativa apontada é que, dessa forma, a instituição estaria livre das amarras burocráticas da administração pública, propiciando uma execução mais ágil dos serviços ofertados e contratações necessárias. Na prática, o que se observou foi a manutenção de ações clientelistas e patrimonialistas, percebidas logo pela hierarquia de cargos da associação, pois a superintendência foi dividida ora pelas primeiras-damas ora por aliados políticos dos prefeitos, quando não por este mesmo.

Nesse sentido, com a promulgação da Constituição de 1988 o caráter jurídico da AMAC passa a ser questionado por colidir com os novos requisitos institucionais, ou seja, a prestação de serviços públicos realizados pela associação destoava de sua personalidade jurídica privada, fora do conjunto de órgãos e instituições da administração pública direta.

A instituição formou-se a partir de uma conotação híbrida: se em sua lei de criação é tida como uma associação civil, ao mesmo tempo o município de Juiz de Fora responde subsidiariamente pelas obrigações da AMAC; e nos termos do artigo 5º de sua lei de criação (Lei nº 6624 – de 1º de novembro de 1984), a presidência da AMAC é exercida pelo Prefeito Municipal; e, sobretudo, desenvolve atividades típicas da Administração Pública, uma vez que é responsável pelo planejamento e execução da política de assistência social na cidade (MP, 2009, p.3 apud TOLEDO, 2010:81).

Em 1996 foram criados o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) que, como destaca Toledo (2010:82), embora representem “mecanismos de descentralização da gestão e de controle social”, também foram marcados pela presença centralizadora do governo municipal, sendo presidida por um vereador até 1998.

²⁹ Dado disponível no site da associação: www.amac.pjf.mg.br

Somente em 2001 o município realiza a primeira Conferência Municipal de Assistência Social, marcando ações que apontam para possibilidade de viabilizar a descentralização da gestão e do controle social pela sociedade civil. Neste mesmo ano a AMAC passa a compor a Diretoria de Política Social (DPS), ligada ao conjunto dos órgãos da Administração Superior, como parceira do poder público. Em seguida veio a criação da Secretária de Política Social (SPS), que mantém as competências da DPS³⁰.

Nessa nova estrutura criada, a política de assistência social, sobre o argumento de ser a política social mais transversal de todas e complementar às demais, não está vinculada diretamente a nenhuma instância administrativa, situando-se em diferentes subsecretárias da SPS. Esse lugar secundário dado à assistência social nos revela um não entendimento sobre sua relevância e especificidade na consolidação dos direitos sociais. Para Carvalho (1999:26/27) a “política de assistência social é capturada pela fragmentação e segmentação de interesses e demandas” diferentes, dada a heterogeneidade de seu público-alvo, ou seja, “os vulnerabilizados e precarizados na e pela sociedade e Estado”. Isso reflete em uma compreensão de que a “missão dessa política é a oferta de proteções compensatórias ou emergenciais ou, ainda, a de organizadora de demandas a serem satisfeitas pelas demais políticas”, culminando em uma “percepção de uma política secundária, supletiva, coadjuvante” (Idem).

Para Ferreira (2007), esse modelo assistencial adotado pelo município de Juiz de Fora, que delega à AMAC a execução quase total dos serviços prestados pela política de assistência social local, representa um complicador para implementação do SUAS, já que a associação não está dentro da administração direta e não pode estar vinculada diretamente com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMSA). Como sinaliza Toledo (2010:84) “o caminho da construção da descentralização e da institucionalização da assistência em Juiz de Fora é acompanhado por um contexto contraditório, pouco favorável à solidificação dos avanços e conquistas trazidas pela Constituição de 1988”.

Em relação à gestão da política de assistência social local, sobretudo pela implementação do SUAS, o município apresentou fragilidades, sendo que sua estrutura institucional é organizada por um “*mix* público-privado, representado pela relação SPS-AMAC [...] onde a expressão institucional mais significativa estava localizada na

³⁰ “Articular e implementar as políticas sociais de habitação popular, educação, cultura, assistência social, trabalho, renda, esporte, lazer e promoção da cidadania, de forma integrada, intersetorial e regionalizada, visando à redução das desigualdades regionais e sociais” (TOLEDO, 2010:82).

organização da sociedade civil”, comprometendo a gestão da política de assistência social de maneira democrática (SOUZA FILHO & OLIVEIRA, 2012:58).

Segundo Souza Filho & Oliveira (2012:54/55), em 2005, a Prefeitura de Juiz de Fora começou a desenvolver atividades para implementação do SUAS, liderados pelo conjunto de programas, projetos e serviços executados pela AMAC. No período de 2005-2008 a instituição “já estava estabelecida no cenário municipal como a referência central para as questões da política pública de assistência social”, sendo a maioria dos seus recursos oriundos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, deixando claro que embora a SPS seja responsável pela política de assistência social do município, a coordenação e execução das ações foram realizadas pela AMAC.

Outro aspecto relevante indicado por Souza Filho & Oliveira (2012:60) é a forma como estão estruturados os programas e projetos da AMAC. Segundo os autores, a organização das ações da instituição é por faixa etária, assim como os CREAS após sua implementação (Idoso/Mulher e Infância/Adolescência) o que, apesar de corresponder com os níveis de proteção preconizados pela NOB/SUAS, não efetiva a lógica de proteção social do SUAS, que orienta os serviços pelas suas particularidades e necessidades sociais e não pelo corte etário e de gênero³¹. Outro agravante é que os CRASs e CREASs são vinculados a AMAC como programas/projetos socioassistenciais “e não como equipamento cuja função primordial deveria ser a coordenação das ações assistenciais de um determinado território”. Sendo assim a implantação dos CRASs e CREASs em Juiz de Fora não proporcionou uma nova abordagem da política de assistência social, “nem contribuiu para estruturação de uma ordem administrativa pública de caráter racional-legal para operacionalizar tal política” (SOUZA FILHO & OLIVEIRA, 2012:61).

Outro aspecto relevante, segundo Souza Filho & Oliveira (2012:61/62), a ser pensado é a do quadro funcional ligado à política de assistência social municipal. Comparando o número de funcionários efetivos da SPS (133) e os contratados via CLT pela AMAC (2.389) no ano de 2008, evidencia-se que essa estrutura determina uma dominação tradicional com a manutenção da lealdade por relações pessoais, em detrimento de uma burocracia racional-legal e impessoal, o que fortalece a burocracia patrimonialista, que não difere da experiência nacional, como constatado anteriormente.

³¹ Para Pereira (2008, p. 227), nem a separação entre promoção, inserção, prevenção e proteção faz sentido, “pois a política pública que concretiza direitos é inerentemente promotora e otimizadora de satisfações de necessidades”. A autora, nesse sentido, faz um crítica direta a PNAS que indica a separação dos níveis de atendimento na assistência social.

Com a criação da Secretaria de Assistência Social (SAS) em 2009, foram implementados 6 (seis) CRASs, nas regiões Sudeste, Centro, Oeste, Sul II, Leste II, Sudeste II. Os CRASs foram subordinados ao departamento de proteção básica, dentro da Subsecretaria de Gestão do SUAS. A AMAC não apareceu no organograma da nova secretaria, o que para Souza Filho & Oliveira (2012:66) sugere “uma possível reorientação de seus programas, sob nova configuração na SAS atendendo à lógica da PNAS/SUAS”.

Desde sua criação até os dias atuais, o conflito sobre o caráter híbrido da AMAC, ou seja, seu caráter de “associação civil e sua prática de agente público governamental” (TOLEDO, 2010:131), fomenta muitos debates sobre o futuro da política de assistência social local. Em 2009, o Ministério Público moveu uma ação à Prefeitura de Juiz de Fora, exigindo a resolução da situação da AMAC, sugerindo o fim da instituição, mas como ela detém uma centralidade na execução da política de assistência social, fomenta a resistência de trabalhadores, usuários e setores da sociedade, que pressionam para que outra alternativa seja tomada, como a mudança do seu caráter jurídico. Para Toledo (2010:131), “esta lógica administrativa e organizacional é vista como uma iniciativa que reforça a pulverização das ações do poder público, bem como promove a diluição do dever e da responsabilidade do Estado [...]”. Nesse sentido, a gestão da política de assistência social no município de Juiz de Fora não representou avanços na construção de uma burocracia racional que consolidasse os direitos sociais conquistados e materializados na Carta de 1988. Pelo contrário, com uma estrutura de dominação tradicional, reforça os mecanismos patrimonialistas presente no cenário nacional.

Atualmente, a cidade possui Gestão Plena da política de Assistência Social, conta com nove Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com projeto de extensão de mais dois centros. Conta também com quatro centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), que junto com mais de 142 entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social compõe os serviços de proteção especial de média e alta complexidade do município³². No atual governo, a SAS “transforma-se” em Secretaria de Desenvolvimento Social, reforçando a prática, iniciada a décadas atrás, de tornar as políticas sociais um instrumento de legitimação de poder, tendo em vista que com as mudanças dos prefeitos eleitos, muda-se também o nome da secretária responsável pela política de assistência social, personificando os

³² Dados do Mapa Social de Juiz de Fora de 2012.

serviços e ações desenvolvidos como algo pertencente ao projeto de governo. Ao transformar a secretaria numa proposta de governo, característica presente em outras gestões no município de Juiz de Fora, “renova o velho”, pois “toma para si” o enfrentamento das desigualdades sociais, que já está regulamentado e organizado pelas leis de abrangência nacional, como se a iniciativa de enfrentamento das desigualdades sociais fossem do prefeito, retomando o uso da assistência social como instrumento de legitimação do poder.

A secretaria responsável pela política de assistência social no município, neste sentido, passa a ser a Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) que, como órgão da Administração Direta, está subordinada ao Chefe do Poder executivo e é dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira. As competências da SDS são:

coordenar a formulação, a implementação e articulação das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social à Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora; definir os programas, projetos e funções de caráter permanente afetos à Assistência Social; coordenar as atribuições dos departamentos subordinados, visando ao cumprimento de seus objetivos; gerir e manter atualizado o cadastro único dos programas sociais; atuar no controle interno e favorecer o controle externo das atividades da Administração Pública Municipal, na sua esfera de competência; articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e de outros Municípios com vistas à melhor realização dos seus objetivos; assessorar o Prefeito em assuntos relativos à sua área de atuação (dados obtidos no site da Prefeitura Municipal de Juiz de fora: <http://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/> , acessado em 25/06/2014).

É neste contexto que se materializam os serviços, programas e projetos da assistência social. São eles que chegam até os usuários desta política, sujeitos da nossa pesquisa. Historicamente, estes usuários não foram reconhecidos como cidadãos, portadores de direitos, mas como um segmento da população que ora é tratado pelo assistencialismo, através de ações enviesadas das elites e poder público, ora pela violência, através da criminalização da *questão social*, pela individualização e culpabilização da pobreza.

Neste sentido, vimos no capítulo presente, que as políticas sociais respondem as necessidades de perpetuação do capital, como estratégia de desmobilização da classe trabalhadora e instrumento de manutenção da força de trabalho, mas também, responde parcialmente as necessidades da classe trabalhadora, impactando em alguma melhora na sua condição de vida. No Brasil, a tendência explicitada tanto no capítulo um quanto no

capítulo dois, de promover mudanças imbricadas das velhas práticas, continua sendo a prerrogativa dos diferentes governos, mesmo naqueles que possuíam direções mais democráticas. Mesmo com o contexto adverso, pode-se considerar que a incorporação da assistência social enquanto política social pública e a primazia da execução pelo Estado representa um importante avanço, sobretudo para a classe subalterna, uma vez que torna possível a execução de práticas concretas, para romper com o lugar historicamente relegado a ela de caridade e ajuda.

Contudo, no cenário atual a tendência identificada se renova e a política de assistência social, bem como toda proteção social, é tomada como instrumento de legitimação do poder, pois o Estado e as classes dominantes se esforçam para se apropriar de um discurso humanista de uma cidadania solidária e reinventar instrumentos de dominação. Neste sentido, o próximo capítulo se propõe a conhecer a forma como os sujeitos, inseridos na política de assistência social, compreendem essas questões, “como eles avaliam essas políticas, suas opiniões e reflexões, como tais políticas repercutem na sua vida” (LOURENÇO & JUNIOR, 2010:82), buscando a partir da voz dessa parcela da população, historicamente excluída das decisões e interesses políticos, construir outro caminho para a política de assistência social, reforçando o coro das vozes que lutam para que o SUAS seja efetivado em sua plenitude em todos os níveis de governo, possibilitando a construção de uma cultura de direitos no Brasil.

CAPÍTULO III – A EXPERIÊNCIA DOS SUJEITOS: OS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA/MG.

“Abordar aqueles que socialmente são constituídos como ‘assistidos’ em suas relações e representações é penetrar, ainda que de modo introdutório, num universo de dimensões insuspeitadas” (YAZBEK, 2009:31)

Compreender de que maneira os usuários da política de assistência social entendem esta política bem como o que ela significa em suas vidas não é uma tarefa simples. A forma como os sujeitos compreendem as diferentes situações que vivenciam, não obedece a uma linha reta de ações, segundo Martins (2008:26) “as pessoas e até os grupos sociais podem viver numa situação social problemática e adversa e, ao mesmo tempo, ter dela uma compreensão insuficiente ou mesma equivocada”. Neste capítulo nos interessa compreender qual é a interpretação do sujeito, que está situado na política de assistência social: de que forma ele a compreende, o que ela significa para ele, quais são as implicações de fazer parte das ações desta política. Para facilitar a exposição das nossas reflexões dividimos o capítulo em subtítulos seguindo os roteiros (ANEXOS) que nos orientaram nas observações e nas entrevistas realizadas.

As observações, como apresentamos na introdução, fizeram parte de uma construção coletiva, através da pesquisa intitulada “*Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social em Juiz de Fora: Uma análise a partir dos assistentes sociais e usuários do SUAS*” – financiada pelo CNPq e pela UFJF, sob a coordenação da professora Carina Berta Moljo, da qual faço parte, junto com outras alunas do Mestrado em Serviço Social e da graduação da Faculdade de Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG. Entendemos que as observações nos permite, a partir das informações dadas pelos sujeitos pesquisados, compreender o sentido que estes atribuem aos seus atos, através de suas perspectivas e pontos de vista (CHIZZOTTI, 2010). Por meio de um cronograma organizamos nossa inserção nos CRAS, de acordo com a disponibilidade das profissionais que acompanhamos. Acompanhamos diferentes atividades, entre elas, atendimentos individuais, reuniões de grupos para entrega de cestas básicas, reunião de condicionalidades do Programa Bolsa Família e reuniões de equipe dos centros.

Realizamos as entrevistas entendendo a necessidade de trazer o olhar dos sujeitos pesquisados em relação a política de assistência social, já que no primeiro momento, das observações, prevaleceu as considerações do pesquisador sobre o universo apresentado. Organizamos o roteiro com três eixos para realização das entrevistas semiestruturadas. Dessa forma, procuramos compreender as formas como os usuários da política de assistência social “creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes” (SELLTIZ apud GIL, 1995:113), em relação a própria política. Foram realizadas 6 entrevistas com as usuárias dos três centros. A escolha das usuárias ocorreu de forma aleatória, algumas foram realizadas com mulheres que participavam da reunião para entrega das cestas básicas, outras entre usuários que aguardavam atendimento nos centros.

Organizamos este capítulo da seguinte forma: primeiro apresentamos o CRAS, enquanto equipamentos da proteção básica da política de assistência social, que é o cenário de realização da pesquisa; em seguida apresentamos as reflexões acerca das observações realizadas e, por fim, as nossas considerações sobre as entrevistas. No intuito de apresentar as semelhanças e discrepâncias observadas nestes dois momentos iremos em alguns trechos abordá-las em conjunto.

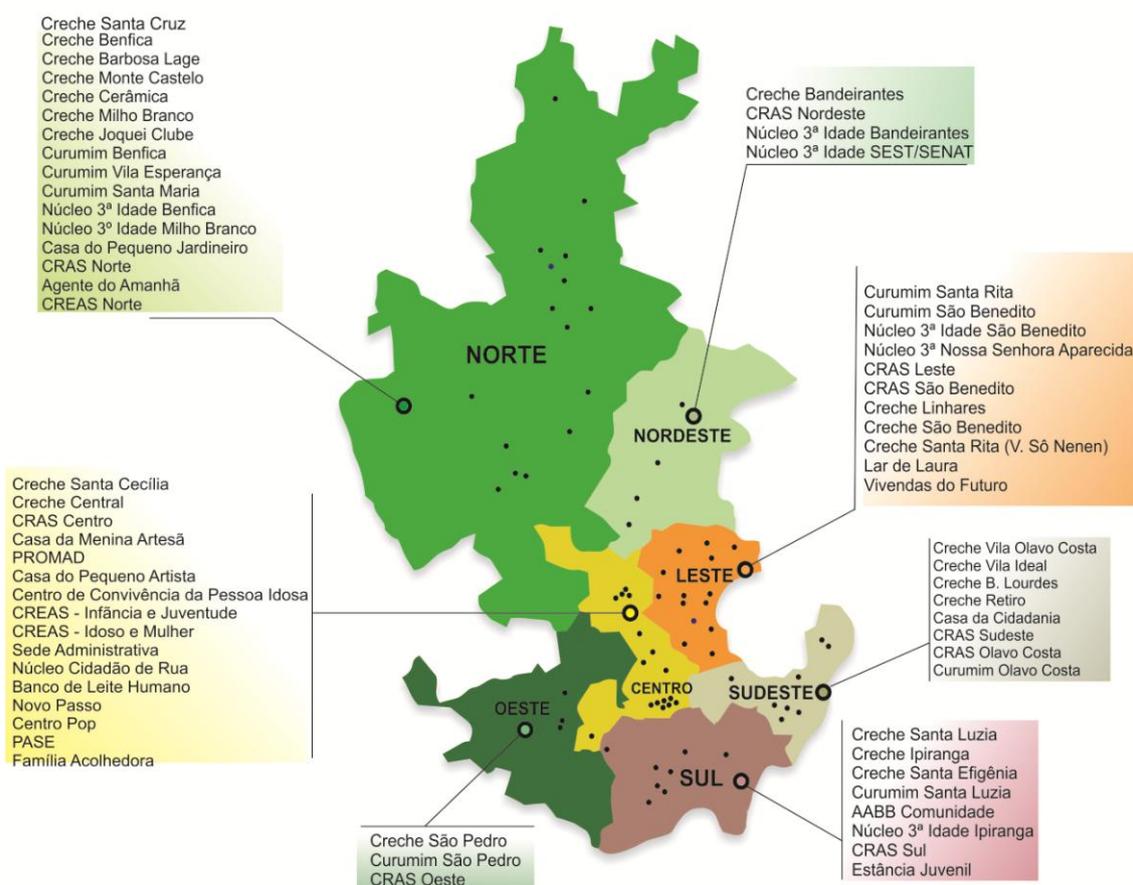
3.1 – O CENTRO DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)

Os CRASs constituem a porta de entrada da Política de Assistência Social. Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004:33/34) são unidades de base territorial que devem se situar em áreas de vulnerabilidade social e executar os serviços da proteção social básica, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais municipais. Os objetivos da proteção social básica são “prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”, e prevê que sejam desenvolvidos “serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada” (Idem).

No município de Juiz de Fora, como relatado no capítulo anterior, a maior parte da política de assistência social é desenvolvida pela Associação Municipal de Apoio

Comunitário (AMAC). Seguindo as informações disponibilizadas no site³³ da instituição “os serviços sociais prestados pela AMAC acontecem por meio de convênios com a Prefeitura de Juiz de Fora, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) e Secretaria de Educação. A instituição também desenvolve serviços em parceria com a iniciativa privada. Atualmente, executa atendimento a mais de 12 mil pessoas por mês”. Em relação a natureza jurídica da instituição, consta no site que “trata-se de uma associação civil de fins beneficentes e não lucrativos, com personalidade jurídica distinta e Estatuto próprio aprovado em Assembleia Geral” e sua missão é “*proteger e promover o cidadão pela execução da política de Assistência Social, articulando os setores público e privado com controle social*”. Abaixo estão relacionados a rede de serviços executados pela instituição.

Rede de Serviços- AMAC



Fonte: http://www.amac.org.br/images/stories/imagens/rede_servicos.jpg, acessado em 05/07/2014

³³ <http://www.amac.org.br/>: acessado em 22/11/2014.

Os serviços prestados³⁴ pela AMAC são divididos entre a atenção a infância e adolescência; ao idoso; e ao adulto que, como indicamos no capítulo anterior, não efetiva a lógica de proteção social do SUAS, ou seja, os serviços não são orientados pelas suas particularidades e necessidades sociais e sim pelo corte etário e de gênero.

Em relação a criança e ao adolescente os serviços ofertados e parceiros são: banco de leite, creches municipais, Curumins, Casa do Pequeno Artista, Associação Atlética do Banco do Brasil (ABB Comunidade), Agente do Amanhã, Casa do Pequeno Jardineiro, Casa da Menina Artesã, PROMAD, Família Acolhedora, Lar de Laura, Estância Juvenil, Vivendas do Futuro, Serviço de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Liberdade Assistida, Prestação de Serviço à Comunidade – PSC, Serviço de abordagem. Os serviços voltados para o idoso são o Centro de Convivência do Idoso e o Centro de Proteção e Defesa de Direitos do Idoso (CEDDI), já para os adultos os serviços disponibilizados são: Novo Passo, Casa da Cidadania, Núcleo do Cidadão de Rua, Serviço de Abordagem, Serviço de Atendimento ao Migrante e o Programa de Atenção às Situações Emergenciais (PASE).

Para nossa pesquisa elencamos os CRAS por constituírem a porta de entrada do sujeito na política de assistência social. A escolha dos centros foi realizada juntamente ao Departamento de Proteção Básica da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) municipal, não foi possível elencar aquelas que possuíam maior índice de *vulnerabilidade* familiar, apontados pelo Mapa Social organizado pela Secretaria de Vigilância Social no ano de 2012, contudo acreditamos que não houve prejuízos a realização da pesquisa.

É importante destacar, a nossa incorporação crítica da categoria *vulnerabilidade social*. Entendemos que o termo *vulnerabilidade* descontextualiza a condição de classe dos sujeitos uma vez que o risco é colocado de uma forma pessoal, ou seja, provém de uma situação individual, ou como no caso do Mapa Social, familiar. Segundo Arregui & Wanderley (2009:157/160), a *vulnerabilidade* entendida como risco pessoal, gera situações preocupantes, entre elas destacam duas. Primeiro, a associação da pobreza com desvantagem, debilidade e risco o que pode “derivar na retomada de estigmas que associavam e associam pobres com classes perigosas, e, portanto, reforçar intervenções repressivas e tutelares”. Em seguida apontam a identificação de recursos dos próprios setores considerados em situação de pobreza e suas estratégias de administração da

³⁴ Informações sobre os serviços estão disponíveis nos anexos.

situação vivida, para sair da condição de *vulnerável*. O problema aqui não desconsidera o protagonismo dos sujeitos enquanto competentes e aptos para fazer escolhas que os provenha melhores condições de vida, a questão é a ausência do Estado em garantir um Sistema de Proteção Social eficaz, que proporcione à população condições de se estruturar para fazer escolhas adequadas, contando com o investimento em políticas sociais de qualidade e gratuitas.

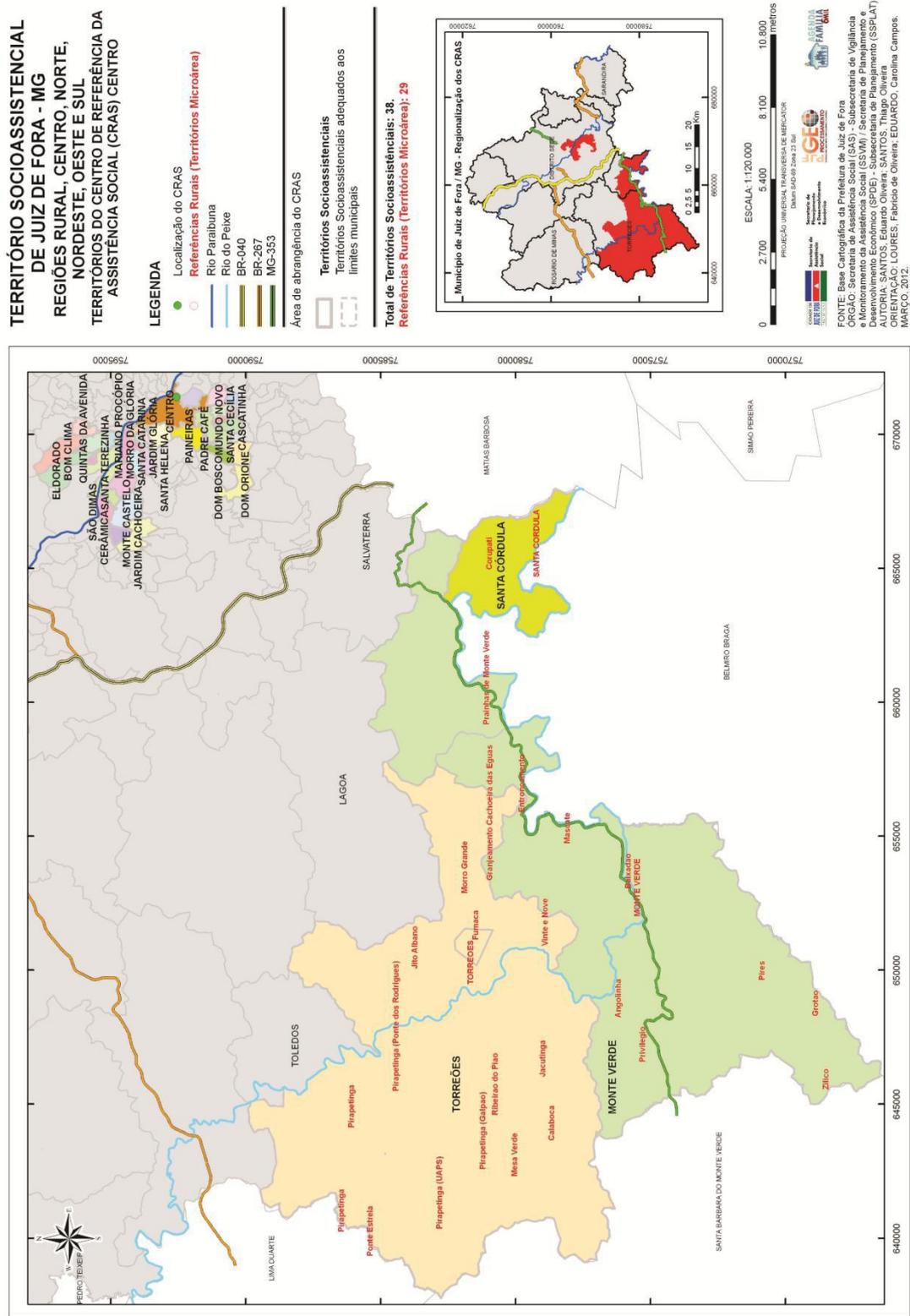
Para Arregui & Wanderley (2009), o problema dessa abordagem consiste na identificação da *vulnerabilidade social* com a pobreza, desprezando as questões relativas às desigualdades sociais e da distribuição da riqueza, ou seja, o problema central é a tendência a descontextualizar o debate da *questão social*, como se ela não estivesse vinculada a uma estrutura específica, inerente às relações sociais capitalistas, vigente na sociedade, tendendo a haver a culpabilização do sujeito pela sua situação, individualizando os problemas sociais e legitimando a desresponsabilização do Estado frente as políticas sociais.

No caso do Mapa Social de Juiz de Fora (2012:16), a *vulnerabilidade* refere-se ao “volume adicional de recursos que ela [*a família*] requer para satisfazer suas necessidades básicas, em relação ao que seria requerido por uma família padrão” [*grifos nossos*], ou seja, o risco de não ter acesso a esses recursos aumenta ou diminui pela forma como esta família está composta. A noção de “família padrão” adotada por esse documento não fica clara, contudo, pelos critérios adotados como fatores que aumentam a *vulnerabilidade* de uma família, observamos que a concebe de forma limitada e irreal. Considera, por exemplo, a presença de crianças, adolescentes e jovens; a presença de criança em idade de amamentação; portadores de deficiência e idosos; além da dependência econômica (referindo-se a situações em que o número de dependentes é maior do que pessoas economicamente ativas); como componentes que aumentam o grau de *vulnerabilidade* familiar. Dessa forma, consideramos que a dimensão da *vulnerabilidade* adotada gera uma situação, no mínimo irreal, pois a maioria das famílias possui a presença de uma ou mais das pessoas descritas como um “agregador de vulnerabilidade”, ou seja, todas as famílias poderiam ser caracterizadas como vulneráveis.

Entretanto, a própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) utiliza a *vulnerabilidade* como critério para definir o público usuário da política de assistência social, neste sentido, elencamos este indicador entendendo que é um conceito utilizado de forma padrão em todos os níveis de intervenção da política.

Abaixo, selecionamos os mapas que representam as áreas de abrangência dos CRASs que nos serviram de referência para realização da pesquisa.

Mapa 2 – Território socioassistencial do CRAS 2.



3.2 – AS OBSERVAÇÕES

Para realizamos as observações nos CRASs organizamos um cronograma dividido por semanas entre os meses de novembro e dezembro de 2013. No decorrer dos dias muitas alterações foram feitas para acompanhar a disponibilidade dos profissionais de Serviço Social, a quem acompanhamos durante todo este tempo. Houve algumas exceções em alguns centros, onde acompanhamos algumas atividades realizadas por outros profissionais.

Como já mencionamos, está pesquisa se insere dentro de uma pesquisa maior, dessa forma, foram realizadas ao todo 60 observações entre as diferentes atividades acompanhadas. Sendo que para o presente estudo nos debruçamos com maior efetividade sobre as observações realizadas por mim, somando 15 observações. Estas 15 observações, correspondem a 15 dias em que estivemos nos CRAS, acompanhando as atividades oferecidas aos usuários. Nas atividades de atendimento individual acompanhamos 26 usuários e nas atividades com abordagens coletivas observamos cerca de 180 usuários, presentes nas reuniões para entregas de cestas básicas.

É importante destacar que realizamos as observações num período específico, quando as equipes do CRAS estavam realizando o recadastramento das vagas nas creches municipais e conveniadas. Neste sentido, consideramos que a população que foi aos CRASs com a intenção de pleitear especificamente a vaga na creche não representa especificamente os usuários desta política, apresentando um perfil diferenciado dos que observamos em atendimentos realizados para outras finalidades geridas integralmente pelos centros, tentaremos destacar estas diferenças nas reflexões. Para realizar as observações nos fundamentamos em um roteiro dividido em eixos para análise das atividades acompanhadas (anexos).

3.2.1- QUEM SÃO ELES?

Compreender como o sujeito, usuário da política de assistência social, percebe como as ações e serviços desta política impactam sobre suas vidas requer conhecermos um pouco mais sobre a sua realidade, sua experiência cotidiana de vida. Neste sentido, buscamos identificar, através da observação, a idade, o gênero, a forma como se relaciona com o profissional que o atende, como expressa sua demanda e, quando possível, o grau de escolaridade e o local de residência. Consideramos que estes dados

nos permitem conformar um esboço de quem são estes usuários, identificando, ainda que de forma introdutória, as características que estão presentes neste universo.

É importante destacar que as informações coletadas durante as observações representam os relatos dos usuários, restringindo-se ao abordado durante os atendimentos individuais e grupais, portanto não foi possível captar todas as indicações presentes nos eixos do roteiro, no entanto, pela forma de falar e o comportamento dos usuários foi possível fazer reflexões a respeito de alguns pontos não abordados diretamente.

A questão territorial é um ponto de destaque na PNAS (2004) sendo a territorialização, junto com a descentralização político-administrativa, um dos eixos estruturantes que organiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trazer a porta de entrada da política de assistência social para os bairros vai além de proporcionar mais facilidade no acesso da população aos equipamentos. Tem haver com a possibilidade de considerar as diferenças e desigualdades socioterritoriais entre municípios e dentro dos próprios bairros, ou seja, com a territorialização dos centros há a possibilidade de se definir prioridades de serviços, programas e projetos que atendam esta diversidade e desigualdade entre os espaços territoriais. Segundo Santos os territórios não são apenas

conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS apud, PAZ & TABOADA 2010:16/17). O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não podemos falar de territorialidade. Esta não provém do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão que com ele mantemos (SANTOS, 1996:61/62).

Tomando a citação de Santos como referência, podemos inferir que a proximidade dos centros ao *chão* onde a população de fato vive e vivencia suas experiências cotidianas representa a possibilidade de estar mais próximo da realidade destes sujeitos. Neste sentido observamos que os usuários que foram ao CRAS, que estão localizados mais próximos dos bairros onde vivem, revelaram um comportamento

diferenciado em relação aos que não estão situados nas proximidades do CRAS, ou seja, aqueles que não conformam um espaço imediato das experiências de vidas dos sujeitos.

Nas observações foi possível notar que os usuários dos CRASs que ficam dentro ou mais próximo dos bairros de referência, conheciam os profissionais que os atendiam, sabiam o nome e muitas vezes, nos atendimentos realizados, construíam diálogos que manifestaram um conhecimento anterior dos assuntos abordados. Consideramos a presença do CRAS perto dos territórios um fator que facilita a apreensão e uso deste espaço pela população, além de possibilitar a equipe um relevante conhecimento sobre os equipamentos existentes nesse território, favorecendo a leitura da realidade cotidiana dos usuários e maior interlocução com os equipamentos presentes.

A incidência de pessoas com a pele de cor branca foi maior entre o grupo de usuários que foram aos centros em busca da vaga nas creches disponibilizadas pela rede municipal e conveniada. No geral, levando em consideração as diferentes atividades acompanhadas, a maioria dos sujeitos que acessaram o serviço no período em que estivemos em campo são pardos ou negros, se considerarmos que nesta etapa da pesquisa acompanhamos aproximadamente 206 usuários, apenas 9 eram de pele branca. A população residente de Juiz de Fora, segundo os dados Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)³⁵, é de: 293.877 branca, 142.462 parda, 75.818 preta, 3.448 amarela, 639 indígena e 3 sem declaração. Isso significa que 27,6% da população total é parda e 14,7% é preta. Neste sentido, apesar de 56,9% da população total do município ser branca, esse índice não se reflete na procura pelos serviços da política de assistência social, ou seja, ainda existe uma relação entre o campo da assistência social com a população parda/negra, historicamente marginalizada e excluída do desenvolvimento socioeconômico nacional.

A questão da escolaridade, não foi explicitada em todos os atendimentos, mas pela fala e capacidade de entendimento apresentadas podemos supor que grande parte dos usuários acompanhados no período das observações possuem baixa escolaridade. Entre os que se manifestaram, três relataram ter ensino médio completo, um manifestou ter curso técnico profissionalizante na área de enfermagem, e dois disseram ter cursado até 5ª e 7ª série do ensino fundamental, ou seja, apenas seis usuários abordaram a escolaridade nos atendimentos, a maioria não fez menções ao grau de escolaridade, só nos permitindo fazer suposições acerca do grau de escolaridade entre os usuários observados.

³⁵ <http://www.sidra.ibge.gov.br>, acessado em 22/11/2014. Os dados são referentes ao Censo de 2010.

Os índices educacionais de Juiz de Fora estão relativamente mais avançados se comparados a média nacional, como é possível observar nos seguintes dados³⁶ que representam a porcentagem nacional e municipal respectivamente: em relação as pessoas sem instrução e fundamental incompleto, 50,24% e 40,23%; os que possuem fundamental completo e médio incompleto são, 17,40% e 17,83%; médio completo e superior incompleto, 23,45% e 28,24%; superior completo, 8,31% e 13,40%; e os não determinados representam 0,60% e 0,29%. No entanto, podemos constatar que o número de pessoas sem instrução e com fundamental incompleto é superior, tanto no município quanto no país, em relação aos demais níveis de educação.

Neste sentido, a baixa escolaridade pode ser considerada, hipoteticamente, uma característica da população nacional, dessa forma, aparece também como uma característica marcante entre os usuários observados, o que reflete na possibilidade que os sujeitos encontram para construir caminhos que os proporcionem maior autonomia, por exemplo, para pleitearem um emprego com maior renda. Podemos utilizar, como exemplo, os cursos oferecidos seja pelo município ou por intermédio dos governos estadual e federal que têm como requisito uma escolaridade mínima. No período que acompanhamos as observações este mínimo era a 6ª série do ensino fundamental completa. Neste sentido, a baixa escolaridade ou ausência dela tornam-se um obstáculo para que esses usuários consigam acessar as políticas de capacitação profissional, emprego e renda oferecidos, mantendo maior dependência da política de assistência social.

Como mencionado, a questão da escolaridade não estava presente em todas as abordagens que acompanhamos, mas quando este dado foi revelado os usuários que tinham um grau de escolaridade mais avançado manifestaram o desejo de continuar estudando e entre aqueles que aparentemente tinham baixo ou nenhum grau de formação acadêmica este desejo não era expressivo. Isto nos revela o quão importante as ações da política de assistência social podem colaborar sobre a condição de subalternidade dos sujeitos, uma vez que ocupa, como veremos principalmente nas entrevistas, um lugar privilegiado de escuta destes sujeitos. Pode contribuir tanto para uma reflexão a cerca de melhores condições de vida, por exemplo, o investimento na formação educacional, como pode fortalecer os mecanismos de subordinação e

³⁶ <http://www.sidra.ibge.gov.br>, acessado em 22/11/2014. Os dados são referentes ao Censo de 2010

alienação dos usuários, internalizando os interesses das classes dominantes como representantes da totalidade.

Acreditamos que a educação escolar é um importante instrumento para superação da subalternidade. Como ressalta Toledo (2013:130), para Gramsci a subalternidade não representa um processo homogêneo “e se diferencia por níveis que se articula pelo grau de desenvolvimento dos próprios grupos subalternos, pois alguns podem ter alcançado um nível significativo de organização, mas a outros falta coesão, de modo que entre os grupos podem existir vários níveis de subalternidade”. Em outro trecho o autor ressalta que “é preciso dar uma forma e uma disciplina às energias desordenadas e caóticas, fazendo com que a classe proletária e semiproletária se eduque [...]” (Idem:32). Neste sentido, ainda que Gramsci não esteja se referindo a educação precisamente escolar, consideramos que para o progresso dos níveis de subalternidade destes grupos, o conhecimento acerca do real é fundamental, e a educação escolar, em todos os graus, representa uma possibilidade para que o sujeito possa se apropriar melhor das relações sociais e de produção vigentes na sociedade e se posicionar frente a ela. Não queremos dizer com isso que acreditamos que através da educação formal escolar os sujeitos sejam capazes de se organizar politicamente, mas ela pode trazer melhores condições para que tal processo ocorra.

Outro ponto que podemos destacar que tem relação direta com o grau de escolaridade é a inexistência de vínculos empregatícios. A maior parte dos usuários observados não possuem vínculos empregatícios estáveis, sendo a maioria dependente de pequenos trabalhos prestados esporadicamente através da prestação de serviços como o de diaristas, manicures e pedreiros, os chamados “bicos”. Segundo Antunes (2011:409), os “bicos” podem ser considerados aqueles realizados por “trabalhadores informais tradicionais”.

[...] podemos incluir os trabalhadores “ocasionais” ou “temporários”, que realizam atividades informais quando se encontram desempregados, mas que visam retornar ao trabalho assalariado. Segundo a caracterização de Alves e Tavares (2006), “são trabalhadores que ora estão desempregados, ora são absorvidos pelas formas de trabalho precário, vivendo uma situação que, inicialmente, era provisória e se transformou em permanente. Há casos que combinam o trabalho regular com o ocasional, praticando os chamados bicos. Nesses casos obtém-se um baixo rendimento com essas atividades”, como os “vendedores de diversos produtos (limpeza, cosmético, roupas), digitador, salgadeiras, faxineiras e confecção de artesanato nas horas de folga”. Ainda neste espectro de

atividades informais tradicionais encontram-se as pequenas oficinas de reparação e concertos, estruturadas e mantidas pela clientela do bairro ou relações pessoais (Idem).

Entre as usuárias nos chamou atenção aquelas que declararam ter como renda a pensão alimentícia, na maioria sem resoluções judiciais que garantam um pagamento adequado e contínuo de um valor específico, o que não pareceu ser um problema, ou seja, podemos inferir que não há uma clareza que a pensão alimentícia constitui um direito dos filhos. Tudo indica que quando os relacionamentos se rompem, não há uma expectativa que tal direito se efetive, em outras palavras, estas mulheres não recorrem a justiça para legalizar as pensões. Acreditamos que isso ocorra por não haver a compreensão da pensão alimentícia enquanto direito dos filhos, mas elas se baseiam na relação afetiva dos genitores.

Dos 26 usuários acompanhados nas atividades individuais doze (12) manifestaram ter filhos e ser solteiro(a), o que nos permite concluir que a constituição dos laços conjugais se constroem de forma informal, quer dizer, não são regularizados pelas leis que vigora sobre a união civil, a constituição da unidade familiar representa composições heterogêneas que exigem uma individualização dos atendimentos para alcançar as necessidades e especificidades de cada família. Podemos inferir, considerando também a pouca relevância dada a legalização da pensão alimentícia e as uniões civis, que para os sujeitos envolvidos na pesquisa a relação com a regulamentação jurídica/estatal não representa algo importante, isto pode ser uma manifestação da própria ausência do Estado em outras dimensões da vida privada e coletiva destes sujeitos.

É importante destacar que a incidência da presença de vínculo empregatício, de relacionamento civil formal e do grau de escolaridade mais elevado aparece mais entre os usuários que foram aos CRASs para pleitear vagas na creche para os filhos, em sua maioria, como mencionamos anteriormente estes usuários possuem um perfil diferente daqueles que estão inseridos nos programas e benefícios oferecidos pelo CRAS, como por exemplo, os que recebem a cesta básica.

Outra característica que nos chamou a atenção nas observações foi a presença numericamente superior de mulheres nos atendimentos, tanto nos individuais como os realizados em grupo, totalizando apenas 37 usuários homens, em detrimento da presença de 169 usuárias mulheres. Carloto e Mariano (2008) apontam que a matricialidade sociofamiliar, um dos eixos estruturantes norteadores da gestão da

política de assistência social, tem representado um continuísmo de abordagens familistas mais centrados na figura da “mulher-mãe” do que na família.

O que nos tem chamado a atenção, é que no processo de gestão, na operacionalização dos serviços, programas e projetos, a mulher-mãe ainda é e continua sendo a interpelada para a participação nas chamadas atividades socioeducativas ainda é responsabilizada pelos filhos e pelo cumprimento dos critérios de permanência no programa [...] A concepção de família está mais aberta e ampliada, porém são mantidas as mesmas expectativas sobre o papel da família e suas responsabilidades enquanto um grupo/arranjo de proteção e cuidados dos indivíduos, principalmente o papel da mulher/mãe como principal elemento provocador de mudanças, e tendo um papel ativo para a configuração de uma “boa família” (Idem:155/156).

Para as autoras há um entendimento de que a “família é o lócus de atuação da mulher e o mercado de trabalho o lócus de atuação do homem [...] essa concepção é incorporada pelas intervenções estatais. Logo, as chamadas políticas de família dirigem-se preferencialmente às mulheres” (Idem:157).

As características observadas nos revelam um universo heterógeno. Cada sujeito acompanhado nesta etapa nos mostrou “o universo de dimensões insuspeitadas” (YAZBEK, 2009) que constituem seu modo de vida, de pensar sobre o mundo, nos revelando sua inserção na política de assistência social. No entanto, como nos revela Yazbek (Idem:100) apesar da diversidade apresentada o traço semelhante entre eles é “experiência partilhada da pobreza, da exclusão e da subalternidade”.

3.2.2- VÍNCULO COM A INSTITUIÇÃO

A palavra vínculo perpassa de maneira significativa todos os níveis de proteção da política de assistência social. A proposta da proteção básica é, entre outras, promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e da proteção especial, atuando sobre situações em que os vínculos foram rompidos, frente a violação dos direitos inerentes a pessoa humana, objetiva a reconstrução destes vínculos através de ações que visem a reestruturação familiar (PNAS, 2004). Neste sentido, consideramos que na organização da política de assistência social, estabelecer vínculo é de fundamental importância para quem almeja fortalecer e/ou reconstruí-los, seja no âmbito familiar ou comunitário.

O vínculo institucional com os equipamentos observados aparece de formas diversas. Entre, por exemplo, os usuários que foram ao CRAS para fazer o cadastro para as creches quase todos não conheciam o CRAS, salvo um ou outro caso. Antes de prosseguirmos é necessário nos atermos em alguns aspectos desta demanda específica que nos chamaram atenção. O argumento para que o cadastramento para as vagas das creches municipais e conveniadas ocorram no CRAS e de que os usuários da assistência social têm maior necessidade de acesso gratuito à educação infantil. Parece-nos haver uma contradição neste argumento, uma vez que a educação é um direito de todos a inclusão a um nível de educação não deveria passar pela política de assistência social que se destina à quem dela necessitar. A lógica de privilegiar famílias em maior *vulnerabilidade social* seria uma prática compreensível se de fato essas famílias fossem incluídas, mas durante as observações o que presenciamos foram filas de espera para a entrada nas creches, pois alguns usuários manifestaram que já aguardavam há algum tempo a inclusão. Fato esse também revelado nas entrevistas quando uma das usuárias relata que nunca conseguiu a inclusão do filho na creche.

[...] Tava querendo trabalhar. [...] Aí só fizeram o pedido da, parece... o pedido da creche, o meu menino ficou na lista de espera e não foi chamado [...] [*ele não chegou a ser incluído na creche?*] Não. Ele.. eu escrevi ele tava com um ano e meio [*na creche*] até hoje não chamaram... então... [*atualmente a criança tem 6 anos de idade*].
Usuária 3. [*grifos nossos*].

O ponto positivo que destacamos deste movimento para cadastramento nas creches é a possibilidade das pessoas que não conheciam o CRAS serem informadas dos serviços e programas prestados pela política de assistência social através dos centros de referências, em alguns casos foram identificados sujeitos que estão dentro dos critérios estabelecidos para ter acesso, por exemplo, ao Programa Bolsa Família, ao desconto na conta de luz, a cesta básica entre outros.

Dois casos nos chamaram atenção por denunciar a falta de conhecimento sobre a política de assistência social entre a rede socioassistenciais e intersetorial, compostas pelas políticas sociais municipais. Uma usuária revelou que já tinha o CadÚnico e que sua filha já havia ficado em uma das creches municipais, porém a criança após o ingresso na creche passou a apresentar problemas de saúde frequentes, por isso a família preferiu retirar a criança da unidade. No entanto, uma das funcionárias da creche informou a usuária que ao retirar a criança da creche a família perderia qualquer

benefício que estivesse vinculado ao CRAS, o que levou a família a não buscar mais o centro³⁷. Outra situação foi de uma usuária que disse nunca ter procurado o CRAS porque uma Agente Comunitária de Saúde (ACS) disse que a família da usuária não tem direito a assistência social. O que se evidenciou durante as observações pela demanda da creche é que a política de assistência social ainda é pouco divulgada, sendo que a maioria a percebe como um “balcão de benefícios”, que distribui a cesta básica e concede ou nega o ingresso no Programa Bolsa Família.

Observamos que a maioria dos usuários percebe esse espaço enquanto um mediador para o acesso a benefícios específicos, restrito mais especificamente à cesta básica. Entre as demandas expressas no período de observação a cesta básica é sem dúvida a que mais aparece, seguida pelo ingresso em creches – presente por se tratar de um período definido para essa ação em todo município – e em um número reduzido apareceram também demandas por declaração para retirada de segunda via de documentos³⁸, sendo que das três pessoas que procuraram o CRAS com esse fim, nenhuma era usuário ou conhecia o CRAS, e uma delas nem se encaixava nos critérios de renda da política de assistência social, neste caso a pessoa procurou o centro porque um amigo indicou para que não tivesse ônus com a segunda via dos documentos. Apenas uma pessoa foi solicitar a inclusão no programa Bolsa Família, duas foram fazer o CadÚnico e apenas em dois atendimentos foram explicitados a demanda por atendimento de outros profissionais da equipe do CRAS, mais especificamente pelo profissional da Psicologia.

Em relação ao CadÚnico nenhum usuário sabia do que se tratava, mesmo entre aqueles que já haviam realizado o cadastro. A maioria dos usuários considerava que o CadÚnico e o Programa Bolsa Família são a mesma coisa. Este fato fica claro quando os usuários que buscavam a vaga na creche eram informados que deveriam fazer um cadastro e a maioria achava que não poderia, por não corresponder ao corte de renda imposto pelo programa, fato que também evidencia a compreensão de que a política de assistência social se restringe ao Programa Bolsa Família.

Sobre as usuárias que foram fazer o cadastro é importante destacar que não foram ao CRAS com este propósito. Uma foi em virtude da vaga para creche, que era o

³⁷ Acreditamos que o procedimento correto neste caso, seria a creche entrar em contato com a família que solicitou o desligamento para ser acompanhada pelo CRAS, inclusive sobre a questão que motivou o afastamento da criança, realizando o processo de referência e contra referência, necessário para o atendimento integral dos usuários.

³⁸ Em Juiz de Fora, as pessoas que precisam retirar a segunda via de qualquer documento e não possuem meios financeiros para arcar com os custos (RG, CPF, Certidões entre outros) precisam de uma declaração feita por uma assistente social do CRAS para ser isento das taxas.

segundo passo para aquelas famílias que solicitaram a vaga e ainda não tinham o cadastro, e a outra para solicitar a “carteirinha do idoso” que oferece o desconto para viagens de ônibus. Podemos observar, em vários momentos, mas, sobretudo, na fala destas usuárias, que quando uma pessoa chega ao CRAS com qualquer demanda ela é encaminhada para fazer o CadÚnico, porém não há explicação do porque essa ação é necessária, os usuários que chegaram para realizar o cadastro não sabiam do que se tratava. Em relação ao nível de informação e esclarecimento oferecido ao usuário podemos notar que não há uma uniformidade, ou seja, fica a critério de cada profissional esclarecer e dar informações necessárias para compreensão das ações desenvolvidas, a nosso ver isto não contribui para que as pessoas compreendam o que é o CRAS, nem fortalece a construção da assistência social enquanto política pública para efetivar, garantir os direitos e desmistificar o perfil caritativo presente nas ações assistenciais.

Na maioria dos casos os usuários foram ao CRAS de maneira espontânea, ou seja, não foram encaminhados por outra instituição, o que só ocorreu entre os usuários que precisavam da declaração para aquisição da segunda via de documentos pessoais e as usuárias que participaram de uma reunião por descumprir alguma das condicionalidades do programa Bolsa Família. O fato das pessoas procurarem o CRAS de forma espontânea pode ser considerado um aspecto positivo, ainda que a maioria das pessoas o procure para questões pontuais. Pode significar que existe uma expectativa que este espaço seja um local para levarem suas demandas, embora essa busca nos pareça estar longe de reconhecer o acesso e atendimento das necessidades apresentadas como uma garantia de direitos.

O não reconhecimento deste espaço enquanto realização de direitos fica claro no comportamento dos usuários, nenhum deles questiona quando não conseguem acessar a demanda apresentada. A nosso ver ocorre uma inversão da lógica da política de assistência social, pois os profissionais que atuam em qualquer unidade referente a materialização e acesso desta política prestam um serviço a comunidade, mas o que observamos é que o usuário não usufrui deste espaço como seu, ele se coloca em uma posição de quem necessita de algo e que busca uma ajuda, não a concretização dos seus direitos.

O que queremos dizer é que os usuários não reclamam aquele serviço, não percebemos entre os usuários observados nenhuma atitude que pressionasse o sistema a funcionar para além da entrega de cestas básicas e nem para realização de outras ações

que ofereçam caminhos efetivos para o enfrentamento e superação das situações apresentadas. Em poucos casos conseguimos perceber a construção de vínculos entre a equipe e os usuários, ou seja, as ações estão restritas a identificação de critérios para acesso aos programas e benefícios presentes. O que nos parece é que a política de assistência social não tem conseguido enfrentar o desafio de desenvolver um acompanhamento familiar capaz de “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004:33). Pois quando o usuário chega ao CRAS a demanda já está instaurada, o trabalho não consegue se efetivar de forma preventiva.

Esse fato nos chama atenção para ausência de propostas que permitam aos usuários a tomada de consciência sobre sua situação enquanto indivíduos e sujeitos coletivos. Os atendimentos pontuais e esporádicos não permitem que os profissionais do CRAS criem estratégias para romper a demanda emergente e passem a atuar sobre o contexto familiar e social dos usuários como um todo, possibilitando um trabalho voltado para o fortalecimento da autonomia dos sujeitos.

O acompanhamento familiar constitui um direito previsto no Serviço de Atendimento e Proteção Integral a Família (PAIF)³⁹, de responsabilidade das equipes dos CRASs. Em sua descrição o acompanhamento familiar não é um meio de avaliação ou fiscalização das famílias, seu objetivo é de garantir as “seguranças afinçadas pela política de assistência social” (MDS, 2014), não devendo ser imposto às famílias. No entanto, o que observamos é que não existe explicitamente uma escolha a ser feita. Durante o período de observação não foi possível identificar um usuário que estivesse sendo de fato acompanhado e também não identificamos propostas de acompanhamento, o que não colabora para o fortalecimento da assistência social

³⁹ O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) é um trabalho de caráter continuado que visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para melhoria da qualidade de vida. Dentre os objetivos do Paif, destacam-se o fortalecimento da função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção de ganhos sociais e materiais às famílias; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio a famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares. O Paif tem como público famílias em situação de vulnerabilidade social. São prioritários no atendimento os beneficiários que atendem aos critérios de participação de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais e pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de fragilidade. Suas ações são desenvolvidas por meio do trabalho social com famílias, apreendendo as origens, os significados atribuídos e as possibilidades de enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciadas, contribuindo para sua proteção de forma integral. O trabalho social do Paif deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do Paif não devem possuir caráter terapêutico. (Disponível no site:

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/servicos/protECAo-e-atendimento-integral-a-familia-paif/servico-de-protECAo-e-atendimento-integral-a-familia-paif>, acessado em 22/11/2014).

enquanto um direito social de cidadania e com o protagonismo dos sujeitos. Neste sentido, podemos inferir que a compreensão que os usuários têm da política de assistência social ainda se restringe a ações pontuais.

Durante as observações, a fala de uma usuária nos esclarece sobre o lugar que estes sujeitos ocupam, demarcando a condição de subalterno, “nós já somos pobres, tem que ter disciplina, educação”, essa fala foi proferida em relação a comparecer nos dias e horários agendados pelo profissional do CRAS para reuniões de cesta básica. A fala desta usuária materializa a compreensão que a maioria deles tem sobre o lugar que ocupam, ou seja, de quem precisa de algo, por isso precisa se submeter, obedecer as imposições ditadas pelos critérios e limites existentes.

Em relação às expectativas quanto a efetivação das demandas, também não há uniformidade entre os usuários observados, mas podemos destacar certa descrença em relação a deixar de pertencer a “este lugar”. Essa percepção não reside no acesso a demanda, pois em se tratando da maior demanda apresentada, cesta básica, quase a todas foram atendidas, e mesmo as pessoas que não estavam incluídas no Programa de Segurança Alimentar (PSA)⁴⁰, receberam cestas emergenciais. A percepção sobre a descrença em relação a uma melhora na qualidade de vida ficou evidente nas observações dos usuários que passaram por uma avaliação da permanência no PSA. Estes usuários estão inseridos no programa há pelo menos seis meses, período em que são submetidos a uma nova avaliação para permanecer ou não com o benefício, alguns casos estão no programa há 12 meses, foi possível notar que não ocorreram mudanças do momento que a família ingressou no programa até aquela avaliação. Houve situações que certas famílias até regrediram, como no caso de duas usuárias que tinham uma fonte de renda, ainda que não fixa, no ingresso e neste momento não tinham mais.

Embora, a regressão no quadro da qualidade de vida dos usuários não dependa do acompanhamento realizado pelos centros, consideramos que esta ação executada de forma sistemática possa contribuir ou minimizar essa regressão. Por exemplo, as famílias que estão incluídas no PSA possuem contatos mensais com os equipamentos, através das reuniões para entrega da cesta básica e semestrais, no momento da avaliação ou reavaliação para permanecerem ou não no programa, ou seja, neste período não existem estratégias, planos individuais para cada familiar, para que cada situação seja acompanhada de acordo com suas necessidades específicas, para que a família possa

⁴⁰ O programa será melhor apresentado nos próximos itens.

deixar de integrar o programa e consiga prover o seu sustento sem o auxílio do benefício, ainda mais se considerarmos que o benefício é temporário.

Em contra partida da ausência de programas efetivos do poder público encontramos usuários que acabam contando com a ajuda e solidariedade de pessoas particulares como parentes, vizinhos e amigos que formam um rede de colaboração comunitária. Alguns usuários contam com ajuda financeira de terceiros para garantir o sustento pessoal e familiar, outros com a doação de artigos alimentícios e de higiene cedidos por instituições filantrópicas e conhecidos. Há casos em que os usuários contam com pessoas que cuidam dos seus filhos para poder trabalhar.

Em alguns atendimentos podemos observar a vontade de “deixar de precisar da cesta básica”, no caso, representando o desejo de conseguir manter a vida com mais autonomia. Uma usuária em especial nos chamou atenção pela forma positiva que se coloca frente às adversidades enfrentadas, contou que faz um pouco de tudo, faz faxina, vende bijuterias e cosméticos para dar conta de manter o orçamento da casa, por isso, precisa deixar os filhos com terceiros e fica pouco tempo em casa. A fala desta usuária nos remete ao que Martins (1997) chamou de “o modo de vida do excluído”, ou seja, a criatividade presente, para continuar usando os termos do autor, necessária para reincluí-los na esfera econômica da vida. Para o autor “essa reinclusão [...] se dá no plano econômico: a pessoa consegue ganhar alguma coisa para sobreviver, mas não se dá no plano social. A pessoa não se reintegra numa sociabilidade ‘normal’” (Idem:33). Ou seja, ocorre uma melhora financeira e do poder de aquisição familiar, mas continua existindo um “abismo” que mantém a condição de subalternidade.

Outro ponto que nos chamou atenção foi a presença de usuários que possuem, “aparentemente”, algum comprometimento mental, seja por questões psíquicas ou pelo uso abusivo de álcool e drogas. Segundo a PNAS (2004) entre os usuários descritos como público da política de assistência social estão presentes aqueles que possuem “desvantagem pessoal resultante de deficiência” e os que fazem “uso de substância psicoativas”, isso significa que os portadores de problemas ligados a saúde mental também são usuários da política de assistência social. No entanto, não foi possível identificar nenhuma ação específica para atuar junto a essa parcela da população, o que demonstra a fragilidade da política de assistência social em atuar sobre as questões que extrapolam as questões mais imediatas e materiais.

Neste sentido, não conseguimos identificar, através de nossas observações, a existência de um vínculo claro entre usuários e equipamento social. Nenhum usuário

demonstrou insatisfação quanto aos atendimentos e serviços, no entanto, não consideramos este fato como aspecto positivo e avanço da política de assistência social, dada as fragilidades encontradas, mas a ausência de um investimento real nas potencialidades dos usuários, que os capacite para avaliar o que estão recebendo e permita a construção de uma política que esteja mais afinada com as reais necessidades da população.

3.2.3- ASPECTOS EXTERNOS E INTERNOS DA DEMANDA

Em relação as demandas apresentadas, houve três casos que nos chamaram atenção. No primeiro caso, uma usuária faz parte do PSA, porém foi ao CRAS para pedir cesta antes da data estipulada para a entrega, que são realizadas em reuniões específicas. Os atendimentos nos CRASs são distribuídos entre as profissionais por bairros que compõem o território de abrangência dos centros, dessa forma, cada bairro passa a ter um profissional de referência, o que significa que um usuário de uma dada área de referência deverá se dirigir a um profissional que atenda sua área.

A usuária foi ao CRAS num momento em que a profissional de referência não estava e foi atendida por outra assistente social⁴¹. Mesmo com a ficha de anotações sobre os atendimentos da usuária em mãos, ou seja, com os detalhes sobre sua formação e condição familiar a profissional não liberou a cesta fora da data. Entendemos a importância de trabalhar com os usuários, a noção de compromissos, horários e datas, no entanto, acreditamos que naquele momento a cesta básica poderia representar para aquela usuária a única possibilidade de alimentar sua família, ou seja, consideramos importante que cada situação seja avaliada de forma individual. Nesta situação também reforçamos nossa compreensão acerca da ausência do acompanhamento familiar e vínculo institucional, pois a usuária não soube dizer quem era a profissional de sua referência.

O que nos chamou a atenção no caso relatado acima é o fato de que neste mesmo dia outra usuária foi ao CRAS e solicitou a entrega da cesta, também fora do dia da reunião e a recebeu, do mesmo profissional que realizou o atendimento citado anteriormente, o que nos indica que não há uma uniformidade nas ações ficando a critério do profissional as soluções encontradas. Essa questão da maneira como o

⁴¹ O profissional de Serviço Social cumpre uma jornada de trabalho de 30 horas/semana, ou seja, ele não está presente no CRAS durante todo período de funcionamento diário.

profissional conduz o atendimento é relevante, pois é ele o responsável por tornar a demanda do usuário exequível ou não do ponto de vista da adequação a critérios pré-definidos, podendo tanto possuir uma leitura crítica da realidade e avaliar cada situação apresentada ou ter uma abordagem tecnicista e reducionista das necessidades dos sujeitos.

Em outro atendimento, uma usuária foi requisitar a cesta básica, mais especificamente sua inclusão no PSA e foi informada de que ela deveria aguardar em uma fila de espera e não recebeu a cesta emergencial, no entanto, em outros momentos observamos que os alimentos foram liberados sem maiores problemas, sendo que a maioria dos profissionais acompanhados nos informou que sempre sobram cestas, possibilitando a entrega emergencial. Foi possível observar que não existe um critério sobre a concessão das cestas básicas emergenciais. É importante destacar que não estamos criticando a ação profissional, pois conhecemos os limites e dificuldades que esses profissionais encontram em realizar ações mais efetivas, seja por falta de recursos materiais ou pelos limites institucionais, mas reforçamos nosso compromisso com o exercício profissional ancorado na defesa dos direitos da classe trabalhadora e na qualidade dos serviços prestados. Neste sentido, ainda que não seja objetivo deste trabalho interpretar o exercício profissional do assistente social⁴², cabe realizar algumas reflexões sobre o assunto.

O posicionamento profissional pode ser um fator que favorece ou não a compreensão dos sujeitos a respeito da assistência social enquanto um direito social. Este posicionamento, ou a ausência dele, evidenciou-se nos atendimentos dos pedidos de cadastramento das vagas para as creches. Enquanto alguns profissionais aproveitaram este espaço para divulgar as ações do CRAS e esclarecer as dúvidas dos usuários, desmistificando questões relacionadas aos benefícios, ao público alvo da política de assistência social, na tentativa de identificar outras demandas durante o atendimento, outros profissionais se restringiram ao cadastramento, que se resumia no preenchimento de uma ficha específica que seria avaliada pelo critério da renda, pela Secretaria de Educação.

Para além dos limites institucionais impostos ao exercício profissional, o posicionamento e alinhamento com um projeto voltado a qualidade dos serviços

⁴² Para mais informações sobre o exercício profissional do assistente social no CRAS, conferir a dissertação de mestrado da assistente social Daniela Leonel de Paula Mendes, intitulada “Serviço Social e Cotidiano: reflexões sobre o exercício profissional do assistente social”.

prestados e o comprometimento com as demandas da classe trabalhadora, é um instrumento privilegiado de democratização tanto do acesso aos benefícios como a informações que possibilitam aos usuários melhor compreensão acerca das suas possibilidades, contribuindo para o seu progresso a uma forma de consciência mais crítica e autônoma.

Em relação aos usuários que foram ao CRAS para solicitar a segunda via de documentos, melhor dizendo, uma declaração para garantir a isenção das taxas para requisição destes, consideramos uma burocratização do serviço e uma comprovação desnecessária de ausência de renda. Nos casos que acompanhamos, os usuários foram vítimas de furto, passaram pelo atendimento policial para emissão do boletim de ocorrência (BO) – o que por se só já garante a gratuidade da segunda via dos documentos, de acordo com a lei 3.051/98 – depois foram encaminhados para o Centro de Referência em Direitos Humanos que posteriormente os encaminhou para o CRAS, que por sua vez fornece a declaração e de posse desta o usuário deve procurar a Câmara Municipal/Centro de Atenção ao Cidadão (CAC) para de fato solicitar os documentos. Apesar de considerarmos que formas de aproximação do CRAS com o usuário sejam positivas esta ação faz com que o usuário passe por diferentes instituições, sendo obrigado a reviver toda experiência do furto e muitas vezes realizando percursos dispendiosos que poderiam ser evitados.

Em relação as usuárias que foram para a realização do cadastramento único (CadÚnico), já sinalizamos que suas demandas eram para vaga na creche e a carteira do idoso. A necessidade de preenchimento do CadÚnico como requisito para as vagas na creche, ao nosso ver, representa uma ação desnecessária e denuncia o deslocamento de uma ação da alçada da política de educação para a assistência social. Os requisitos para o cadastramento são unicamente financeiros, compreendendo famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários mínimos (MDS, 2014) e a partir das informações fornecidas pelos profissionais acompanhados, algumas famílias extrapolam a renda para o cadastro, o que significa que elas não vão ter acesso a creche pela mediação do CRAS, mas essa informação não é fornecida no momento em que o usuário vai pleitear a vaga. O fato de o usuário ir ao centro de referência para pleitear a vaga gera uma expectativa de realização da demanda, a não concretização desta provoca no usuário a sensação de que foi o CRAS que “negou” a matrícula da criança, quando na realidade é uma decisão tomada pela Secretaria de Educação, ou seja, a quebra da expectativa gera ao CRAS o descrédito

pelo fracasso da ação, contribuindo para que o usuário diminua a sua confiança e não consolide uma legitimidade àquele espaço.

Consideramos curioso o fato de apenas um usuário ter solicitado, como demanda aparente, a inclusão no programa Bolsa Família, pois imaginávamos que fosse representar a maior demanda. Isso nos leva a concluir que a maioria deles já deve estar inserida neste programa de transferência de renda, ou não possui o critério de renda necessário. Em alguns atendimentos algumas pessoas manifestaram que possuem o benefício, outras estão aguardando e em dois casos acompanhamos usuárias que estavam em descumprimento das condicionalidades do programa.

O programa Bolsa Família possui condicionalidades que as famílias devem assumir, são compromissos na área da educação, saúde e do enfrentamento do trabalho infantil como condição de permanecer com benefício. De acordo com as informações contidas no site⁴³ do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) as condicionalidades são:

[na área da educação] matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino; garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre a escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa; informar de imediato ao setor responsável pelo PBF no município, sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes de 6 a 15 anos, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar. [na área da saúde] Para gestantes e nutrizas: inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde; participar das atividades ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. Para os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos: levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde; levar a criança às unidades de saúde portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde.

As duas usuárias presentes na reunião (de acordo com as profissionais havia uma expectativa de 5 usuárias) manifestaram um descontentamento em estar presente na reunião o que simboliza a obrigatoriedade do comparecimento dado o receio de perder o

⁴³ <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/beneficiario/codicionalidades>, acessado em 02/08/2014.

benefício. Uma usuária justificou que não mora mais com a filha, portanto, não tem como cuidar para que a frequência escolar dela seja mantida. Nesta situação nos chama atenção, mais uma vez, o desconhecimento da equipe em relação a realidade das famílias atendidas, provavelmente essa usuária que no momento não estava mais responsável pela filha continua sendo a responsável pela administração do benefício. Além de desconhecer essa situação não ocorreu, até aquele momento, um trabalho para reconstrução dos vínculos e ressignificação dos compromissos relacionados ao pátrio poder, ainda que a filha não residisse mais com a mãe.

A outra usuária, relatou uma situação que nos chamou atenção, por retratar a realidade da maioria dos usuários das políticas sociais. Quando a profissional expôs as condicionalidades referentes a frequência escolar, e a exigência da justificativa da ausência a usuária trouxe informações concretas do que ocorre, como por exemplo quando ela vai à Unidade de Atendimento Primário à Saúde (UAPS) e não consegue atendimento e o atestado para justificar a ausência escolar da filha. Essa situação nos revela o distanciamento entre as políticas sociais que queremos e as que de fato temos, e neste meio o usuário torna-se culpado em vez de vítima da má qualidade dos serviços prestados.

A política de assistência social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, de forma que as ações da política de saúde, juntamente com a previdência social, configuram o tripé da Seguridade Social brasileira, como vimos no capítulo dois, essa articulação deverá promover a garantia de direitos e de condições dignas de vida (PNAS, 2004). No entanto, o que presenciamos durante a pesquisa é uma completa falta de articulação entre as políticas setoriais e, nessa ausência de diálogo, o usuário é fragmentado e destituído de seus direitos.

Em alguns atendimentos realizados, podemos observar questões relativas aos encaminhamentos feitos em atendimentos anteriores, tanto para outros setores de diferentes políticas sociais como internamente, para a rede que compõem os serviços socioassistenciais do município. Nos atendimentos que essa questão apareceu notamos a baixa resolutividade dos encaminhamentos, uma vez que os usuários manifestaram não terem obtido êxito, como por exemplo, na inclusão em alguns projetos socioeducativos vinculados a rede, tanto para adolescentes como para pessoas idosas.

Em um dos centros acompanhados, encontramos uma ação que visa estreitar os laços entre a política de assistência social, através dos CRAS, e a política de saúde, através das Unidades de Atenção Primária a Saúde (UAPS). A proposta da equipe do

CRAS é realizar encontros com os profissionais das UAPS presentes no território do centro, principalmente os agentes comunitários de saúde (ACS), para informá-los sobre o que é o CRAS, quem pode acessá-lo e quais são os serviços que oferecem. A equipe elaborou um material didático para distribuição (folder) autoexplicativo sobre os serviços oferecidos, além de um banner com informações sobre o CRAS para ficar exposto nas unidades de saúde por um tempo determinado, servindo como informação a população que usa o espaço. O objetivo da equipe é criar multiplicadores para divulgação do CRAS e identificação de usuários potenciais, considerando que os usuários de ambos, frequentemente, são os mesmos.

Consideramos uma ótima iniciativa para divulgar melhor a política de assistência social além de criar caminhos para que se desenvolvam ações mais articuladas entre as diferentes políticas. Entretanto, no dia em que fomos acompanhar esta atividade a equipe da UAPS, previamente agendada para aquele dia, esqueceu-se da realização do encontro, os funcionários da unidade tiveram dificuldade de lembrar-se do que se tratava e não mobilizaram a equipe de ACS para que estivesse presente na reunião. A falha da unidade reforça a dificuldade de diálogo entre as políticas sociais e a inexistência da intersetorialidade das ações. Concluimos que a inexistência de uma rede intersetorial, também não contribui para o fortalecimento tanto da política de assistência social como das demais políticas sociais, enquanto políticas públicas e direitos sociais. A fragmentação do atendimento ao usuário poderia ser evitada, com o funcionamento das ações setoriais em rede, legitimando as políticas públicas e evitando a duplicação de ações.

3.2.4- AS REUNIÕES DE CESTA BÁSICA

Em relação as atividades acompanhadas, durante o período de observação, registramos que as reuniões para entrega de cesta básica prevaleceu sobre as demais atividades. Esta ação faz parte do Programa de Segurança Alimentar (PSA). O PSA é um programa municipal que se originou por volta do ano de 2010, anteriormente as cestas básicas faziam parte do Programa de Ações Integradas à Cidadania (PAIC), que funcionava onde atualmente se encontra o CRAS Centro. As ações eram centralizadas no programa “Atendimento Comunitário”, que era responsável pela distribuição das cestas básicas a todas as famílias atendidas pelo município. Após a implantação dos CRASs, o PAIC se transformou em PSA e passa a funcionar com os mesmos critérios

de territorialização dos centros atendendo as famílias pelos bairros referenciados em centro de referência. Pelas informações que tivemos da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) existe um setor sendo estruturado para coordenar as ações que visam a segurança alimentar. Enquanto este setor não é formalmente instituído a ação continua a ser realizada pelos CRASs.

Não existe um material escrito sobre o PSA que formalize suas diretrizes, princípios e eixos, que organizem seu funcionamento, cada centro o realiza de alguma maneira, contudo, há uma base que todos seguem: as famílias vão até o centro de referência para solicitar a inclusão no programa, é realizada uma avaliação e organizada uma lista de espera que é dinamizada a partir das vagas que surgem. No momento da inclusão a família poderá receber o auxílio durante um período de seis meses, podendo ser prorrogado por mais seis meses, não ultrapassando um ano de permanência, entretanto, conforme a avaliação profissional algumas exceções são mantidas por um período maior.

O PSA, a nosso ver, representa, ainda que de uma forma rudimentar, uma frente que possibilita o acompanhamento familiar, visto que as famílias passam por avaliações e reavaliações de permanência no programa. No período que realizamos as observações foi a ação que mais se aproximou de um tipo de acompanhamento familiar, onde o profissional tem a oportunidade de conhecer a realidade do usuário de forma mais sistemática, uma vez que este, nas avaliações, relatam as melhorias (ou não) que foram realizadas durante o período de inclusão no programa, evidenciando neste momento outras demandas e possibilidades de atuação para o fortalecimento do vínculo familiar e comunitário. Mas, como mencionamos ainda é uma ação muito incipiente, por ser longo o período entre as avaliações e não haver um investimento num acompanhamento em curto prazo⁴⁴.

A dinâmica de realização das reuniões para a entrega efetiva das cestas básicas não seguem exatamente o mesmo critério nos centros observados. No período da pesquisa, acompanhamos reuniões que aconteceram nos espaços físicos de alguns centros e outras em instituições presentes nas comunidades. Uma das reuniões, que ocorreu no espaço físico de um dos CRASs, reuniu usuários de diferentes bairros, numericamente foi a reunião com menor presença o que também refletiu na participação dos usuários, que basicamente só respondiam com gestos e poucas palavras. Em outros

⁴⁴ Gostaríamos de destacar que nas observações realizadas não acompanhamos as visitas domiciliares realizadas pelas equipes dos CRAS, dessa forma estamos tecendo nossas reflexões a partir das situações presenciadas, dos relatos dos usuários e da percepção da rotina de cada centro.

centros, que também realizaram algumas reuniões no espaço físico do CRAS, contou com maior número de pessoas e maior participação dos usuários. A diferença entre estes dois casos, está na maior proximidade territorial que alguns CRASs têm, em relação a outros, dos bairros de sua abrangência, o que reforça o que já mencionamos na importância da territorialização dos equipamentos sociais.

Os locais da comunidade onde são realizadas as reuniões são instituições religiosas, como igrejas e centros espíritas, e Associações de Moradores do Bairro sendo que sempre tem alguém destas instituições presente e ajudando na entrega das cestas. Contar com os espaços comuns à comunidade é necessário para aumentar e fortalecer os vínculos comunitários, entretanto, consideramos que pode haver uma confusão entre direito e caridade na entrega das cestas, pela natureza das instituições. Em uma das reuniões, em que o encontro foi realizado na Associação de Moradores do Bairro, que também funciona como sede de uma seita religiosa, nos chamou a atenção o fato de que a pessoa responsável pela entrega das cestas básicas é assessora de um vereador o que traz um viés clientelista e eleitoreiro para ação. Estas ações executadas a partir da intervenção das igrejas e pela mediação de representações políticas, nos remetem as práticas assistencialistas, como vimos no segundo capítulo, baseado no favor e no clientelismo político, ou seja, na contra mão da efetivação dos direitos (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2004).

Este ranço histórico, presente tanto na política de assistência social como nas demais políticas sociais, revelam-nos, como sinaliza Oliveira (2007), a “cultura do atraso” que caracterizam o Sistema de Proteção Social brasileiro. Segundo a autora, os traços dessa cultura se revelam no ranço conservador, autoritário da formação social, política, econômica e cultural brasileira, contribuindo para que os direitos sociais, principalmente os relativos a assistência social, dadas as suas particularidades, “fossem substituídos por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre” (Idem:01). Oliveira (Idem) também destaca que nem sempre é fácil de identificar estas ações, no entanto, ressalta as práticas clientelistas, o primeiro damismo, a filantropia dotada de um caráter de benemerência e ajuda, reforçam a “cultura do atraso” que perpassam a política de assistência social. Para a autora, a existência de uma não exclui a outra, pelo contrário, “com frequência, é possível que se realizem, concomitantemente, numa mesma realidade, alimentando-se mutuamente” (Idem).

Na maioria das reuniões, as equipes tentaram trazer algum tema para apresentação aos usuários, como por exemplo, os direitos dos usuários do SUAS, informações sobre o mercado de trabalho e a organização de currículos, informações previdenciárias etc. Em alguns centros a própria equipe apresentou o tema, em outras foram convidados profissionais de fora para falar sobre os temas. Mas, houve reuniões em que foram realizados somente repasses de informações sobre cursos e outras que não houve nenhuma exposição, apenas a entrega das cestas. Consideramos positiva a proposta que objetiva construir nesses momentos um espaço de acesso e publicização de informações, as reuniões tem potencial de problematizar demandas coletivas e identificar usuários com perfil e interesse em participar de espaços destinados ao controle social, como os Conselhos de Direitos, principalmente por propiciar o encontro de um grande número de sujeitos que vivem e usufruem do mesmo território.

É importante ressaltar que a presença dos usuários nas reuniões não significa uma participação ativa com intervenções sistemáticas. Trata-se mais de uma exposição das dúvidas e alguns pequenos relatos que ilustravam a realidade dos usuários. A nosso ver, o grupo não alcança um momento socioeducativo, as reuniões contam com um número grande de usuários (algumas com mais de 40 pessoas), não é possível, dessa maneira, construir um espaço para a troca de experiências e o debate necessário para construção coletiva de interesses.

Uma questão, que também nos chamou atenção, foi a obrigatoriedade ou não da presença dos usuários nas reuniões. De maneira geral, todas as equipes informaram que a presença não é obrigatória, podendo inclusive o usuário ser representado por outra pessoa mediante sua autorização, comprovada pela apresentação do documento de identidade (RG). Em todas as reuniões, podemos perceber que alguns usuários expressavam a presença obrigatória no local, uns através do manifestado cansaço, outros por ficarem inquietos, chegando alguns a verbalizar que precisavam ir embora. As reuniões ocorrem durante o período da manhã e da tarde, o que significa que os usuários que trabalham, por exemplo, podem não ter disponibilidade para frequentá-las. Seria oportuno realizar um acompanhamento de cada caso para conhecer as particularidades de cada grupo familiar, tornando a reunião um espaço de adesão realmente espontânea, o que poderia reforçar a construção de um espaço plural e de questões coletivas.

3.3- AS ENTREVISTAS

Nesta etapa da pesquisa de campo realizamos seis entrevistas com usuários dos três CRAS que foram cenários de nossas abordagens desde o início da pesquisa. Os usuários foram escolhidos de forma aleatória. Em dois dos centros as entrevistas foram realizadas no próprio espaço físico do equipamento, convidamos os usuários a medida que estes chegaram para atendimento agendados posteriormente nos CRASs. Somente em um centro realizamos as entrevistas num espaço onde ocorria a reunião mensal do PSA, para entrega das cestas básicas, neste caso os usuários foram convidados pelo profissional que conduzia o grupo e de acordo com aceitação daqueles.

As entrevistas foram realizadas nos meses de agosto e setembro do ano corrente, para realizá-las, voltamos a dialogar com a representante do Departamento da Proteção Básica/SDS, para liberação do nosso retorno aos CRASs. Em alguns casos, conseguimos iniciar as entrevistas realizando acordo direto com a coordenação dos centros, em outros tivemos que aguardar a autorização da gestão, o que prolongou o tempo de espera para conclusão dessa etapa.

Outra questão que aumentou o tempo para o início das entrevistas foi a definição da técnica a ser utilizada. A princípio optamos pelo grupo focal, no entanto essa opção encontrou resistência dos profissionais dos centros envolvidos, uma vez que esses acreditavam que poderia haver uma baixa adesão dos usuários o que inviabilizaria a realização dos grupos. Por este motivo optamos por realizar entrevistas aleatórias semiestruturadas com o objetivo de enriquecer o material coletado durante a etapa anterior e dar maior visibilidade a fala dos sujeitos.

Em relação ao número de usuários entrevistados, como já mencionamos, desde o início da pesquisa não temos a pretensão de realizar uma amostra quantitativa, nosso interesse é de conhecer a compreensão dos usuários acerca da política de assistência social, a partir do contato direto com estes sujeitos nos CRASs. Dessa forma, para além da construção de indicadores buscamos, através desse contato com o usuário, conhecer seus projetos, seus anseios, seus sonhos, dar espaço e voz para os constantemente menos escolhidos mostrarem outra face de suas existências, a sua realidade a partir de si mesmo. Soma-se a este fator a questão do tempo para finalizar o Mestrado em Serviço Social, tempo este que já se prolongou para além do esperado.

Como na seção anterior, organizamos a apresentação das entrevistas de acordo com o roteiro elaborado (anexo). Num primeiro momento elaboramos um questionário

objetivo, com informações pessoais e familiares das entrevistas e, em seguida, a partir de três questões-chaves iniciamos a abordagem relativa às questões específicas do tema central da pesquisa: a compreensão acerca da política de assistência social através do olhar dos usuários.

É importante ressaltar como essa etapa foi difícil de ser realizada. Foi difícil conduzir a entrevista sem involuntariamente/automaticamente direcionar as respostas, mais difícil ainda foi conseguir achar as palavras certas que tocassem nos sujeitos a fala que responderia minhas questões. Esta etapa da entrevista, juntamente com a análise das observações, foi importante para mostrar como chegamos aos usuários vestidos com a “capa do saber”, a presunção de achar que conhecemos estes sujeitos e sabemos o que é melhor para eles. A dificuldade reside em aceitar, que na verdade não conseguimos atingir o “universo de dimensões insuspeitadas” (YAZBEK, 2009) que eles representam. Já que não partilhamos as mesmas experiências de vida, não dividimos os mesmos territórios, não frequentamos os mesmos equipamentos educacionais, de saúde, cultura e lazer, não podemos dessa forma conceber qualquer análise sobre eles, a não ser por meio da escuta destes sujeitos. Este “universo de dimensões insuspeitadas” tem muito que nos falar e a maior dificuldade encontrada foi saber ouvir sem deixar que as minhas expectativas se sobrepusessem a experiência narrada pelos usuários.

3.3.1- O perfil

Antes de iniciarmos esta seção gostaríamos de ressaltar que não estamos preocupadas em traçar um perfil do usuário com o propósito de estabelecer um padrão linear de características comuns, mesmo porque a heterogeneidade entre eles e a expressão numérica dos nossos entrevistados não nos permitiria. Dessa forma, gostaríamos de elucidar alguns aspectos que consideramos relevantes e representativos do universo dos usuários da política de assistência social.

Todas as entrevistadas são mulheres, destacamos que no período de realização das entrevistas, sobretudo nos casos das que realizamos no CRAS, não observamos a presença de homens para atendimentos. Esse aspecto foi levantado também em relação às observações, dessa forma, podemos reforçar a presença majoritariamente feminina nos espaços destinados à execução da política de assistência social. Podemos inferir como vimos anteriormente, que apesar da legislação vigente apontar para matricialidade

sociofamiliar, ainda existe uma tendência das intervenções estatais serem direcionadas à família, centrarem-se sobre a figura da mulher.

Contudo, para além do entendimento de Carloto e Mariano (2008), mencionado anteriormente, de que a família é o espaço de atuação da mulher e o mercado de trabalho o espaço de atuação do homem, podemos constatar que houve um crescimento superior entre a população economicamente ativa das mulheres (93.447 mulheres em 2000; e 123.226 mulheres em 2010) em relação aos homens (119.282 homens em 2000; e 141.742 homens em 2010)⁴⁵, ou seja, houve um aumento de 24,1% entre as mulheres economicamente ativas, entre os homens esse aumento foi de 15,8%, na década entre os anos de 2000 a 2010. Se historicamente a mulher foi tendencialmente alvo das intervenções estatais, via políticas sociais, atualmente há maior incidência da participação feminina também no âmbito do mercado de trabalho, sendo que a média percentual de contribuição do rendimento da mulher, no rendimento familiar em Juiz de Fora, atinge a faixa de 41,9%⁴⁶.

Sobre a naturalidade das entrevistadas apenas as usuárias 5 e 6 não são nascidas em Juiz de Fora/MG, ambas são de cidades do interior mineiro. As duas informaram que se mudaram há muito tempo para esta cidade, contudo nos chamou atenção o relato da usuária 6 sobre sua mudança, que retrata, ao nosso ver, o percurso de vida de muitos sujeitos. Ela nos revela a necessidade de muito cedo deixar a família devido a baixa expectativa de trabalho das cidades pequenas e neste percurso aparecem elementos como a “ajuda” e “acolhimento” em troca de serviços domésticos, a multiplicidade de postos de serviços que nos fala um pouco sobre o “virar-se”, o modo de vida da classe subalterna, afim de manter a si e a sua família (MARTINS, 1997).

“Eu vim pra cá desde os treze anos pra trabalhar e estudar. [*Saiu com a família toda?*] Não, sozinha. Eu vim trabalhar, na época eu comecei a trabalhar muito cedo né? Com oito anos, depois na roça, depois vim pra cá pra trabalhar com uma irmã, com a irmã do... do patrão do meu pai e por aqui eu fiquei... eu fiquei esses anos todos. Aqui eu ajudava ela assim a arrumar cozinha, entendeu? Arrumar casa, estudava. Era uma senhora que eu conhecia e ela gostava muito de mim e eu fui ficando com ela, fui ficando com ela. E depois eu passei por outros lugares também e fui trabalhando, aqui eu trabalhei em loja, trabalhei em fabrica, trabalhei tudo, tudo. [*Lá na sua cidade não tinha muita opções?*] Não tem até hoje, só serviço de prefeitura, entendeu? É muito pequenininha”. (Usuária 6) [*grifos nossos*].

⁴⁵ Fonte: IBGE, Censo 2012/2000 (<http://www.cidades.ibge.gov.br/>, acessado em 23/11/2014).

⁴⁶ Fonte: IBGE, Censo 2012/2000 (<http://www.cidades.ibge.gov.br/>, acessado em 23/11/2014).

Em relação a idade das entrevistadas existe um intervalo de distância de 28 anos de diferença entre a mais nova, com 28 anos de idade, e a mais velha, com 56 anos de idade. Todas possuem filhos, entre um e seis que ainda moram e dependem do orçamento familiar. Somente a usuária 3, entre as entrevistadas, possui ensino médio completo e todas que têm filhos em idade de inserção escolar informaram que estão matriculados em escolas da rede municipal e estadual. A questão da educação apareceu como fator considerado importante entre as entrevistadas, tanto a escola regular como a proporcionada por cursos profissionalizantes oferecidos na rede. Podemos inferir, que nossa reflexão sobre a educação escolar e as possibilidades que ela pode representar é compartilhada pelos usuários, dando a inserção escolar uma valorização enquanto caminho para atingir melhores condições de vida.

“[...] se eu puder voltar a fazer algum curso, que eu sou acompanhante, né?, sou acompanhante, tem muitas coisas que eu sei fazer” (Usuária 1).

“[...] ai eu não deixo eles farta [*de aula*], tem dia que ele fala “ah tia hoje eu não vou não”, ceis tem que ir porque vocês não tão estudando pra mim não, ceis estão estudando pro ceis, o que eu tinha que estuda pra mim eu já estudei [...]outro dia ele foi pra aula passando mal, porque ele tinha uma prova e não podia perder, ai mesmo assim tirou uma nota boa, passando mal assim mesmo,” Usuária 2. [*grifos nossos*]

“[...] de vez enquanto olhar algum curso do PRONATEC que dá pra fazer ali [*pra você mesma?*] É pra mim mesmo, ai até eu comecei fazer um técnico agora em logística, pelo PRONATEC”. (Usuária 3). [*grifos nossos*]

“[...], tem muito programa pra adolescente, que se na minha época tivesse hoje quem sabe eu não estaria sem, eu não estaria assim, sem diploma. Se na minha época, há trinta anos, né? Eu fiz 50, mas há 30 anos atrás, 40 né? Se tivesse esse programa que hoje tem... nossa quanta coisa boa né? Não é mesmo? Olha só quantos cursos que tem, profissionalizante, né? Tem a pequena artesã, tem o PRONATEC. [*Antes não tinha?*] Não tinha, não tinha, né?”. Usuária 4. [*grifos nossos*]

“[...] ai eu estudei até oitava série. Entende? Mais eu pretendo estudar mais, fazer mais cursos, entendeu? [...] o único cursos, curso que eu tenho é só de culinária, eu pretendo fazer de acompanhante de idosos agora, entendeu? É fazer um supletivo pra recuperar mais o meu estudo e fazer o curso de cuidadora e... o curso que eu te falei aquele de nutrição, entendeu?” (Usuária 6).

Outra questão que aparece junto com a importância da educação, no entendimento das usuárias, é a oportunidade que os cursos oferecem em contrapartida ao envolvimento com as drogas e outros tipos de transgressões.

“[...] o curumim já é mais pra ajuda a estrutura a criança pra crescer e ser um jovem livre desses coisas que tá por aí né, quando cresce um jovem consciente”. (Usuária 3)

“Eles eu tinha cadastrado eles no Curumim, aí como a carta não chegou eles pegou e entrou no projeto da escola, é capoeira... aula de computador, de informática, aí eles tão no projeto na escola. [*No curumim não tem ninguém*] Não, aí só vai lá pra poder jogar bola, o diretor lá deixa, aí eles fica lá, aí depois que eles entram dali pra dentro, aí o diretor fala a responsabilidade é da gente, eles vai mais dia de sábado. Então eu falo assim é melhor porque eles não fica na rua acompanhando a cabeça de ninguém, porque meu filho de 19 anos pega e leva, busca”. (Usuária 2). [*grifos nossos*]

“Mas hoje o povo não... tá achando mais fáceis outros caminhos, os caminhos mais fáceis são piores né? As portas mais largas são as piores. Não quer as portas estreitas né, que é o sacrifício de estudar, de ficar aqui dentro, né, de aproveitar essas oportunidades, né? São poucas na verdade, os serviços, é logico que poderiam ser mais né, o governo poderia oferecer mais, mas o pouco que tem já poderia agarrar e, né? Que... vai ter um bom futuro, mas eles querem crescer rápido. Num mole então...” (Usuária 4).

Sobre as casas em que vivem apenas a usuária 2 afirmou ter casa própria, três disseram morar em casa cedida por terceiros e duas residem em casa de aluguel. Sobre a característica dos imóveis todos são construções de alvenaria e, com exceção da usuária 3 que relatou ser o abastecimento de água via poço, todos disseram que o abastecimento de água, escoamento sanitário, tratamento de água e a iluminação são serviços regularmente prestados pela rede pública. Somente a usuária 5 reside em zona rural. Com relação ao número de cômodos as respostas variaram de 2 a 8, sendo que nos chamou atenção a fala da usuária 1 que relatou ter apenas dois cômodos em casa, sendo que residem seis pessoas neste imóvel. Segundo a usuária parte da sua casa desabou em decorrência de chuvas, do ano anterior, e ela aguarda ser contemplada pelo programa “Minha Casa, Minha Vida” do governo federal, mais até o momento da entrevista não havia ocorrido nenhuma intervenção da prefeitura.

Um ponto abordado nas entrevistas foi a inserção no mercado de trabalho. Das seis entrevistadas duas estão desempregadas (usuárias 1 e 4), duas trabalham com carteira de trabalho assinada (usuárias 3 e 6), uma faz faxina (usuária 5) e uma é do lar

(usuária 2). Em relação aos seus familiares entre os membros do sexo masculino que trabalham todos são serventes ou pedreiros com carteira assinada, com exceção do companheiro da usuária 4, que trabalha como marceneiro em uma empresa há 20 anos e nunca teve sua carteira de trabalho assinada. As duas entrevistadas que trabalham em situação formal ocupam os postos de operadora recepcionista e cuidadora de idosos, as demais mulheres que residem com as usuárias (noras e filhas) desenvolvem algum trabalho ligado a faxina/limpeza doméstica. Esses dados caminham ao encontro das informações do Censo 2010, fornecidas acima, em relação ao aumento da presença feminina no mercado de trabalho, colaborando com o rendimento familiar, uma vez que apenas duas entre as seis usuárias não trabalham.

Ao considerarmos as seis entrevistadas mais as pessoas que compõem a família descrita por elas são ao todo 32 pessoas, sendo que entre elas: 15 estão em idade pré-escolar e, segundo as informações prestadas, devidamente matriculadas na rede pública municipal e/ou estadual de ensino; 1 criança fica aos cuidados de terceiros através de um acordo pago; 6 adultos estão desempregados; 7 adultos estão empregados formalmente; 2 adultos trabalham de maneira informal e 1 adulto declarou ser do lar.

Estes dados nos permitem inferir alguns pontos: as crianças e adolescentes das famílias acompanhadas pelos CRASs estão regularmente matriculadas nas escolas, se consideramos que 5 entre as seis possuem filhos ou netos em idade escolar e que entre estas 4 são beneficiárias de programa Bolsa Família podemos deduzir que o critério da frequência escolar como condição de manutenção do benefício pode contribuir para manter as crianças e adolescentes nas escolas, no entanto, não queremos dizer com isso que este fato seja em sua totalidade positivo se levarmos em consideração a qualidade do ensino prestado na atualidade, ponto este que apesar de não ter sido abordado na presente pesquisa, aparece na fala de uma das entrevistadas.

“Tava preocupada, porque ela falou assim, eu falei com ela assim “oh, *meu neto* não sabe nem escrever o nome dele direito” e os meus filhos saiu da creche lendo, da creche. E já era da Prefeitura, todos três, né?”
Usuária 4. [*grifos nossos*]

Entre as 16 pessoas relatadas com idade adulta apenas uma não exerce nenhuma atividade com rendimento financeiro, ainda que de forma irregular, o que expressa o baixo valor dos salários que leva mais de um membro adulto da família a trabalhar para manter as despesas da casa. Outro dado interessante é o fato de que em maior número

estão os que trabalham de maneira formal no mercado de trabalho o que contradiz a tendência de considerar que a política de assistência social é uma política voltada para os que não trabalham, principalmente se consideramos que em todos os casos existe pelo menos uma pessoa da família que trabalha. Dessa forma, podemos inferir que o público da assistência social não é voltado para as pessoas que não conseguem se inserir no mercado de trabalho, e que os ganhos relativos as atividades laborais não têm sido suficiente para garantir o sustento das famílias, tornando-as aptas aos critérios de atendimento das ações e serviços da política de assistência social.

Uma questão interessante que aparece nesse primeiro momento das entrevistas é a composição familiar, que sugere uma nova conformação para além do modelo patriarcal burguês imposto pela classe dominante como um modelo ideal. A composição familiar das entrevistadas não possuem características similares, ilustrando a heterogeneidade dos grupos familiares. Quando questionadas sobre com quem moram todas foram unânimes em dizer com a família, este fato nos alerta para importância de pensar políticas sociais que atendam essas novas composições familiares e a necessidade de buscarmos procedimentos ético-políticos que garantam ações livres de preconceitos e juízos de valores, para potencializar nestas famílias sua autonomia.

A usuária 1 resumiu sua compreensão sobre o que é família da seguinte forma quando questionada se ela morava com a sua família “uhum, comi tudo comigo [risos]” [*fazem refeições juntos, a partir do mesmo orçamento*], revelando que sua concepção de família vai muito além dos laços consanguíneos, revelam vínculos construídos durante a vida por meio de diferentes relações sociais. A usuária 2 e 4 também trazem em suas falas esta compreensão de família construída:

“Porque eu tenho um sobrinho que tem problema, então eu fico por conta dele, porque ele não pode falta médico, aí eu fico por conta dele, porque ele perdeu o pai e a mãe, aí num tinha ninguém pra poder ficar, eles queria internar eles, falei assim minha mãe criou vinte e dois filho dois não vai fazer diferença, aí eles moram comigo também [...]É igualzim o meu filho, que não tem o pai dele que pode chegar perto dele e conversar com ele, aí o padastro dele sente com ele, conversa [...] ah não, não era não [*sobre o companheiro anterior*], agora esse daí, esse que eu moro com ele mesmo eu tenho três menino com ele, que é o [...] são os filho dele, aí ele falou “ah [...] se você for vir embora comigo você pode trazer os outros também que eu aceito porque desde criança eu conheço essas criança”. Usuária 2.

“porque o pai dele é meio enroladinho como sempre né? Eles gostam só de fazer né? Não gosta de assumir né? Então fica pra vó né? [...]É meu neto, esse é a gente que cria” Usuária 4

Em relação a cor da pele as entrevistadas se declararam no geral negras ou pardas. Como vimos durante as observações, a questão da cor da pele não representa um traço hegemônico entre os usuários da política de assistência social, contudo a predominância da população parda ou negra ainda é maior em relação a população de pele branca, ainda que em Juiz de Fora, como já mencionado, a maior parte da população seja branca. A usuária 4 teve certa dificuldade em definir a cor da sua pele, o que de certa forma revela, modo velado, a dificuldade que a sociedade tem em assumir certos preconceitos enraizados culturalmente, o que ao nosso ver dificulta a erradicação deste olhar conservador. A usuária no caso possui visivelmente pele branca, no entanto, não se declarou dessa forma, mas destacou a miscigenação típica da formação da população brasileira. Acreditamos que essa dificuldade da usuária possa ser por considerar que se for reconhecida como branca ela não possa ter acesso a política de assistência social, sinalizando outro preconceito em relação ao público desta política.

“Ah, cê sabe que ontem nós estávamos conversando sobre isso, que a menina falou assim que eu tava com uma brusa amarela e ela falo assim “cê combinou, cê é rosada”, eu falei assim “eu sou é amarela” [risos]... Porque filho de índio, com baiano e, e... e italiano [risos], deu o que? Carimbo com cipó cravo, minha filha, mistura de carimbo com cipó cravo. Ah... eu sou eu... eu sou morena né? Porque minha irmã é mais branca do que eu, tem gente mais... Os meus irmãos sempre falou que eu sou mais morena do que as meninas”. (Usuária 4)

Perguntamos também as entrevistadas sobre a utilização de outros equipamentos públicos da cidade, todas responderam as UAPS dos respectivos bairros de referência, gostaríamos de destacar a fala da usuária 3 que apontou a dificuldade de uso deste equipamento, que acreditamos ser uma realidade que perpassa o cotidiano da população em geral, no entanto as demais entrevistadas não manifestaram seu descontentamento.

“Posto de saúde... Assim mesmo só em ultimo caso, extrema necessidade. [...] Quando o meu filho, igual foi o caso ontem, dele tá passando mal, eu levo ele lá no Instituto da Criança e do Adolescente. Na São Sebastião. Eu vou mais no posto ali só pra marcar o retorno da neurologista dele, que ele faz tratamento, tá fazendo tratamento continuo, ai vou mais lá só pra marcar, muito raro pra consultar, porque cê tem que agendar o dia que cê tá passando mal, cê tem que agendar a consulta primeiro, até o dia de chegar sua consulta cê já não tá passando mal. Custama cê chegar lá passando mal e ele não te atender. Colocar um monte de impecilio, uma monte de coisa falar que isso não é caso pro médico te avaliar então eu prefiro cassar

outras alternativas. A regional leste ou a UPA de Santa Luzia. [*Do outro lado da cidade?*] Uhum...pelo menos lá cê sabe, vai demorar mais cê sabe que vai ser atendido”. (Usuária 3). [*grifos nossos*]

Outros equipamentos também foram citados como a Prefeitura Regional, no bairro Santa Luzia, NEACE (Núcleo Especializado de Atendimento à Criança Escolar), UPA Santa Luzia, Regional Leste, Instituto da Criança e do Adolescente. Em outros momentos das entrevistas a relação com os equipamentos públicos são abordados de forma negativa, como já expresso na fala da usuária 3 acima.

“[...] as vezes o lugar que eles encaminham que é mais demorado, mas a gente sabe que a demanda de serviços assim... públicos é muito grande né, então isso cê não tem nem que questionar, cê tem é que fica quietinho...ir lá fazer, deixar o nome e esperar, uma hora sai”. (Usuária 3).

“Porque quando a gente procura esses órgãos públicos tem gente que não atende a gente bem, né?” (Usuária 4).

Além do descontentamento manifestado na fala das entrevistadas, existe também a representação do lugar subalterno que ocupam nesta estrutura, quando ela menciona a demora no atendimento e o caracteriza como um processo normal, inerente ao serviço público. Há uma passividade na relação do usuário deste serviço, a noção de direito perde a característica de garantia legal e passa a ser vivenciada como um favor pelo qual deve-se esperar sem reclamar. Compreendemos que esta forma de relação entre indivíduo e política social, descaracteriza o sujeito enquanto ser ativo na construção de sua história.

3.3.2- PORQUE O USUÁRIO VAI AO CRAS?

Neste ponto abordamos com as entrevistadas questões relativas as suas demandas e ao lugar que ocupam dentro da política de assistência social. Em relação ao tempo que as usuárias frequentam os centros as respostas também foram diversificadas. No entanto nos chama atenção aquelas que dizem frequentar o CRAS num período em que este ainda não tinha sido instituído na cidade. Sendo que das seis entrevistadas somente a usuária 6 foi ao CRAS pela primeira vez este ano, segundo ela no mês de agosto.

“Desde quando eu me entendo de gente. [...] É, desde os meus treze anos que eu comecei a ir, com doze...com doze anos, porque com treze anos que eu comecei a frequentar lá”. (Usuária 1)

“[...] tem mais de uns...oito anos já”. (Usuária 2)

“Já tem um ano e... mais de uma ano. Já tem uma ano já. Um ano, pra ser mais exato”. (Usuária 3)

“E já tem um... tem o que, os meus filhos passou por aqui. [...] O *filho* tá com vinte... como que é, filha tá com 23. *Filho* tem vinte e... é dois anos né? ai dá quanto vinte cin... 25 né? Dois anos, um ano e oito meses de diferença. [...] O *Filho* ficou aqui. No Curumim, a Carolina também”. (Usuária 4)

“Ai,ai, ai [risos] bastaanteee. Uns oito ano que eu venho aqui. Acho que oito anos. Sempre vim aqui”. (Usuária 5).

Segundo Defilippo (2012), o primeiro CRAS foi implantado em Juiz de Fora no ano de 2006, após aprovação da proposta apresentada durante a 88ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Assistência Social, no dia 04/08/2005, sob a responsabilidade, na época, da Secretaria de Política Social (SPS) e da AMAC. O primeiro CRAS foi inaugurado na região leste da cidade. Neste sentido, somente as usuárias 3 e 6 fazem referência a um tempo correto de existência própria dos centros. A partir dessas informações podemos inferir que de maneira geral as entrevistadas não diferenciam o CRAS das instituições que existiam anteriormente, como aparece na fala da usuária 4 que acredita ser o CRAS e o Curumim as mesmas coisas e na fala da usuária 1, “desde quando eu me entendo de gente [...] é muito tempo, desde quando o CRAS era aqui oh, [...] aqui oh, onde é a prefeitura agora”.

Esta questão nos chama atenção, devido ao fato de que mesmo as usuárias apontando melhorias em suas vidas, o fato delas não diferenciarem o CRAS das instituições que o precederam, indicam que não houve mudança expressiva na prestação do serviço oferecido, o que nos permite inferir que o CRAS continua atuando através dos mesmos procedimentos utilizados no período anterior a Constituição Federal de 1988, a LOAS, a PNAS/SUAS e as NOBs, ou seja, numa lógica que não está alinhada com a perspectiva de universalização dos direitos sociais. Além disso, os dados nos informam que estas usuárias já possuem uma trajetória dentro da assistência social, estão inseridas há um longo tempo nestes serviços e não sinalizam a saída deste campo.

Como mencionamos, um desdobramento desta questão nos chamou atenção. Mesmo não existindo uma diferenciação objetiva do CRAS com outros equipamentos,

as entrevistadas, com exceção da usuária 6 que não conhecia o CRAS, quando perguntadas se ocorreram melhorias em suas vidas depois que começaram a frequentar o CRAS, avaliaram positivamente.

“Ah bastante, em vista do que era melhorou 100%. Porque, enquanto eu morava...porque antigamente eu não morava neste endereço não novo não, eu morava lá do outro lado [...] lá não tinha luz, lá não tinha água, aí depois que eu fui buscar uma orientação no CRAS aí foi melhorando, aí eu disse, vou mudar, aí a gente lá falou ‘cê é doida’, ah vou, vou mudar, porque eu tenho que mudar de vida, tenho meus filhos pra mim poder criar, meus netos, se não... nada disso vai mudar na minha vida e depois que fui mudou 100%.” (Usuária 2).

“Melhorou porque a gente fica bem mais informado né? [...] me deram encaminhamento pra lugares que eu possa levar ele [*o filho*] a fazer avaliação que eu nem sonha... nem sabia, orientação assim de lugares que possa tá levando ele pra desenvolver mais”. (Usuária 3).

“Melhor, melhora bastante. (O que você tinha de dificuldade que te ajudou mais) Ah, mas dificuldade na cesta básica essas coisas assim, pedia ajuda, eu mais meus filhos [fala não compreendida na íntegra], e agora vem minha nora também, entendeu? Aí vai indo”. Usuária 5.

É significativo apontar essa contrariedade nas respostas. Não podemos concluir efetivamente se as melhorias apontadas pelas usuárias podem ser entendidas como um desdobramento da implantação dos CRASs, uma vez que elas não conseguem diferenciar estes equipamentos com outros que existiam anteriormente, o que reforça nossa reflexão a respeito do rompimento real das ações e serviços estruturadores da política de assistência social com o caráter caritativo e focalizado das ações anteriores a aprovação das legislações citadas acima, marcadas por traços clientelistas e assistencialistas.

Contudo, as percepções sobre o serviço indicam que as entrevistadas encontram nestes espaços um lugar de escuta, de orientação, para além do “balcão de benefícios”, materializados na cesta básica e no Programa Bolsa Família. Se considerarmos as observações realizadas na etapa anterior este dado foge do percebido quanto a centralidade das ações voltadas ao PSA (Programas de Segurança Alimentar) e ao de transferência de renda. Mesmo que todas elas estivessem no CRAS, no momento da entrevista, para efetivação de demandas específicas, como a cesta básica e o curso profissionalizante, a forma como elas compreendem o serviço revela esse alargamento sobre o que representa este espaço,

“[...] é, pra tudo, que eles lá são uma família né? Eles ajudam a gente com tudo. Pelo menos pra mim, graças a Deus, não tenho nada a reclamar de lá não. Sempre me ajudo, entendeu? com minhas filhas, comigo mesmo [...] busco tudo, se caso acontecer alguma coisa com minhas mininas vó lá peço ajuda, tudo que acontece na minha vida elas sabem de tudo [...] Das coisas eu acho que é só isso mesmo que lá tem tudo pra gente. Lá tem tudo não falta nada não”. (Usuária 1)

“Aí lá eles me atendeu bem, me explicou, me deu endereço, [...] Ah, significa que foi aberto pra ajudar as pessoas mesmo né? Aquelas pessoas que... precisam mesmo, como eu, não só como eu como outras pessoas também”. (Usuária 2)

“Pra mim toda vez que eu precisei vim aqui nas menina... pra mim... não tenho do que reclamar. Pra mim o serviço é muito bom, sempre que cê precisa tá, estão pronta pro... pessoal tá pronto pra te atender [...] Acho que aqui, porque aqui cê é melhor orientado. A hora que cê chega aqui o que vo... o que eles não tem de imediato pra te falar, elas pesquisam, procuram saber depois te dá um retorno, não fica aquela coisa assim vaga. Toda vez que cê chega aqui o que cê precisa, o que elas podem ajudar, se não pode na hora pesquisa depois te dá aquele retorno, o retorno que você espera [...] vamo colocar assim é um centro de apoio, onde a pessoa, quando a pessoa precisa a pessoa procura que pode ser que seja solucionado o que ela precise”. (Usuária 3)

“Porque, o que eu acho? Porque aqui é um lugar capacitado pra me orientar, aqui que me orienta né? [...] Muito bom. Tô sendo sincera com você, tô puxando não, mas é... as meninas são... muito prestativa. Me ajudo muito, até a mim mesmo, como pessoa né? Me acalmou muito, me ajudo muito sabe? Me aconselhou mesmo [...] Mas é pra conselho também, né? Ela me ajudou muito [...] O CRAS é um polo, da prefeitura né?, muito bom! Muito Bom! Sabe que oferece, como que fala, oferece vários, várias, como que fala, várias ajuda, igual eu te falei, cada caso é um caso, cada um chega aqui com um problema e elas procuram atender, quando elas não conseguem ou não tem condição aqui manda pra um lugar apropriado [...] pode por aí, fala assim oh todo o serviço aqui é bom e quem você soube que precisa daqui pode vim tá? E quem eu soube que precisa eu vou trazer!”. (Usuária 4)

É importante ressaltar, que mesmo com essa compreensão a respeito dos CRASs, existe entre as entrevistadas a concepção dos centros como espaço que promove acesso a bens materiais e mais objetivos, reforçando a dificuldade de estabelecer vínculos com os usuários para o fortalecimento de demandas que extrapolem as emergências expressas no cotidiano, no sentido de garantir a vivência familiar e comunitária como um todo.

A PNAS (2004) define que “o CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário [...]

a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para população de sua área de abrangência [...]”, neste sentido fica claro, nas falas das entrevistadas, que este espaço tem se consolidado enquanto fonte de informações e orientações aos usuários. O único momento em que o CRAS não aparece com este status é na fala das usuárias 5 e 6, que consideram ser o CRAS um lugar que gerencia a entrega de benefícios e dá acesso a oportunidades de cursos, como se ele fosse um mediador.

“Eu acho bom porque eles tenta dá as coisa direitinho”. (Usuária 5)

“Ah... não tem muito assim o que falar, porque eu não conhecia né? Então não tenho muito o que falar. Entendeu? Mais eu acho que é uma boa pra sociedade, entendeu? Ah é, né? Porque o CRAS é... ele te fornece uma cesta básica, não é? (Uhum) Uma coisa assim né? E te ajuda com esses cursos que tá tendo aí, né? Cê precisa do CRAS pra poder, né?” (Usuária 6)

No entanto, é preciso considerar que a usuária 6 foi ao CRAS pela segunda vez no dia da entrevista, ou seja, revela a opinião de quem vê este espaço como um estranho, o que nos permite inferir que este possa ser o pensamento do imaginário popular. Dessa forma, consideramos positivo que as entrevistas, em sua maioria, atribua ao CRAS um lugar de escuta, de busca de informação, de pertencimento e fortalecimento de suas demandas pessoais.

As respostas dadas sobre quem pode ter acesso ao CRAS expressam o mesmo entendimento sobre o que elas entendem por este espaço. As usuárias relacionam o CRAS tanto com ações de ajuda, como ao atendimento das necessidades concretas expressas no cotidiano (alimentação, qualificação profissional, educação infantil). Neste sentido, entendemos que as entrevistadas sinalizam que o CRAS é um espaço aberto, pode ser utilizado por quem quiser, bastando existir a necessidade, reforçando a Constituição Federal de 1988, que define a política de assistência social à quem dela necessitar. A fala da usuária 3 nos revela essa compreensão.

“Eu tiro por mim, eu acho que qualquer pessoa pode ter... precisando pode ter acesso aqui. Eu não tenho bolsa família, eu não tenho benefício nenhum do governo, mas sempre tô, mas sempre tô... preciso de alguma coisa tô aqui, perguntando, questionando, pedindo opinião, perguntando se sabe de algum lugar que eu possa ir, que eu possa conversar. Tô sempre procurando saber das coisas que no momento eu preciso.” (Usuária 3)

No entanto, a questão da renda também aparece como um aspecto relacionado a quem procura o CRAS, revelando que em alguns momentos as entrevistadas compreendem que as ações desenvolvidas nos centros são voltadas para as pessoas que possuem uma renda baixa, estabelecendo um elo entre a condição de pobreza e a política de assistência social.

“Ah, porque eu acho que eu assim, eu não tenho condições eu preciso de ir lá, sabe, minha renda é muito baixa, eu tenho necessidade de ir” (Usuário 1).

“É um direito da pessoa né? Da gente mesmo [...] Ah, tá ligado as pessoas de baixa renda, né?” (Usuária 2).

“[...] até porque estas outras coisas que o CRAS oferece cesta básica, essas coisas, por causa da minha renda e do meu marido, a gente não tem, a gente não, não tem direito, porque a renda ultrapassa [...]” (Usuária 3).

“É um direito que as pessoas de baixa renda também, né? Tenham participação, né? E tem direito, né? Então, quem recebe menos de dois salários mínimos pode, né? Até dois salário mínimo que a pessoa tem direito a uma bolsa, a uma cesta básica, coisa assim, entendeu? E, e também continua o Bolsa Família, né?” (Usuária 6).

Ao analisarmos as respostas problematizadas acima com as questões relativas ao entendimento sobre o CRAS enquanto um espaço público, de responsabilidade do Estado e que constitui um direito, observamos que ainda prevalece a compreensão da ajuda e não uma compreensão no plano da legalidade, do direito. Verificamos este fato nas falas das usuárias e pela quantidade de vezes que a palavra “ajuda” aparece, aproximadamente 87 vezes, enquanto a palavra direito aparece aproximadamente 45 vezes. E se consideramos os casos em que a palavra “ajuda” aparece associada a uma percepção de melhora na qualidade de vida, seja ela material ou não, ela está ligada a expressões como “graças a Deus”, constatamos que as entrevistadas não fazem uma leitura amparada nas construções jurídico-legais que institucionaliza a política de assistência social. Entretanto, tendo em vista que a política de assistência social historicamente é associada a ações caritativas e filantrópicas, podemos considerar um avanço existir algum tipo de vinculação das ações realizadas pelos CRASs com a materialização de direitos sociais.

Nas falas sobre essa parte da entrevista podemos notar que em alguns casos não há nem o entendimento sobre o que significa ser um espaço público estatal ou mesmo um direito.

“Ah, pra mim é privado, ninguém fica sabendo de nada, ne? Se a gente conversar sozinho lá, entendeu, minhas coisas ninguém fica sabendo. Sempre foi muito cauteloso com minhas coisas, eu sempre gostei [...] tudo que acontecia comigo nunca saiu não, sempre foi privado [...] Ah é! Eu acho que é. É um direito, é um direito meu [...] Porque lá eles ajudam agente, né? Lá assim, uma dificuldade ruim, né?” (Usuária 1).

“Eu acho que é um dever da prefeitura, mas do que justo ter um espaço assim, pra pessoa, pras pessoas poder procurar...procurar ajuda né, vamo colocar assim. [...] É um direito. [*o que você entende por direito?*] É aquela coisa da pessoa te direito de te um... procurar um lugar onde que ela possa pedir uma ajuda, pedi uma orientação... gratuitamente. [*e essa ajuda é um direito também?*]. Não eu... assim, tem que ser um direito mas, assim, mas na medida de que assim a condição da pessoa, vê se realmente aquela pessoa precisa... um direito assim, entre aspas né, porque, sabe tem muita gente que não precisa e tem vários benefícios, né, procurar pesquisar sabe mesmo se a pessoa realmente precisa, ai nesse ponto sim, mas agora em... questão assim se fosse uma coisa aleatoriamente assim, ai não.” (Usuária 3) [*grifos nossos*]

“Eu acho, porque o público vem aqui, tão procurando os serviços deles, né? [...] São um direito, né? E tem muitas pessoas que também não sabem desses direitos. [*E por direito você entende o que?*] Direito? Direito é estudar né? Direito é uma formação né? Formação, informação, né? Ser bem informado. Bem formado e bem informado. [*o Bolsa Família*] É um direito da criança”. (Usuária 4) [*grifos nossos*]

“É um direito que as pessoas que de baixa renda também, né? Tenham participação, né? E tem direito, né? Então, quem recebe menos de dois salário mínimo pode, né? Até dois salário mínimo que a pessoa tem direito a uma bolsa, a uma cesta básica, coisa assim, entendeu? E, e também continua o Bolsa Família, né?”. (Usuária 6)

É possível observar que a compreensão sobre o direito à política de assistência social ainda não está consolidado. Se considerarmos a ausência nas falas das entrevistadas de temas como garantias, participação popular, controle social, entre outros, conseguimos perceber, mesmo que elas considerem o acesso aos serviços do CRAS um direito, a prevalência da noção de ajuda, num plano benevolente. Em alguns momentos, quando questionamos se o CRAS deixasse de existir, bem como os seus serviços, o que elas fariam, as respostas foram no sentido de que não existe outro lugar que elas possam procurar. Soma-se a isso a nossa experiência na etapa das observações

quando por dois episódios as cestas básicas não foram entregues e a população não se manifestou para além de um descontentamento pessoal e imediato.

A ausência de uma manifestação que assegure os direitos dos usuários da política de assistência social nos remete ao conceito de subalternidade usado por Gramsci. Toledo (2013), na sua tese de defesa de doutorado, intitulada “A categoria classes e grupos subalternos de Antônio Gramsci e sua teorização pelo Serviço Social brasileiro”, da Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP), nos fornece rica contribuição para compreendermos o quadro acima. Segundo o autor ainda no período pré-cárcere Gramsci usou a categoria subalterno em diferentes momentos, para o presente estudo nos interessa particularmente algum deles. O termo aparece referindo-se a subordinação de uma pessoa em relação ao outra. A questão da subordinação aparece atrelada aos “condicionantes da dominação inerente e necessários ao sistema capitalista” (Idem, 55). Toledo (Idem) aponta também que para além dos processos políticos e econômicos, necessários ao desenvolvimento e manutenção do capitalismo, ampliavam-se os “processos ideológicos que moldavam a forma de pensar, tanto do proletariado como do camponês, nutrindo os preconceitos e evitando sua união, que poderia colocar em risco a hegemonia da classe dominante [...]” (Idem).

Com base nessa compreensão podemos inferir que a classe dominante atualiza constantemente os instrumentos e recursos para manter os subalternos em uma condição de subordinação e obediência. Ao analisarmos as entrevistas das usuárias conseguimos perceber uma melhoria real nas condições de vida delas, no entanto, não encontramos elementos que sinalizem para uma ruptura com a condição de subalterno. Como sinaliza Martins (1997), pode-se observar melhoras econômicas, do poder aquisitivo das famílias, no entanto, não existe mudança do ponto de vista do lugar social que elas ocupam, enquanto classes subalternas.

Das seis usuárias entrevistadas somente a usuária 4 mencionou saber sobre a existência do Conselho Municipal de Assistência Social, mesmo assim porque ela é conselheira representante dos usuários no Conselho Regional de Assistência Social, contudo, ela não parece ter clareza sobre suas funções, pois ao mesmo tempo que manifesta ser sua competência informar as pessoas sobre o CRAS, suas falas parecem não concretizar os interesses do grupo que representa no espaço conselhistas, não existe o entendimento do conselho enquanto espaço de luta. Além disso, a usuária manifestou não conhecer minimamente a política de assistência social, fato este observado em suas respostas, sendo que a mesma não sabia que o CRAS pertencia a esta política.

“[...] assim eu sou conselheira eu tenho a obrigação... igual eu trouxe três mães aqui sobre o Bolsa Família, inclusive tem uma que todo mundo aqui conhece, que ela é analfabeta ela não sabe ler, ela não sabe escrever... eu dei como ponto de referência a minha casa, com endereço da, da...dei com minha conta de luz pra vim documento dela pra ela poder ter um documento pra ter a Bolsa Família e os outros direitos que.. que...que a criança dela tem direito, né?” (Usuária 4).

Outro aspecto da entrevista que revela esta subordinação são as considerações sobre a resolutividade do atendimento das demandas. De maneira geral todas consideram ter suas demandas atendidas e num tempo hábil, ou seja, num tempo de espera que não provoca prejuízos ao andamento cotidiano da vida. Mas, em algumas falas temos elementos que merecem mais atenção. Em relação ao relato sobre o que buscam neste espaço as respostas são diversificadas.

“... eu sempre busquei é, assistente social, é psicóloga, porque quando mataram o meu marido, né? eu precisei de ajuda, entendeu? Sempre me ajudaram, sempre foram muito, muito, um ombro amigo pra mim, entendeu? Ajuda com minha filha, porque ela é rebelde essa de 15 anos, pelo fato dele ter morrido assim, ser dependente química, entendeu? Eles me ajudaram muito” (Usuária 1).

“Ah, eu vou buscar alguma orientação. [...] Ai qualquer coisa que eu fico querendo saber alguma orientação eu vou lá. Vou lá no CRAS comunico com a [*assistente social*] ela me informa” (Usuária 2).

“... aqui... a psicóloga... pro menino [...] de vez enquanto olhar algum curso do PRONATEC que dá pra fazer ali” (Usuária 3).

“Ah eu vim aqui p’elas poder me ajudar a tirar uma certidão de nascimento do [*companheiro*], documento... é uso pra tirar documento. Ela me orientou, me ajudou... Foi isso que eu fiz. É, os serviços que ela me ajudou foi isso. E ajuda meu pai, que a gente usou foi o, como eu chama... o CRES [*CREAS*] né do Idoso.” (Usuária 4).

“Não, agora, que eu vim... é pra fazer o meu NIS né?”. “Eu vim fazer inscrição pra fazer o número... pra requerer o número do NIS pra mim poder fazer o curso. Do PRONATEC é.” (Usuária 6).

Há uma diversidade de questões que são levadas ao CRAS. Essas questões extrapolam as ações que acompanhamos e identificamos durante as observações, levando-nos a compreender que as usuárias identificam o CRAS enquanto um espaço de orientação e apoio, como mencionamos anteriormente. E, de maneira geral, as usuárias entrevistadas consideraram ter suas demandas atendidas. Podemos inferir, que o CRAS,

enquanto equipamento da proteção básica, possui um potencial privilegiado para tratar das questões presentes no cotidiano dos usuários, de forma preventiva e voltada para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, uma vez que podemos constatar nas entrevistas que a comunidade reconhece este espaço como legítimo para tratar de suas necessidades, tanto subjetivas como objetivas. No entanto, algumas usuárias levantaram pontos interessantes em relação a efetividade do atendimento das demandas.

“Não, a gente tem que aguardar um pouquinho também [...] é um tempo que dá pra esperar. [...] Eles eu tinha cadastrado eles no Curumim, **aí como a carta não chegou** eles pegou e entrou no projeto da escola ... **porque lá no Curumim tava demorando** muito aí aqui abriu mais rápido aí eu vim e cadastrei eles tudo” (Usuária 2).

“São. É rápida, aqui é rápida aí as vezes o lugar que eles encaminham que é mais demorado ... [...] o meu menino **ficou na lista de espera e não foi** chamado [...] Ele.. eu escrevi ele tava com um ano e meio [*na creche*] até hoje não chamaram, então...” (Usuária 3).

“... igual eu vim agora não trouxe os documentos todo vou ter que marcar outro horário, outro dia pra mim poder voltar com os documentos do meu filho que eu não trouxe, que ele tá com os documento, entendeu? [*Você já tinha vindo aqui uma vez?*] Já tinha vindo pra marcar o horário e o dia. [...] eu vim aqui o mês passado, **nem sei quando vai marcar pra mim agora**, entendeu? E eu tando com o número do NIS me facilita pra mim poder fazer o curso se numa hora pra outra sair, entendeu?” (Usuária 6).

A usuária 2, relata que suas demandas são atendidas, num tempo considerado possível de se esperar, no entanto ela não conseguiu incluir seus filhos em um programa socioeducativo ligado a rede de assistência social do município. Já a usuária 3 sinaliza duas questões da mesma natureza, a nosso ver, que o atendimento no CRAS é rápido, mas os lugares que recebem os encaminhamentos realizados não, sendo que ela não conseguiu ter acesso a educação infantil para o filho, encaminhamento este realizado pelo CRAS, também a uma instituição conveniada com a rede socioassistencial do município. O CRAS, como porta de entrada do usuário na política de assistência social, articula boa parte dos encaminhamentos feitos à rede. Já apontamos a fragilidade da articulação entre as políticas setoriais e os prejuízos que a ausência desta articulação provoca. Nos dois casos relatados pelas usuárias, a fragilidade aparece na própria rede que estrutura os serviços da política de assistência social, dificultando o acesso do usuário aos serviços necessários para efetivação de suas demandas. Entendemos que os serviços que oferecem contra turno escolar e creche infantil, são de extrema importância

para que as famílias possam se organizar e buscar alternativas de renda, ou seja, a falta de articulação com esta rede não favorece os fluxos identificados nos CRAS, para que de fato possa existir uma “porta de saída” da assistência social. Neste sentido, identificamos que o CRAS tem representado um importante espaço de escuta, mas o mal funcionamento do sistema não permite a consolidação de um plano de atendimento sistemático às famílias.

Já a fala da usuária 6 sinaliza uma falha no atendimento ao usuário. A primeira vez que ela foi ao CRAS, foi orientada a voltar, um mês depois, para realizar o CadÚnico para ter acesso a sua demanda que é o curso profissionalizante. Nota-se que no primeiro contato da usuária com o centro ela não teve todas as informações necessárias para realização do cadastro, pois não sabia quais documentos teria que levar, impedindo que no segundo atendimento o cadastro fosse realizado. Observa-se também que a morosidade para realização do cadastro poderá interferir no acesso a demanda, pois sem este ela não pode participar do curso pretendido. Para além das lacunas sinalizadas pelas usuárias no fluxo do atendimento das demandas, nenhuma delas questionou a falta de resolutividade de suas demandas.

Em relação ao acesso ao CRAS, no sentido territorial, as respostas também não foram padronizadas, mas traçam a importância da presença do equipamento no território. Algumas usuárias consideraram os centros de fácil acesso, principalmente aquelas que moram no mesmo bairro e/ou nas proximidades do equipamento, aquelas que residem em locais mais afastados dos seus centros de referência não possuem a mesma leitura. Podemos identificar a importância da territorialidade dos CRASs através de algumas entrevistadas que já foram referenciadas em outros centros, no período de implantação dos CRASs no município, quando nem todas as regiões possuíam sua referência.

“Ah não aqui, porque aqui não precisa de gastar passagem, lá a gente tirava o que a gente já não tinha. Aqui já é mais perto já, dali da minha casa é um pulo” (Usuária 2).

“... antes era assim não porque antes aqui por perto não tinha onde você recorrer. E ia nos outros centros lá pra baixo ‘não você tem que ir na sua região’ e as vezes ficava difícil deslocar daqui pra ir lá no [*antigo CRAS de referência*] tentá resolver as coisa, aí com o CRAS aqui ficou bem mais fácil. Né? Esse negócio de ficar deslocando, as vezes, tem dia que cê não tem nem um centavo no bolso e lá [...] é longe, cê tem que pegar dois ônibus pro cê poder chegar lá então tando aqui por perto é bem melhor, facilita bem a vida” (Usuária 3).

“Foi nossa bem melhor!!! Pra gente aqui é. Porque até a gente descobrir que era lá, né? Demorou muito. Nisso eu fiquei sem Bolsa Família, uns dois anos. Aí agora não, agora tá... até pra o pessoal do bairro né? E agora ela abrange todos os bairros da vizinhança né? Aí o pessoal tá vindo” (Usuária 4).

O Sistema Único de Assistência Social (2005:44) aponta que “a operacionalização da política de assistência social em rede, com base nos territórios, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política”. Como já sinalizamos anteriormente o trabalho em rede ainda constitui um desafio para consolidação do atendimento das demandas dos usuários, neste sentido, entendemos que a territorialização dos centros tem representado mais um importante avanço no que diz respeito ao acesso do que no rompimento com as práticas construídas historicamente, “pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização” (Idem) do atendimento aos usuários e suas demandas.

Uma resposta que se destacou das demais por apontar um conteúdo totalmente diverso dos abordados, foi a da usuária 5, que disse: “Ah teve bom... [*Mesmo sendo longe*] Uhum. [*Porque você acha que é melhor?*] Ah, aqui é melhor porque cê vem passeando no centro da cidade, cê vem andando, aí você conhece as pessoas aqui dentro aqui”. A usuária nos revela uma “*exclusão*” da população em participar dos territórios centrais da cidade, revelando um movimento de expulsão de uma parcela da população de usufruir do espaço da cidade como um todo, ir ao CRAS representa a possibilidade, que lhe é negada cotidianamente, seja pela falta de condições, seja pelo tempo dispendido com atividades laborativas, de vivenciar a cidade, de se relacionar com as pessoas que estão ali, como se fossem dois mundos diferentes.

Em relação a percepção sobre a necessidade de ter outros serviços realizados no CRAS apenas três usuárias responderam e abordaram conteúdos que consideramos ser de ordens diferentes.

“... ah esse negócio de minha casa minha vida que a gente fica vendo esse negócio de casa, podia ser lá né? Porque a gente tem que ir lá na avenida Brasil né?” (Usuária 1).

“Tem, mais um pouquinho de atendimento, porque tem dia que a gente chega lá pra fazer o cadastramento pro cartão da bolsa família, só tem só uma pessoa atendendo, aí tinha que ter mais uma pessoa pra poder ajudar atender” (Usuária 2).

“Olha, as necessidades do nosso bairro é muitas, principalmente dos adolescentes, né?, das crianças. Mas acontece que o pouco que tem, o

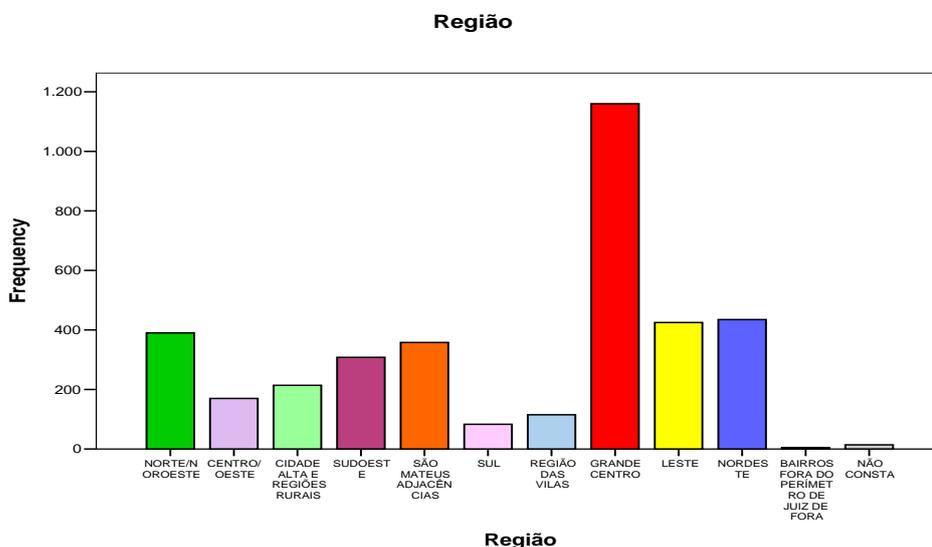
pouco não, graças a Deus cresceu muito, o programa da Prefeitura em relação à população carente, né? Mas tem pessoas que não procuram o serviço, não quê. Tem muitos adolescentes que poderiam tá hoje aqui no Curumim” (Usuária 4).

Na fala da usuária 1, evidencia-se o que apresentamos anteriormente sobre a facilidade do acesso, da proximidade do equipamento a residência que proporciona, por exemplo, a economia com o vale transporte, como manifestado em outras falas. O relato da usuária 2 denuncia o sucateamento da política de assistência social que conta com um número reduzido de recursos humanos para atender as necessidades da população referenciada.

Chamou-nos atenção a fala da usuária 4, que de maneira superficial conseguiu sinalizar que as necessidades reais da população são muitas, consideramos que em sua fala há um elemento que revela não ser o CRAS o lugar que sozinho vai solucionar estas necessidades. Quando ela relata que muitas pessoas não procuram o serviço ou mesmo o negam, como é o caso dos adolescentes que cita, leva-nos a refletir sobre o que está sendo oferecido à população, será que os programas e serviços executados alcançam os desafios colocados na realidade destes sujeitos?

Alguns dos bairros elegidos para pesquisa possuem alto índice de criminalidade⁴⁷ e como foi exposto pela maioria das entrevistadas as atividades ilícitas, como o tráfico de drogas, representam uma ameaça, como por exemplo, do aliciamento de crianças e adolescentes, este fato nos leva a pensar sobre a necessidade de rever os

⁴⁷ Segundo uma pesquisa realizada em Juiz de Fora no ano de 2008, a pedido da Secretaria de Estado de defesa Social (SEDS), o centro e os bairros São Mateus, Dom Bosco, Alto dos Passos, dentre outros são considerados, como consta no gráfico abaixo, os mais perigosos da cidade, em relação ao índice de criminalidade. (Fonte: <http://www.acesa.com/cidade/arquivo/jfhoje/2008/10/16-criminalidade/>)



programas oferecidos, de pensar estratégias que possuam maior possibilidade de enfrentamento das questões colocados no cotidiano de relações dos sujeitos, que implicam a convivência com o tráfico, com a criminalidade, com a falta de acesso a serviços fundamentais como saúde, saneamento básico e a situações precárias de vida, como a infraestrutura das moradias, acesso a cultura, lazer, ou seja, pensar ações mais afinadas não só com as necessidades, mas também com os desejos e ansiedades da população.

É possível perceber que todas as usuárias almejam uma vida melhor, tem suas ambições pessoais e familiares, como podemos ver no desejo de continuar estudando, de buscar maior qualificação profissional para alcançar uma posição melhor no mercado de trabalho, um futuro melhor para os filhos, netos e sobrinhos longe das drogas. Para isso devemos nos questionar sobre as reais necessidades desta população e para isso considerar suas potencialidades, valorizar seu modo de vida, ou seja, legitimar sua existência para além da subordinação à que são submetidos. Como podemos constatar na fala de uma das entrevistadas.

“Eu penso em voltar a trabalhar, eu penso em arrumar meus dentes, meu objetivo daqui para frente é arrumar meus dentes, casá, se eu puder voltar a fazer algum curso, que eu sou acompanhante, né?, sou acompanhante, tem muitas coisas que eu sei fazer, tudo preciso de uma ajuda e lá... lá é tudo pra mim [o CRAS], eu quero voltar a trabalhar, eu quero arrumar meus dentes, levá minha vida adiante, eu quero progredir, entendeu? Daqui pra frente é só progredi! [...] Eu gosto de trabalhar, eu tando sem droga sem nada, eu gosto de trabalhar, pra ocupa a mente também né?” (Usuária 1).

É interessante notar que essa população, a que definimos neste estudo como parte das classes subalternas, já internalizou esse lugar de subordinação. Entre nossas hipóteses de pesquisadoras sempre nos questionamos se existiria um sentimento de culpa, ou de inferioridade por ter que recorrer a essa “ajuda”, como nossas entrevistadas tantas vezes apontaram. Mas esse sentimento não existe, pelo menos ao que nos pareceu, em todos os momentos deste processo. A internalização da subordinação não é sentida como algo ruim, como algo que precisa ser superado. A incorporação do discurso dominante favorece o reconhecimento de interesses que não são inerentes ao cotidiano destes grupos e dá a eles um lugar específico, como algo natural e imutável.

[Você tem vontade de não precisar mais de ir ao CRAS?]

“Vô precisar do mesmo jeito, vô sim. Porque tem outras coisas sem ser trabalho que tem lá que eu preciso. É uma psicóloga, é minha neta que tá vindo aí, tá com um aninho, é minhas mininas que tão crescendo, apesar de tudo eu preciso do conselho delas, preciso de uma ajuda, pra colocar nesse negócio de pequeno aprendiz” (Usuária 1).

“Não, porque teve [...] minha vida tava muito ruim, foi o primeiro lugar que eu fui buscar ajuda, e oh, fui bem atendida” (Usuária 2)

Segundo Gramsci (apud, Toledo,2013:55) a espontaneidade era uma característica dos movimentos operários e das massas camponesas de sua época, para ele esta espontaneidade não favorece o processo revolucionário, ao contrário, acreditava que era preciso uma organização entre esses grupos, com disciplina e uma “direção consciente com objetivos comuns a serem alcançados” e somente desta forma a consciência das classes e grupos subalternos seria possível, “através de um trabalho de conscientização e educação [...] para compreensão dos mecanismos de dominação e manipulação do sistema capitalista”.

É necessário criarmos estratégias que fomentem a esses sujeitos a possibilidade de superar a espontaneidade presente no cotidiano, para que possam ir além das respostas imediatas, superar as alienações que os impedem de perceber suas questões enquanto um todo, não mais como uma questão individual, mas como algo real que perpassa a vida de outros sujeitos e que estas questões são inerentes ao Modo de Produção Capitalista, passíveis de serem rompidas através da organização da classe trabalhadora como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das classes sociais, a partir da teoria marxista sobre a sociedade capitalista, nos permite situar nosso objeto de estudo, ou seja, os usuários da política de assistência social, no bojo das relações sociais e de produção, que como vimos no primeiro capítulo, definem um lugar para os sujeitos dentro do Modo de Produção Capitalista. O discurso das classes dominantes é de naturalização da organização da sociedade em classes, perpetuando a exploração do homem pelo homem e as diferenças sociais, como situações inerentes as relações humanas. O legado teórico deixado por Marx nos permite compreender a dominação exercida pelo capital e nos possibilita pensar nessa sociedade como fruto do desenvolvimento das forças produtivas, forjadas por uma parcela da sociedade, a classe burguesa, que vem impondo o seu modo de produção e, sobretudo, de vida a toda sociedade. E, sobretudo, compreender o papel fundamental da luta de classes, e da classe trabalhadora neste contexto, para romper com o capitalismo e construir uma sociedade sem diferença de classes.

A naturalização da *questão social* pela sociedade do capital, descontextualiza o debate a cerca da essência do homem e da possibilidade de existir outra estrutura social, onde um homem não tenha que se sobrepor ao outro, onde não exista a divisão social entre classes antagônicas. Marx e Engels (2009) definem que o proletariado, pelo lugar que ocupada nas relações sociais e produtivas, possui um papel revolucionário de conduzir a sociedade a superação da ordem capitalista e à transformação da sociedade para o socialismo. Thompson (2011) sinaliza que compreender as ações das classes sociais, consiste num processo ativo do “fazer-se da classe”, como uma categoria histórica, presente no cotidiano das relações humanas.

Neste estudo, elencamos a categoria classes subalternas para situar os usuários da política de assistência social, dentro das relações capitalistas. Gramsci utiliza o termo “classes e grupos subalternos” como uma categoria histórica e política. É importante ressaltar, que para Gramsci a categoria subalterno não representa um bloco homogêneo e uniforme, sendo que a subalternidade se dá em diferentes níveis e para que um grupo supere a condição de subalternidade deve alcançar a condição de Estado, por meio da revolução, tornando-se classe dirigente, dominante e hegemônica (TOLEDO, 2013).

Segundo Toledo (Idem) o termo subalterno no Caderno 25 é utilizado para referenciar a parte da população “desagregada politicamente” e culturalmente marginal, o que Gramsci chamou de “à margem da história”. Como vimos ao estudar as

particularidades da formação socio-histórica brasileira, a conformação da burguesia nacional, enquanto classe dirigente – apesar de não ter se dado da mesma forma como a ascensão burguesa européia, ou seja, não estabeleceu os preceitos democráticos necessários para superação da monarquia, demarcando a ausência de um projeto nacionalista comprometido com as questões do país – desconsiderou os movimentos de revolta e rebelião dos grupos subalternos, marcando a “imposição violenta e assimilação da subordinação, ou seja, a internalização dos valores propostos por aqueles que dominam ou conduzem moral e intelectualmente o processo histórico” (MONDONESI apud TOLEDO, 2103:127).

Dessa forma, observamos que as diferentes características do Estado brasileiro, desde o período colonial, passando pela Independência e a República revela uma história marcada pela exclusão da maior parte da população, seguindo a determinação de “revoluções pelo alto”, onde as demandas populares não encontravam lugar, de fato, as mudanças nos arranjos do poder ocorriam para que “nada se transformasse substancialmente” (IANNI, 2004:22).

O sistema de proteção social brasileiro remonta a década de 1930 por meio de ações e programas fragmentados, descontínuos e eventuais (SILVA, YAZBEK, DI GIOVANNI, 2004). A institucionalização e implantação das políticas sociais ocorreram seguindo a tendência internacional, ou seja, a funcionalidade que ela apresenta às necessidades de reprodução e desenvolvimento capitalista é maior do que o impacto na qualidade de vida da classe trabalhadora. De maneira geral, a proteção social brasileira serviu à classe dirigente, através do Estado, como instrumento de legitimação do poder e quando a manifestação das demandas advindas da classe trabalhadora ameaçava tensionar a ordem do capital, o poder estatal reagia ora através da antecipação e incorporação dessas demandas, ora através da repressão e coerção dos movimentos de luta, na maioria dos casos o binômio assistência/repressão são executados pela mesma ação.

Foi somente no ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que o Sistema de Proteção Social tomou corpo jurídico, com apontamentos mais democráticos, no sentido da universalização dos direitos sociais. Contudo, a década de 1990 foi marcada pelo aprofundamento do modelo neoliberal, resultando no desmonte dos programas sociais existentes, como forma de limitar os gastos sociais (Idem). A proposta era de um “Estado Mínimo” que só deveria intervir nas áreas em que o mercado e as ações filantrópicas da sociedade civil, não fossem capazes de absorver,

através do apelo ao voluntariado e da solidariedade. Neste sentido, o frágil Sistema de Proteção Social brasileiro, encontra limites para se efetivar, e passa a existir a disputa entre dois projetos para o país, entre aqueles que apoiavam a (contra) reforma do Estado, apontando a necessidade do aprofundamento do modelo neoliberal, e na contramão, uma corrente com interesses mais alinhados com os setores mais progressistas do país, na defesa da universalização dos direitos.

Sobre a política de assistência social, tanto no cenário nacional quanto municipal, observa-se a tendência dos diferentes governos eleitos após a Constituição Federal de 1988, em focar as ações da área nos programas de transferência de renda, com ações focalizadas em uma parte específica da população, através do critério de renda, que exclui uma gama de sujeitos em sua abordagem. Além disso, o clamor às ações voluntárias, investidas do discurso da solidariedade, tira a atenção da crescente desresponsabilização do Estado, quanto aos serviços que este deveria exercer de forma prioritária à população.

Ainda que o contexto de institucionalização da assistência social, enquanto direito social garantido pelo Estado, seja adverso a sua materialização efetiva, não podemos deixar de destacar o avanço significativo que representou sua incorporação ao Sistema de Proteção Social brasileiro, constituindo junto com a saúde e a previdência social o tripé da Seguridade Social, que prevê a universalização dos direitos relativos a cada área. A incorporação da assistência social ao campo da política social aponta para possibilidade de uma superação da sua compreensão como dever moral de ajuda, passando a ser tratada como dever legal que assegura benefícios e serviços sociais (BOSCHETTI, 2000).

Soma-se a incorporação jurídico-legal da assistência social à proteção social brasileira, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que regulamenta a assistência social, da Política Nacional da Assistência Social (PNAS/2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005). Essas legislações contribuem com a possibilidade, como mencionado anteriormente, das ações que compõem o campo da assistência social romperem com o conservadorismo que reforça a manutenção dos mecanismos de atenção à pobreza baseados no paternalismo, clientelismo, dentre outras formas (PEREIRA, 2008).

Ao examinarmos a realidade de Juiz de Fora, observamos a particularidade do município, que estabeleceu todo seu projeto de estruturação e execução da política de assistência social em contradição a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito a

primazia do Estado na prestação desta política. Desde 1985, é a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) quem executa a maioria dos serviços, programas e ações da alçada da política de assistência social, entre eles, por exemplo, a proteção básica e especial, através da coordenação total dos CRAS e CREAS instalados na cidade. Sendo que até 2009 a associação era responsável pelo planejamento e gestão da política de assistência social, pois foi somente com a criação da Secretária de Assistência Social (SAS), neste mesmo ano, que essa relação é alterada, passando a AMAC a ser tratada como as demais prestadoras de serviço, tendo que manter excelência na prestação destes, a fim de manter o convênio com a prefeitura. Contudo, os anos de identificação enquanto setor público dificulta a racionalidade deste processo, permanecendo a definição do caráter jurídico da associação tramite judicial.

Ao adentrarmos o universo dos sujeitos da nossa pesquisa, através dos CRAS, podemos constatar “a impossibilidade de alcançar a realidade das classes subalternas sendo estranhos à sua cultura, à sua linguagem, a seu saber do mundo e ao seu sofrimento” (YAZBEK, 2009:10). Esta dificuldade evidenciou-se durante a realização das entrevistas. A tentativa de atingir um objetivo que era nosso a todo tempo nos limitou a querer ouvir do outro falas que encontram nossas expectativas. Foi preciso, nesse sentido, deixar de lado nossa ansiedade e deixar que o universo do outro tomasse forma e lugar.

Em todas as etapas da pesquisa identificamos uma heterogeneidade inesgotável de vidas, sonhos, experiências, desejos, que perpassam o universo do usuário da política de assistência social. De maneira geral, podemos inferir que os usuários vão ao CRAS buscando a atendimento de demandas específicas, ligadas a prestação de benefícios, como a cesta básica. No entanto, ao examinarmos atentamente todas as vozes e falas presentes, conseguimos identificar a procura destes espaços tanto para alcançar um nível maior de satisfação de suas necessidades materiais e existenciais, que emergem no cotidiano dos usuários, como para orientações sobre as questões que transitam no plano da subjetividade dos sujeitos. Contudo, podemos concluir que a consolidação do CRAS como espaço de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários ainda é um desafio, dada a fragilidade da rede socioassistencial e a articulação entre as políticas setoriais.

A avaliação da qualidade de vida depois da inserção nos serviços e ações do CRAS foi realizada de forma positiva, uma vez que as usuárias, sobretudo as que passaram pela entrevista, relataram essa melhoria e apontam que fora o CRAS não

existe um lugar que elas possam procurar para levarem suas demandas. No entanto, um fato que nos chamou atenção é a identificação do CRAS com outros equipamentos e instituições que existiam anteriormente à sua implantação no município. Neste sentido, acreditamos haver uma continuidade entre as ações desenvolvidas antes da organização do serviço em centros de referência, seguindo a definição da PNAS/SUAS, apontando que as ações continuam fragmentadas, descontínuas e focalizadas em segmentos da população que representam apenas uma parcela dos sujeitos atingidos pela voracidade do sistema capitalista. Outra questão, inerente a este eixo de análise diz respeito à resolutividade das demandas apresentadas. Concluímos que as usuárias não conseguem realizar uma leitura sobre o desfecho final das suas demandas, mas foi possível identificar que existe uma percepção do CRAS como um espaço legítimo de atendimento das demandas e um descrédito aos programas que não dão respostas ao encaminhamento realizado pelas equipes dos centros de referência.

Contundo, ainda que esse reconhecimento exista, ele não está vinculado à garantia de direitos e ao entendimento do CRAS como um espaço público estatal. A ausência deste entendimento nos revela a fragilidade da legitimidade sobre a noção de direito em geral. Outro aspecto desta questão é a internalização da condição de subalterno presente no discurso referente à naturalização da precariedade do serviço público e o conformismo desta relação, que apontam para as questões da dominação e subordinação evidenciadas por Gramsci (apud Toledo, 2013:27) sobre “os mecanismos de manipulação das massas que criam passividade, a sua espontaneidade e a necessidade de um trabalho educativo”. Neste sentido, ressalta-se o papel da dominação e a imposição violenta de valores que impõem a vontade das classes dominantes sobre as ações e o pensamento dos subalternos.

Dessa forma, acreditamos que os usuários não têm clareza sobre o alcance e caráter público da política de assistência social. Na realidade eles não conseguem elaborar o CRAS enquanto um equipamento ligado a uma política social. A concepção que identificamos sobre estes espaços está ligada a ajuda, o entendimento a respeito desta ajuda transita entre duas compreensões que se sobrepõem: o CRAS como ajuda a famílias necessitadas e como ajuda/suporte a questões que surgem no cotidiano das famílias. A primeira forma de ajuda reside na necessidade financeira, quando atrelado o “direito ao CRAS” pelo critério da renda baixa; já na segunda compreensão observamos a ajuda como suporte para resolver questões de diversas ordens: emocionais, sobre a

vida estudantil de filhos e netos, orientações diversas que, a nosso ver, dá um lugar de pertencimento a esses sujeitos.

A forma como eles se relacionam com os serviços prestados pelo CRAS diz respeito da trajetória de vida de cada um, uma heterogeneidade de histórias e experiências marcadas pela subalternidade. Essa heterogeneidade nos mostrou a necessidade de continuarmos nossos estudos, sobretudo, para compreendermos as particularidades do modo de vida desses sujeitos, de que forma suas experiências individuais estão relacionadas com a coletividade e como essa coletividade se manifesta na vida cotidiana de cada um deles. Ou seja, compreender como a excepcionalidade da vida de cada sujeito se relaciona com os serviços proporcionados pelas políticas sociais públicas, e como cada uma dessas histórias nos conta sobre o “todo” complexo das relações sociais, nas sociedades capitalistas.

É importante ressaltar que no percurso da pesquisa as etapas de cumprimento metodológico, observações e entrevistas, significaram uma ruptura entre dois olhares: o olhar do pesquisador, que embora conduza seus estudos tentando manter um distanciamento entre seus pré-conceitos, entra neste cenário imbuído de conhecimento e hipóteses, e o olhar do sujeito que revelam suas formas de agir, pensar e esperar do mundo. Ficou claro para nós a necessidade de nos aproximarmos, cada vez mais, deste universo, a fim de provocar o debate acerca da qualidade das políticas sociais, nas quais estamos inseridos, seja como executores, seja como gestores dessas. É importante voltarmos nossos olhares para realidade para subsidiar nossas intervenções e nossos compromissos com a construção de uma nova sociedade. Por enquanto, gostaríamos de terminamos nossos estudos, com a letra do músico Gonzaguinha que ilustra a manipulação das massas e a conformação da condição de subalterno imposta pelas classes dominantes de forma violenta e desumana, determinando a naturalização das questões vividas pelos sujeitos de nossa pesquisa e reforçar nosso compromisso acadêmico/profissional de se debruçar sobre os gargalos dessas questões. Entendo que a atividade do pesquisador nunca termina.

“Você deve notar que não tem mais tutu e dizer que não está preocupado. Você deve lutar pela xepa da feira e dizer que está recompensado. Você deve estampar sempre um ar de alegria e dizer: tudo tem melhorado. Você deve rezar pelo bem do patrão e esquecer que está desempregado [...] Você deve aprender a baixar a cabeça e dizer sempre: "Muito obrigado". São palavras que ainda te deixam dizer, por ser homem

bem disciplinado. Deve pois só fazer pelo bem da Nação, tudo aquilo que for ordenado, pra ganhar um Fuscão no juízo final e diploma de bem comportado. Você merece, você merece. Tudo vai bem, tudo legal. Cerveja, samba, e amanhã, seu Zé, se acabarem com o teu Carnaval?” (Gonzaguinha, Comportamento Geral).

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

ANDERSON, P. *Balanço do Neoliberalismo*. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. *Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho?*. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 107, set. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000300002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 14 jun. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282011000300002>.

_____ *O caráter polissêmico e multifacetado do mundo do trabalho*. *Trab. educ. saúde*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, set. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462003000200004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 25 jun. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462003000200004>.

ARREGUI, C. C & WANDERLEY, M. B. *A vulnerabilidade social é atributo da pobreza?* In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, 2009.

BARBOSA, A. F (org.), *Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores*. FREITAS, G.G., DOWBOR, M., AMORIM, R.L.C... [et all.]. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BOSCHETTI, I. *As políticas brasileira de seguridade social: Assistência Social*. In: *Capacitação em serviço social e política social, módulo 3*. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

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

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*. Brasília, 1993.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília, 2005

BRESSER PEREIRA, L. C. *Da administração pública burocrática a gerencial*. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial. BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. K – 7 ed. – Rio de Janeiro: Editora FVG, 2006.

CARVALHO, M. C. B. de. & MARTINS, C. E. *A missão da Assistência Social. Os alcances da Assistência Social*. In: Mínimos Sociais: questões, conceitos e opções estratégicas. MARTINS, E. C., SILVA, L. A. P., & STANISCI, S. A. (organizadores) – Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 11ª ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2010.

COIMBRA, M. A. *Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais*. In: ABRANCHES, S. H., SANTOS, W. G., COIMBRA, M. A., Política Social e Combate a Pobreza. 2ª ed. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1989.

COUTO, B. R., *O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?* – 4 ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

_____, YAZBEK, M., RAICHELIS, R. *A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*, in: COUTO et al, O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento – 3. Ed ver. e atual. – São Paulo: Cortez, 2012.

DEFILIPPO, A. D., *Estado e Organizações da Sociedade Civil na Política de Assistência Social: a particularidade do Município de Juiz de Fora*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2012.

DRAIBE, S. *As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas*. In: Revista USP, São Paulo, nº 17, 1993.

DRUCK, G., FILGUEIRAS, L. *Política focalizada sociais e ajuste fiscal: Duas caras como do governo Lula*. Rev. Katálysis, Florianópolis, v.10, n. 1, junho de 2007.

Disponível a partir do <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 de junho de 2014.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000100004>

FALEIROS, V. P. *Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil*. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FERREIRA, A. M. *Política de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2007.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4^a ed. São Paulo: Atlas, 1995.

HORTA, T. C., MONTEIRO, T. C. et al. *Mapa social: análise da situação do desenvolvimento familiar em Juiz de Fora [Agenda Família 6mil]* / Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social – Juiz de Fora (MG): Funalfa, 2012.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social*. - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2012.

_____, *A questão social no capitalismo*. In: Temporalis/ABEPSS. Brasília: Graffline, jan/jul 2001: ano 2 – n. 3. P. 9-31.

_____ & CARVALHO, R.de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: um esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. – 32 ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

IANNI, O. *Pensamento Social no Brasil*. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

LOURENÇO, P., JUNIOR, D. *Programas de trabalho e renda: uma nova forma de análise*. São Paulo, Olho d'Água, 2010.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade* – São Paulo: Paulus, 1997.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*, livro 1; tradução de Reginaldo Sant’Anna – 30ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

_____ *Contribuição à crítica da economia política*. Trad. Maria Helena Barreiro Alves. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, Prefácio, p.3-8.

_____ e ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. Trad. Pietro Nassetti. 2.ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

_____ e ENGELS, F. *A Ideologia Alemã*. Trad. Álvaro Pina. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MOTA, A. *A centralidade da assistência Social na seguridade Social brasileira nos anos 2000*, in: MOTA, A. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade* / 2. ed. Ver. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J.P., *Introdução ao método na teoria social*. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais* – Brasília: CFESS/ABEPS, 2009.

_____ , Prólogo. *Edição Comemorativa dos 150 anos do Manifesto Comunista*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____, CARVALHO, M. Cotidiano: conhecimento e crítica – 10. ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, F., 1993 – *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita* – Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVERIA, I. M. *Assistência Social e Cultura do Atraso*. In: Programa de pós-graduação em Políticas Públicas – III Jornada Internacional de Políticas Públicas, Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI. São Luiz – MA, 2007.

_____, *Direitos, cultura de direitos e Assistência Social*. In: Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXVII – nº 89, São Paulo, 2007.

PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro; Editora FGV, 2005.

PAZ, R. D. O. , TABOADA K. J. *Cidades, desigualdades e territórios*. In: Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: setembro de 2010

PEREIRA, P. A. *Sobre a política de Assistência Social no Brasil*. In: Políticas Sociais e Democracia/ BRAVO, M. I. S. & PEREIRA, P. A. P. (organizadoras) – 4 ed. – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

PORFÍRIO, M., SOUZA FILHO, R., BACKX, S. *Assistência Social: Contextualização e legislação*. UFRJ, 2000.

SANTOS. M. *O espaço cidadão*. 3º ed. – São Paulo. Nobel, 1996.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. – Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____*Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. – 2 ed. – Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHONS, S. *Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”: mistificação dos direitos sociais e da cidadania* / 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA e SILVA, M. O., YAZBEK, M. C., GIOVANNI, G. di. *A política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.* – São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATTO, I. *Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana.* Rev. katálysis, Florianópolis , v. 12, n. 1, jun. 2009 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802009000100006&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 25 jun. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802009000100006>.

SOARES, L. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina* – 3. Ed. – São Paulo, Cortez, 2009. – (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

SOTO, S. *El concepto de pobreza en la teoría marxista*, in Rev. Serviço Social & Sociedade, nº 73 – ANO XXIV, março 2003.

SOUZA FILHO, R *et al*, *Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS*, in Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora / MOLJO, C., DURIGUETTO, M. (org.) – Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

_____ & OLIVEIRA, E. A. *Gestão do SUAS em Juiz de Fora: análise da estrutura burocrática.* In: Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora/ MOLJO, C. B. & DURIGUETTO, M. L. (organizadoras). Juiz de Fora: Editora UFJF, 2012

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania.* Curso de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo: Editora 34, 2001.

THOMPSON, E. P. Prefácio, *A Formação da Classe Operária Inglesa*. Vol. I. A árvore da liberdade. 4.ed. Trad.: Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

TOLEDO, A. F. *A categoria classes e grupos subalternos e sua teorização pelo Serviço Social brasileiro*. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). São Paulo, 2013.

TOLEDO, S. N. *Implementação do SUAS: um estudo sobre as particularidades de Juiz de Fora/MG*. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010

YAZBEK, M. C. *Classes Subalternas e Assistência Social*. 7ª ed. – São Paulo, 2009.

VIERA, E. *Os direitos e a política social* – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

ANEXOS

ANEXO 1 - ROTEIRO PARA A OBSERVAÇÃO NOS CRASs

Aspectos a serem observados em relação ao EXERCÍCIO PROFISSIONAL:

- Condições de trabalho

- Espaço físico;
- Garante o sigilo;
- Armários privados para prontuários e anotações do Serviço Social;
- Aspecto de higiene e salubridade.

- Relações de trabalho

- Autonomia profissional
- entre o profissionais os usuários;
- entre o profissional e os outros assistentes sociais;
- entre o profissional e os profissionais de outras áreas;
- entre o profissional e a equipe de trabalho;
- entre o profissional e todos os trabalhadores do CRAS.

- Organização do trabalho

- Instrumentos e técnicas
- Respostas profissionais
- encaminhamentos;
- entrevistas;
- atividades coletivas;
- visita domiciliar;
- Linguagem profissional/diálogo com o usuário;
- Rotina do trabalho;
- Planejamento;
- Disponibilização informações sobre acesso a direitos e rede sócio-assistencial;

- Articulação teórica

- Possíveis formulações teóricas sobre a concepção de profissão e de política social, especialmente a de Assistência Social e sobre os objetivos da profissão e objetivos da instituição;
- Desafios encontrados;

- Estratégias profissionais;
- Formação profissional;
- Capacitação e atualização profissional.

1) Aspectos a serem observados em relação aos USUÁRIOS

- Aspectos “visíveis”/aparentes

- Transporte utilizado no deslocamento;
- Gênero;
- Idade;
- Escolaridade;
- Estado civil(solteiro, casado, separado/divorciado, “amaziado”, segundo casamento etc.);
- Local de residência,.

- Vínculo com a instituição

- O usuário chega sozinho ou acompanhado. Se acompanhado, por quem.
- Como os usuários agem/comportamento (agressivo, receptivo etc.)
- Chega ao CRAS por livre espontânea vontade ou por encaminhamento
- Demandas;
- Como interpretam a linguagem usada pelo profissional;
- Percepção do profissional que o atende;
- Como visualizam o CRAS

- Condições que sinalizam a condição de subalternos:

- Falas;
- Condições explícitas de comportamento (cansando, desanimado, apatia, revolta, confiança etc.);
- Silêncios;
- Expressões corporais;
- Linguagens;
- Discursos;
- Situação ocupacional (relação de trabalhista – se existente).

- Aspectos externos e internos à demanda

- A demanda apresentada é realmente para o CRAS;
- O CRAS é de fácil acesso;
- A demanda encontra solução no espaço do CRAS;
- É necessária articulação com outra política;

- A resolução da demanda é possível pelo que o município oferece ou é necessário articulação com outros entes federativos ou ação judicial;

ANEXO 2 - ROTEIRO ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA



Pesquisa: A Política de Assistência Social sobre a perspectiva dos usuários: o olhar dos
sujeitos

Data: ___/___/___

CRAS de referência: _____

Perfil (análise quantitativa)

1- Nome: _____

2- Endereço: Rua/Av.: _____ Nº: _____

Bairro: _____ Cidade: _____

3- Data de Nascimento: ___/___/___

4- Naturalidade: _____

Se é de outra região, quando e porque mudou para Juiz de Fora:

5- Sexo: () Masculino () Feminino

6- Escolaridade: () Ensino Fundamental Completo () Ensino Fundamental Incompleto
() Ensino Médio Completo () Ensino Médio Incompleto () Ensino Superior
Completo

() Ensino Superior Incompleto () Outros: _____

7- Estado Civil: () Solteiro () Casado () Viúvo () Desquitado () Outros:

8- Situação Ocupacional: _____ Rendimento mensal: _____

Existe comprovação de rendimento: () Sim () Não

9- Composição familiar:

| Nome | Idade (DN) | Parentesco | Escolarida de | Situação Ocupacion al | Renda |
|------|------------|------------|------------------|-----------------------------|-------|
| | | | | | |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

10- Raça: () Negra; () Parda; () Indígena; () Branca.

11- Moradia:

Nº de pessoas na casa: _____

Situação de moradia: () Casa própria () Casa Financiada () Casa Alugada ()

Casa Cedida () Outros

Características do domicílio:

1 - () urbano () rural

2- Nº de cômodos: _____

3- Tipo de abastecimento de água: () Rede pública () Poço () Carro Pipa () Outros

4- Escoamento sanitário: () Rede Pública () Fossa () Vala () Céu aberto () Outros

5- Tratamento da água: () Filtração () Fervura () Cloração () Sem tratamento

6- Tipo de construção: () Alvenaria () Adobe () Madeira () Outros

7- Tipo de iluminação: () Relógio próprio () Relógio comunitário () Sem relógio ()
lâmpião () Vela () Outro

8- Cobertura de serviços públicos no bairro (PSF/PACS/CRAS):

9- Recebe algum benefício ligado a política de assistência social? Qual?

10- Recebe ajuda particular com insusmos alimentícios, vestuário, higiene ou de outra natureza?

11- Outras observações:

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA / ROTEIRO (ANÁLISE QUALITATIVA)

Questão-chave 1) Porque o usuário vêm ao CRAS?

- Quanto tempo vêm ao CRAS:
- Antes do CRAS onde buscava resolver suas demandas:
- O que acha sobre o serviço (antes e depois):
- O que ele busca neste espaço;
- O que ele percebe que o caracteriza enquanto usuário da PNAS;
- Qual a importância de receber/estar como assistido pela PNAS;
- Existe relação de “culpado” pela situação que os faz precisar do suporte da PNAS;
- Reconhece sua situação de vida individualmente ou consegue relaciona-la a um contexto coletivo.

Questão-chave 2) O que mudou na vida do usuário após a inserção na PNAS?

- Estar incluído na PNAS melhorou as condições de vida do usuário;
- Observa mudanças nas condições materiais de vida;
- Observa mudanças nas condições subjetivas de vida;
- Houve promoção das potencialidades do usuário, favorecendo sua autonomia e protagonismo frente às questões enfrentadas;
- Manifestam o desejo de não pertencer a PNAS;
- Apontam caminhos para deixar de necessitar da PNAS.

Questão-chave 3) Como o usuário entende o CRAS?

- Reconhece este espaço como público de responsabilidade do Estado;
- Reconhece a relação de direito presente nas ações/programas executados;
- Considera que suas demandas são atendidas;
- Considera que há agilidade nos atendimentos e resolução das demandas;
- Considera o CRAS de fácil acesso;
- Identifica algo que deveria ser oferecido neste espaço que ainda não é.

ANEXO 3 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa referente a Dissertação de Mestrado de Livia Mendes Viana Moraes, que tem como objetivo conhecer como os usuários da Política Nacional de Assistência Social compreendem esta política, a partir da sua inserção no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). Por intermédio deste Termo são-lhes garantidos os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa; (2) sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, datas de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar à identificação pessoal; (3) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (4) opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; (5) desistir, a qualquer tempo, de participar da Pesquisa.

“Declaro estar ciente das informações constantes neste ‘Termo de Consentimento Livre e Esclarecido’, e entender que serei resguardado pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa. Fico ciente também de que as discussões ocorridas no grupo focal serão gravadas e, posteriormente, os dados serão analisados e divulgados. Uma cópia deste termo permanecerá arquivada com o Pesquisador do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.”

Juiz de Fora, ____ de _____ de 2014.

Participante: _____

RG: _____

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

ANEXO 4 - SERVIÇOS EXECUTADOS PELA AMAC⁴⁸

ATENÇÃO A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

BANCO DE LEITE HUMANO

Ação: Captação e doação do leite humano para o atendimento a recém-nascidos prematuros com baixo peso, mediante prescrição médica. O serviço também realiza diversas ações de orientação à mulher em incentivo ao aleitamento materno, auxílio nas intercorrências mamárias durante o período de lactação (mastite, bico invertido etc), projeto Bombeiro Amigo do Peito, curso Casal Grávido, campanhas de amamentação, palestras, entre outros. Público alvo: Atendimento a lactantes, gestantes e puérperas. E-mail: bancodeleite@amac.org.br. Como participar? Contato direto com o serviço nas seguintes unidades: Unidades nos bairros: Centro - Rua São Sebastião, nº 772/776, 3 andar. Atendimento de 2º a 6º feira, das 8h às 12h e das 13h às 17h. Postos de coleta: Banco de Leite Humano, coleta domiciliar em parceria com o projeto Bombeiro Amigo do Peito, Maternidade Terezinha de Jesus, Hospital Albert Sabin, Santa Casa de Misericórdia de Juiz de Fora, Santa Casa de Misericórdia de Barbacena e Instituto N. Sra. do Carmo de Barroso. Disque Amamentação: 3690-7436

CRECHES COMUNITÁRIAS

Ação: Serviço socioeducativo prestado pela AMAC, em conformidade com convênio estabelecido com a Secretaria Municipal de Educação, oferecendo atendimento em horário integral a crianças dos 3 meses aos 3 anos, incluindo banho e alimentação. Público alvo: crianças de 0 a 3 anos. E-mail: creches@amac.org.br. Atendimento de 2º a 6º feira, das 6h30 às 18h. Capacidade Instalada: 1.809 crianças em 22 unidades.

Unidades nos bairros: Barbosa Lage, Bairro de Lourdes, Bandeirantes, Benfica, Central, Cerâmica, Ipiranga, Jóquei Clube, Linhares, Milho Branco, Monte Castelo, Olavo Costa, Retiro, São Benedito, São Pedro, Santa Cecília, Santa Efigênia, Santa Luzia, Santa Rita, Santa Cruz, Vila Ideal, Vitorino Braga. Como participar? O serviço de Creches deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

CURUMINS

Ação: Atendimento a crianças dos 5 anos aos 14 anos, oferecendo atividades sociais e de convivência, em horário complementar ao período escolar. Nos curumins são

⁴⁸ Disponíveis no site: <http://www.amac.org.br/servicos>

desenvolvidas práticas de teatro, circo, artes, música, xadrez e atividades esportivas e acompanhamento escolar. As unidades oferecem duas refeições diárias por turno. Público alvo: Crianças em situação de vulnerabilidade pessoal e ou social. E-mail: socioeducativo@amac.org.br. Atendimento de 2º a 6º feira, das 8h às 11h e das 13h às 16h. Capacidade Instalada: 1016 crianças em 06 unidades. Unidades nos bairros: Santa Rita, Benfica, Vila Olavo Costa, São Benedito, Santa Luzia, São Pedro. Como participar? O serviço do Curumim deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

CASA DO PEQUENO ARTISTA

Ação: Ações voltadas para a inclusão social de adolescentes por meio de atividades artísticas. Oferece prática em dança moderna, teatro, musicalização, artes, informática, comunicação artística, xadrez e incentivo ao hábito de estudo. Público alvo: Adolescentes dos 12 aos 17 anos em situação de vulnerabilidade pessoal e ou social. E-mail: socioeducativo@amac.org.br. Atendimento de 2º a 6º feira, das 8h às 11h e das 13h às 16h. Capacidade Instalada: 384 adolescentes/ano. Unidades nos bairros: Centro - Rua Espírito Santo, 456 - Tel: 3690-8336. Como participar? O serviço da Casa do Pequeno Artista deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

AABB COMUNIDADE

Ação: Parceria com a Associação Atlética do Banco do Brasil, oferecendo atividades esportivas e artísticas para adolescentes. Prática de natação, vôlei, futebol, xadrez, artes e incentivo ao hábito de estudo. Oferece duas refeições diárias por turno. Público alvo: Adolescentes de 12 a 17 anos em situação de vulnerabilidade pessoal e ou social. E-mail: socioeducativo@amac.org.br. Capacidade Instalada: 100 adolescentes/ano. Unidades nos bairros: Texeiras - Av.Doutor Deusdedith Salgado nº 1690. Tel: 3237-1810. Como participar? O serviço da AABB Comunidade deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

AGENTE DO AMANHÃ

Ação: Cursos de capacitação para jovens e adultos visando geração de emprego e renda e colocação no mercado de trabalho. Público alvo: Atendimento prioritário a

jovens de 16 a 29 anos, em situação de vulnerabilidade pessoal e ou social, do bairro Igrejinha. O projeto também oferece vagas, mediante disponibilidade, para jovens da região Norte da cidade. E-mail: dip@amac.org.br. Capacidade Instalada: 450 jovens
Unidades nos bairros: Igrejinha - Rua Maria Vidal de Carvalho, nº 173 Tel: 3690-8639. Como participar? O serviço do Agente do Amanhã deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

CASA DO PEQUENO JARDINEIRO

Ação: Inclusão social por meio de Curso de Formação em Jardinagem com duração de 50 dias letivos, com possibilidade de encaminhamento ao Mercado de Trabalho. Público Alvo: Adolescentes do sexo masculino com idade entre 14 e 16 anos. E-mail: dip@amac.org.br. Capacidade Instalada: Meta de atendimento de 250 vagas em curso por ano. Unidades nos bairros: Barreira do Triunfo - Av. JK 10.000 Tel: 3690-7887. Como participar? O serviço da Casa do Pequeno Jardineiro deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

CASA DA MENINA ARTESÃ

Ação: Inclusão social por meio de Curso de Formação em Artesanato e Oficina de Trabalho de Produção Artesanal com Geração de Renda. Público Alvo: Adolescentes do sexo feminino com idade entre 14 e 16 anos. E-mail: dip@amac.org.br. Capacidade Instalada: 210 vagas em curso por ano, 50 vagas/ano na Oficina. Unidades nos bairros: Centro – Praça Presidente Antônio Carlos, nº 371 Tel: 3690-7226. Como participar? O serviço da Casa da Menina Artesã deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

PROMAD

Ação: Inclusão social por meio de capacitação profissional de adolescentes no curso de Auxiliar de Escritório, com possibilidade de encaminhamento ao Mercado do Trabalho. Público Alvo: Adolescentes com idade entre 14 e 16 anos. E-mail: promad@amac.org.br. Capacidade Instalada: Meta de atendimento de 720 vagas em curso por ano e 400 no Mercado de Trabalho. Unidades nos bairros: Centro - Rua Espírito Santo, nº 450 Tel: 3690-7949. Como participar? O serviço do Promad deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

FAMÍLIA ACOLHEDORA

Ação: Acolhimento familiar para crianças e adolescentes com direitos violados que necessitam de afastamento provisório do convívio familiar. Público Alvo: Crianças e adolescentes com direitos violados e suas famílias e família acolhedora. E-mail: dpa@amac.org.br. Capacidade Instalada: Acompanhamento de 30 famílias de origem e acolhedora. Unidades nos bairros: Centro - Av. Rio Branco nº1843/ 5ª andar – Fone: 3690-7971. Como garantir atendimento? Encaminhamentos para acolhimento familiar são feitos via Vara da Infância e Juventude. Tel: 3239-2644. Como me cadastrar como Família Acolhedora? Solicitação diretamente na sede do serviço.

LAR DE LAURA

Ação: Acolhimento institucional para crianças vítimas de violência sexual, física e psicológica, doméstica ou por negligência, em caráter provisório e excepcional. Público Alvo: prioritariamente para crianças de 0 a 11 anos. E-mail: dpa@amac.org.br. Capacidade Instalada: limite de 16 crianças. Telefone: 3690-7668. Como garantir atendimento? Encaminhamentos via Vara da Infância e Juventude.

ESTÂNCIA

JUVENIL

Ação: Acolhimento institucional para adolescentes vítimas de violência sexual, física e psicológica, doméstica ou por negligência, em caráter provisório e excepcional. Público Alvo: prioritariamente para adolescentes de 12 a 18 anos incompletos. Capacidade Instalada: limite de 12 adolescentes. Telefone: 3690-7283. Como garantir atendimento: Encaminhamentos via Vara da Infância e Juventude.

VIVENDAS

DO

FUTURO

Ação: Acolhimento institucional para adolescentes vítimas de violência sexual, física e psicológica, doméstica ou por negligência, em caráter provisório e excepcional.

Público Alvo: prioritariamente para adolescentes de 12 a 18 anos incompletos. Capacidade Instalada: limite de 12 adolescentes Telefone: 3690-7946. Como garantir atendimento: Encaminhamentos via Vara da Infância e Juventude.

SERVIÇO DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA, ABUSO E XPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Ação: Atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual com ações integradas junto a órgãos oficiais e parcerias com organizações governamentais e não-governamentais. Público alvo: Crianças e adolescentes vítimas de violência sexual identificadas a partir de denúncias realizadas gratuitamente através de um disque-denúncia e de encaminhamento de órgãos oficiais. E-mail: creasnorte@pjf.mg.gov.br
creasnorte@pjf.mg.gov.br. Capacidade Instalada: 80. Atendimento nos bairros: Centro: CREAS Infância e Juventude - Rua Espírito Santo, nº 444. Tel: 3690-7971. Joquei Clube: CREAS NORTE - Rua Professora Ambrosina Nunes, nº 44. Tel: 3223-3491

ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – PETI

Ação: Atendimento a famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho. Público alvo: Famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo e com crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos, em situação de trabalho considerado precoce, perigoso e insalubre. Capacidade Instalada: 200. Atendimento nos bairros: Centro: CREAS Infância e Juventude – Rua Espírito Santo, nº 444. Tel: 3690-7971. Joquei Clube: CREAS NORTE - Rua Professora Ambrosina Nunes, nº 44. Tel: 3223-3491.

LIBERDADE ASSISTIDA

Ação: Atendimento a adolescentes aos quais foram aplicadas medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e que foram encaminhadas pela Vara da Infância e Juventude no Município de Juiz de Fora. Público alvo: Adolescentes que se encontram na faixa etária de 12 a 18 anos aos quais foram aplicadas medidas socioeducativas de Liberdade Assistida. Capacidade Instalada: 120. Atendimento nos bairros: Centro: CREAS Infância e Juventude – Rua Espírito Santo, nº 444. Tel: 3690-7971

PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE – PSC

Ação: Atendimento a adolescentes aos quais foram aplicadas medidas socioeducativas de Prestação de Serviço à Comunidade e que foram encaminhadas pelo Vara da Infância e Juventude no Município de Juiz de Fora. Público alvo: Adolescentes que se

encontram na faixa etária de 12 a 18 anos aos quais foram aplicadas medidas socioeducativas de Prestação de Serviço à Comunidade. Capacidade Instalada: 120
 Atendimento nos bairros: Centro: CREAS Infância e Juventude – Rua Espírito Santo, nº 444. Tel: 3690-7971

SERVIÇO DE ABORDAGEM

Ação: Realiza abordagem e encaminhamento para atendimento de crianças, adolescentes e adultos. **Público Alvo:** Crianças, adolescentes e adultos em situação de rua **E-mail:** dpa@amac.org.br. Capacidade Instalada: de acordo com a demanda
 Unidades nos bairros: Centro - Rua Professor Oswaldo Veloso, 192 - Tel.: 3690-7102

ATENÇÃO AO IDOSO

CENTRO DE CONVIVÊNCIA DO IDOSO

Ação: Atendimento a idosos com objetivo de promover a autonomia, independência e a participação na comunidade. Oferece atividades de ginástica, dança-sênior, artesanato, salão de jogos, bailes, grupo de teatro, oficina da memória, entre outros. **Público Alvo:** Atendimento Universalizado a pessoas a partir dos 60 anos. **E-mail:** idoso@amac.org.br. **Capacidade Instalada:** 450 idosos/mês. **Unidades nos bairros:** Centro - Rua Espírito Santo nº 434 Tel: 3690-7364/7365. Núcleos nos bairros São Benedito, Benfica, Bandeirantes, Ipiranga, Milho Branco, Nossa Senhora Aparecida e Parque Guarani. Como participar? O serviço deve ser solicitado junto ao CRAS mais próximo da sua casa.

CENTRO DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO IDOSO – CEDDI

Ação: Executa ações em rede de forma a assegurar a promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa. Desenvolve ações preventivas e acolhe denúncias de violência contra a pessoa idosa. **Público Alvo:** População idosa, acima de 60 anos, vítima de violência e/ou maus tratos. **E-mail:** dip@amac.org.br. **Capacidade Instalada:** De acordo com número de denúncias recebidas. **Atendimento nos bairros:** Centro: CREAS Idoso/Mulher – Praça Presidente Antônio Carlos, nº 371. Tel: 3690-8483
 Joquei Clube: Rua Professora Ambrosina Nunes, nº 44. Tel: 3223-3491 Como participar? O serviço deve ser solicitado junto ao CREAS mais próximo da sua casa.

ATENÇÃO AO ADULTO

NOVO PASSO

Ação: Atendimento à população jovem e adulta em situação de exclusão social, oriundas do Programa de Capacitação para o Trabalho/GQP/DIP e outros programas desenvolvidos pela AMAC (preferencialmente), propiciando sua reinserção no mercado de trabalho na função de engraxate. **Público alvo:** Adultos à partir de 18 anos, preferencialmente do sexo masculino. **Capacidade Instalada:** 18. **Atendimento:** Av. Br. do Rio Branco, 1843 – 5º andar – Centro. **Tel:** 3690 – 7972.

E-mail: dip.ceqp@gmail.com

CASA DA CIDADANIA

Ação: Acolhimento Institucional a cidadãos com vivência de rua, em situação de alto risco e vulnerabilidade social. **Público Alvo:** população adulta, em situação de vulnerabilidade social, idosos, portadores de deficiência, tratamento de saúde, com vivência de rua na cidade de Juiz de Fora. **E-mail:** dpa@amac.org.br. **Capacidade instalada:** 55 leitos masculinos e 15 femininos. **Unidades nos bairros:** Jardim Esperança - Alameda Ilva Mello Reis nº 6001. **Tel.:** 3690-7600. Como garantir atendimento? CREAS População de Rua – Rua Osório de Almeida, nº 950, Poço Rico. **Tel:** 3690-7102, Núcleo do Cidadão de Rua - Centro - Rua José Calil Ahouagi nº 592, **Tel.:** 3690-7540

NÚCLEO DO CIDADÃO DE RUA

Ação: Acolhimento Institucional em regime de albergue para a população adulta em situação de vulnerabilidade social, que vive nas ruas de Juiz de Fora, e migrantes. **Público Alvo:** Cidadãos com vivência de rua em Juiz de Fora e migrantes. **E-mail:** dpa@amac.org.br. **Capacidade:** 134 leitos masculinos e 16 femininos. **Unidades nos bairros:** Centro - Rua José Calil Ahouagi nº592. **Tel.:** 3690-7540. Como garantir atendimento? CREAS População de Rua – Rua Osório de Almeida, nº 950, Poço Rico. **Tel:** 3690-7102

SERVIÇO DE ABORDAGEM

Ação: Realiza abordagem e encaminhamento para atendimento de crianças, adolescentes e adultos. **Público Alvo:** Crianças, adolescentes e adultos em situação de rua **E-mail:** dpa@amac.org.br dpa@amac.org.br. **Capacidade Instalada:** de acordo

com a demanda. **Unidades nos bairros:** Poço Rico - Rua Osório de Almeida, 950.
Tel.: 3690-7102

SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO MIGRANTE

Ação: Realiza abordagem e encaminhamento para atendimento de crianças, adolescentes e adultos. **Público Alvo:** Crianças, adolescentes e adultos em situação de rua. **E-mail:** dpa@amac.org.br dpe@amac.org.br. **Capacidade Instalada:** de acordo com a demanda. **Unidades nos bairros:** CREAS POP RUA - Poço Rico - Rua Osório de Almeida, 950. **Tel.:** 3690-7102

PROGRAMA DE ATENÇÃO À SITUAÇÕES EMERGENCIAIS (PASE)

Ação: Assessoria técnica a Entidades que atendem crianças e idosos em situação de abrigo. **Público Alvo:** Abrigos e entidades da cidade. **E-mail:** pma@pjf.mg.gov.br

Capacidade Instalada: 08 instituições conveniada e assessoria em parceria com os CRAS com toda a Rede SUAS. **Unidades nos bairros:** Centro - Av. Rio Branco nº1843/ 5ª andar – Tel: 3690-7963