



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL - PPGPS**

TESE DE DOUTORADO

**A CONCEPÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA
EFETIVAÇÃO EM MUNICÍPIOS GOIANOS: o novo *jargão* e o
conservadorismo renitente**

Maisa Miralva da Silva
Orientadora: Prof^a Dr^a Ivanete Boschetti

Brasília – DF
2012

MAISA MIRALVA DA SILVA

**A CONCEPÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA EFETIVAÇÃO
EM MUNICÍPIOS GOIANOS: o novo *jargão* e o conservadorismo renitente**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientação: Prof^a Dr^a Ivanete Boschetti.

Brasília – DF, novembro de 2012

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Ivanete Salete Boschetti (UnB)
(Orientadora)

Profª Drª Maria Carmelita Yazbek (PUC-SP)
(Membro Externo)

Profª Drª Elaine Rossetti Behring (UERJ)
(Membro Externo)

Profª Drª Potyara Amazoneida P. Pereira (UnB)

Profª Drª Sandra Oliveira Teixeira (UnB)

Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador (UnB)
(Suplente)

*Para Júlio,
Amanda,
Alexandre
e Frederico:
meus amores
e partes de mim.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

Tabela 1 – Número de municípios com respectiva população e número de CRAS	24
Tabela 2 – Rendimento médio e alfabetização de pessoas de 10 anos ou mais	47
Tabela 3 – Classe de rendimento de pessoas de 10 anos ou mais, alfabetizadas	49
Tabela 4 – Rendimento médio mensal domiciliar em % - Goiás	60
Tabela 5 – Ranking dos dez maiores municípios goianos em população	62
Tabela 6 – Perfil dos três maiores municípios goianos	63
Tabela 7 – Ranking dos dez maiores municípios responsáveis por 60,8% do PIB/GO	64
Tabela 8 – Participação dos dez municípios em relação ao PIB/GO	65
Tabela 9 – População, domicílio, rendimento e per capita nos três maiores municípios	66
Tabela 10 – Taxa de alfabetização (%)	66
Tabela 11 – Índice de Gini por município	67
Tabela 12 – Distribuição percentual por grupos nos três municípios mais populosos/GO	67
Tabela 13 – Relação de emprego formal com número de desligamentos e rendimento	69
Tabela 14 – Valor médio e <i>quartis</i> de rendimento, segundo tamanho da população	70
Tabela 15 – Evolução do número total de crianças matriculadas na educação infantil	71
Tabela 16 – Pessoas de 15 anos ou mais que não sabem ler e escrever, idade/município	72
Tabela 17 – Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais por município/GO	72
Tabela 18 – Proporção de crianças de 0 a 5 anos, com responsável analfabeto	73
Tabela 19 – População residente por situação de rendimento, segundo municípios	74

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Goiânia: receita/FMAS	139
Gráfico 2 – Aparecida de Goiânia: receita/FMAS	140
Gráfico 3 – Anápolis: receita/FMAS	141
Gráfico 4 – Taxa de frequência escolar de adolescentes por rendimento familiar	302

QUADROS

Quadro 1 – Municípios e números de CRAS/CREAS, equipes e tipo de vínculo	218
Quadro 2 – Aparecida de Goiânia: tipo de atividades do PAIF nos CRAS	237
Quadro 3 – Goiânia: tipo de atividades do PAIF nos CRAS	238
Quadro 4 – Anápolis: tipo de atividades do PAIF nos CRAS	239
Quadro 5 – Número de núcleos (PETI) por município e unidades públicas e privadas	323
Quadro 6 – Descrição e situação dos Benefícios Eventuais	381
Quadro 7 – Quadro de atendimentos mais expressivos de Anápolis	383
Quadro 8 – Quadro de benefícios eventuais de Goiânia	384
Quadro 9 – Situação dos BEs por município e origem dos recursos	385
Quadro 10 – Número de CREAS e especificação por município	407

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS-Trabalho – Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho
BA – Banco de Alimentos
BEs – Benefícios Eventuais
BCB – Banco Central do Brasil
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BMGO – Bombeiro Militar de Goiás
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BV – Benefício Variável
BVJ – Benefício Variável Jovem
CADÚnico – Cadastro Único do Governo Federal
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CD – Crescimento e Desenvolvimento
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CIB – Comissão Intergestora Bipartite
CIPM – Centro de Instrução da Polícia Militar
CIT – Comissão Intergestora Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREAS POP – Centro de Referência Especializado para a População de Rua
CRER – Centro de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santilo
DAIA – Distrito Agroindustrial de Anápolis
DAIAG – Distrito Agroindustrial de Aparecida de Goiânia
DEM – Democratas
DF – Distrito Federal
DIMAG – Distrito Industrial de Aparecida de Goiânia
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ESF – Estratégia de Saúde da Família
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
GM – Gabinete Ministerial
HDT – Hospital de Doenças Tropicais
HMI – Hospital Materno Infantil
HUHS – Hospital de Urgências de Anápolis
HURSO – Hospital de Urgência da Região Sudeste
IBASE – Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
ISS – Imposto sobre serviço de qualquer natureza
ISTI – Imposto sobre Transmissão de Imóveis
LA – Liberdade Assistida
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LBV – Legião da Boa Vontade
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação
MS – Ministério da Saúde
MSE – Medidas Socioeducativas
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NOB – Norma Operacional Básica
ONU – Organização das Nações Unidas
OSs – Organizações Sociais
OVG – Organização das Voluntárias de Goiás
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos
PSB – Proteção Social Básica do Suas
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
PSE – Proteção Social Especial do Suas
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PJA – Projovem Adolescente
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSC – Partido Socialista Cristão
PSF – Programa de Saúde da Família
PME – Pesquisa Mensal de Emprego
PMGO – Polícia Militar de Goiás
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNPR – Política Nacional para a População em Situação de Rua
PPA – Plano Plurianual
PT – Partido dos Trabalhadores
PTRs – Programas de Transferência de Renda
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SDR/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social
SEC – GO – Secretaria Estadual de Cidadania de Goiás
SEDEM – Secretaria de Desenvolvimento do Município
SEGPLAN – Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SEMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SNJ – Secretaria Nacional da Juventude
SEPIN – Superintendência de Estatística, Pesquisas e informações Socioeconômicas
SGD – Sistema de Garantia de Direitos
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICON – Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SM – Salário Mínimo
SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TCM – Tribunal de Contas dos Municípios
TFD – Tratamento Fora do Domicílio
VA – Valor Adicionado

AGRADECIMENTOS

*"E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas
E é tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá
E é tão bonito quando a gente sente
Que nunca está sozinho por mais que pense estar".*

Gonzaguinha
"Caminhos do Coração"

A gratidão é um sentimento presente em todo o processo de elaboração desta tese. Sem a contribuição e a generosidade de muitas pessoas nada seria possível. Por isso, **agradeço**:

À querida Ivanete Boschetti, por mais uma vez me oportunizar orientação segura, competente e respeitosa.

Às professoras Potyara Pereira, Rosa Stein, Elaine Behring e Carmelita Yazbek, por suas valiosas críticas e sugestões na banca de qualificação do projeto de pesquisa. A todas, incluindo Sandra Teixeira, que agora substitui a Rosa, agradeço o tempo despendido na leitura desta tese e as contribuições finais.

Aos profissionais da Coordenação de Serviço Social da PROCOM – UFG: Amadeus, Beatriz, Darci, Eulina, Jandira, Omari, Cristina e Débora.

À amiga Darci Roldão, pelas preciosas indicações bibliográficas e outras dicas valiosas.

À Domingas, pelo apoio fundamental e paciente, peculiar ao seu compromisso com os alunos da pós-graduação em política social da UnB.

Às companheiras de curso, Ana Lúcia, Natália Duarte, Camila Potyara e Elaine Lício, pelas trocas, solidariedade e amizade.

Às minhas ex-alunas e hoje profissionais dos CRAS e CREAS, que mediaram o meu acesso a várias informações e documentos da política de assistência social.

Às profissionais dos CRAS e CREAS, pelas inúmeras vezes que me atenderam e contribuíram com essa pesquisa. De modo especial, as assistentes sociais Kênia (Goiânia), Keila Beatriz (Anápolis) e à psicóloga Ângela (Aparecida de Goiânia), pela atenção e contribuição no acesso aos dados.

Aos profissionais do governo estadual: Heloiza e Luzenir, da Secretaria de

Cidadania; Luis Craveiro e Petrônio, do Tribunal de Contas dos Municípios e Romanato da SEPIN/Segplan Goiás, pelas informações e atenções sempre dispensadas durante o processo de coleta de dados.

A todos aqueles que contribuíram com a pesquisa, de forma tão disponível e generosa, sendo impossível nominar sem cometer injustiças.

Às amigas: Livia, Bia, Zul, Regina, Neimy e Netti, pelo apoio e imensa torcida.

Ao meu amigo Selestino, por tudo que fez e faz por mim.

À Zenaide, Marta, Zuleika e Júnior, pelas acolhidas, caronas, apoios e tantas solidariedades.

Ao papai, Levi, uma referência em doçura, delicadeza e sensibilidade.

Ao meu amor, Júlio César, por toda cumplicidade, apoio, paciência, generosidade e tolerância resignada. Exemplo de uma bela pessoa. Fundamental na minha vida.

Aos meus pimpolhos: Amanda, Alexandre e Frederico, pelas mais intensas e ricas experiências de amor, afeto e troca. Obrigada pela compreensão, carinho e paciência. Nem sempre retribuídas e merecidas, pela exaustão desse processo.

Além dessas pessoas, agradeço ao apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio da bolsa de pesquisa.

Agradeço, por fim, o apoio institucional da Universidade Federal de Goiás, pela garantia da licença necessária para o doutoramento em política social na UnB.

RESUMO

Esta tese analisa a concepção da política de assistência social, constituída em mais de duas décadas, desde a Constituição Federal de 1988 à implantação da nova Política Nacional e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, e a correspondência destes referentes com experiências municipais no Estado de Goiás. Foram pesquisados três municípios de grande porte, os mais populosos, de economia mais desenvolvida e com maior Produto Interno Bruto do Estado (Goiânia, Anápolis e Aparecida de Goiânia). Explicitar o que as mudanças ocorridas trouxeram de inovação e o que conservaram do passado, em meio aos reveses e contradições da realidade, na implantação da assistência social como direito constituiu o grande desafio desta pesquisa. Constatou-se que, mesmo no contexto da hegemonia neoliberal, ocorreram avanços no tempo estudando, mas a herança histórica do conservadorismo expõem as contradições da institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (Suas). A perspectiva de superação das formas tradicionais de gestão dos serviços, programas, benefícios e projetos da assistência social, trazida pela PNAS e NOB/SUAS, tem sido interdita pelos limites dos conceitos adotados, pelas condições em que se materializa e, ainda, pelo contexto de contrarreformas que confronta e derrui a lógica do direito. Nas realidades municipais estudadas prevalece o tecnicismo, a fragmentação, o assistencialismo, com desprofissionalização e voluntarismo. São traços comuns a tendência à psicologização, à moralização e controle social dos usuários, a ausência de compreensão da assistência social, as condições precárias de trabalho, recursos insuficientes e equipamentos inadequados para o atendimento com qualidade. Pautado, sobretudo, pelas demandas da transferência de renda condicionada, notadamente o Bolsa Família, o SUAS inova na aparência, mas essencialmente segue confirmando as características de um Estado liberal, tanto na concepção quanto na implementação, pois mantém a disjunção entre a política e a economia no enfrentamento focalizado das expressões da *questão social*.

Palavras-chave: Capitalismo, Trabalho, Questão Social, Direitos, Assistência Social e SUAS.

ABSTRACT

This thesis examines the conception of social assistance policy, incorporated in more than two decades, since the Federal Constitution of 1988, the deployment of the new National Policy and Basic Operating Standard Single system of Social assistance, and matching those on municipal experiences in the State of Goiás. Were searched three large cities, the most populous, most developed economy and gross domestic product of the State, they are Goiânia, Anápolis and Aparecida de Goiânia. Explain what the changes have brought innovation and what they got from the past, in the midst of the setbacks and the contradictions of reality, in the implementation of social assistance as a right constitutes the major challenge of this research. It was noted that, even in the context of neoliberal hegemony, there have been advances in time studying, but the historical legacy of conservatism expose the contradictions of the institutionalization of the Social Assistance System (SUAS). The prospect of overcoming traditional forms of management of services, programs, benefits and social assistance projects, brought by PNAS and NOB/ITS has been closed by the limits of the concepts adopted, the conditions under which materializes and, even, by the context of confronting unchangeable reforms and stop working the logic of the law. In the studied municipal realities prevails the technicality, fragmentation, the paternalism, with lack of professionalism and being voluntarism. Are common traits the tendency toward psychology, moralizing and social control of the users, the lack of understanding of social assistance, the poor conditions of work, insufficient resources and inadequate equipment for the service quality. Guided, above all, by the demands of the conditional cash transfer, notably Family welfare (Bolsa Familia), ITS innovates in appearance, but essentially follows confirming the features of a liberal State, both in design and implementation, polices your innovates in appearance, but essentially follows confirming the features of a liberal State, both in design and implementation, since it keeps the disjunction between politics and Economics in the confrontation focused social issue expressions.

Keywords: capitalism, work, Social issues, Social Assistance, and their Rights.

RÉSUMÉ

Cette thèse se penche sur la conception de la politique d'aide sociale, incorporé dans plus de deux décennies, depuis la Constitution fédérale de 1988, le déploiement du nouveau système d'aide sociale, la politique nationale et base de fonctionnement Standard unique et correspondent à celles des expériences municipales dans l'état de Goiás. Ont été recherchés trois grandes villes, la plus peuplées, plus développé économie et brut produit intérieur de l'État (Goiânia, Anápolis et Aparecida de Goiânia). Expliquer ce que les changements ont apporté de l'innovation et ce qu'ils le passé, au milieu les contretemps et les contradictions de la réalité, dans la mise en œuvre de l'aide sociale comme un droit constitue le défi majeur de cette recherche. Il a été noté que, même dans le contexte de l'hégémonie néolibérale, il y a eu des progrès dans l'étude du temps, mais l'héritage historique du conservatisme expose les contradictions de l'institutionnalisation du Social Assistance système (SUAS). La perspective de surmonter les formes traditionnelles de gestion des services, des programmes, des avantages et des projets d'assistance sociale, opposant PNAS et NOB / ITS a été fermé par les limites des concepts adoptés, les conditions dans lesquelles se concrétise et, même, par le contexte de contrarreformes et derrises la logique de la Loi. Dans les réalités municipales ont étudié l'emporte la technicité, la fragmentation, le paternalisme, avec desprofissionalization et le bénévolat. Traits communs sont la tendance psychologism, moralisateur et sociale le contrôle des utilisateurs, le manque de compréhension de l'aide sociale, les mauvaises conditions de travail, manque de ressources et l'équipement inadéquat pour la qualité du service. Guidés, avant tout, par les exigences du transfert conditionnel en espèces, notamment la Bolsa Familia, ITS innove en apparence, mais suit essentiellement confirmant les caractéristiques d'un État libéral, tant dans la conception et la mise en œuvre, parce que ceux d'un État libéral, tant dans la conception et la mise en œuvre, car elle conserve la disjonction entre la politique et l'économie dans la confrontation a porté les expressions question sociale.

Mots-clés : capitalisme, travail, questions sociales, aide sociale et leurs droits.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
------------------	----

PARTE I

<u>CAPÍTULO 1</u> – CAPITAL E <i>QUESTÃO SOCIAL</i> NA PARTICULARIDADE HISTÓRICA DE GOIÁS	29
--	-----------

1.1 <i>Questão social</i> e capital: o trabalho na sociedade burguesa	29
1.2 Traços particulares da <i>questão social</i> e suas expressões na realidade goiana	38
1.3 A Modernização dos municípios goianos: paraísos do lucro e acumulação do capital ..	52

<u>CAPÍTULO 2</u> – A POLÍTICA SOCIAL EM CONTEXTO DE CRISE DO CAPITAL	95
--	-----------

2.1. As implicações da crise do capital para os direitos sociais	95
2.2. A (não) consolidação da política de Seguridade Social no Brasil	99
2.3. Focalização: estratégia adotada face à crise	122
2.4. Plano Brasil sem Miséria: nova estratégia de reforço à focalização	127

<u>CAPÍTULO 3</u> – O RECONHECIMENTO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL	133
---	------------

3.1 O difícil processo de estruturação nacional da Política de Assistência Social e a sua instituição como direito	133
3.2 Concepções e possibilidades constitutivas da política de assistência social	146
3.3 Da especificidade à assistencialização: polêmicas no debate conceitual e na afirmação do direito à assistência social	158

PARTE II

<u>CAPÍTULO 4</u> – A CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM BASE NOS EIXOS ESTRUTURANTES DO SUAS: FAMÍLIA E TERRITÓRIO	175
---	------------

4.1 A família como central e estratégica na política de assistência social: qual perspectiva?	175
4.2 Como definir família, afinal?	185
4.3 Focalização: reforço ao familismo e ao “poder das mulheres às avessas”	187
4.4 Família nuclear burguesa: a referência no trabalho social com famílias e a prevalência de controle social sobre os mais pobres	191
4.5 Territorialidade: os municípios e a gestão territorial do Suas	201
4.6 A incorporação da <i>territorialidade</i> na política municipal: diversidade, imprecisão e redução conceitual	207

<u>CAPÍTULO 5</u> – A CONCEPÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REALIDADE DOS MUNICÍPIOS: RECURSO À BENEVOLÊNCIA ANTE A FALTA DE RECURSOS ...	215
---	------------

5.1 O PAIF sucumbido às pressões da transferência de renda: a difícil implantação do <i>serviço</i>	226
5.2 Visitas domiciliares: prevalência do empirismo e do controle da demanda	245

<u>CAPÍTULO 6</u> – DIFICULDADES INTERDISCIPLINARES E PREVALÊNCIA DA LÓGICA FRAGMENTÁRIA NOS SERVIÇOS	257
--	------------

6.1 A ausência de planejamento interdisciplinar: um forte entrave à implantação do PAIF nos municípios	257
6.2 Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos: atenção por segmentos na “especificidade” do PAIF com tendência à psicologização	267
6.3 O <i>trabalho social</i> com famílias numa política sem estrutura: as dificuldades suplantam os objetivos e os direitos previstos	284

PARTE III

CAPÍTULO 7 – PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS NOS MARCOS DA FOCALIZAÇÃO, DA DESCONTINUIDADE E DO ESTIGMA

296

7.1 Projovem Adolescente: o direito à educação premido pela necessidade do trabalho e renda	296
7.2 A negação do tempo presente ao “Cidadão do Futuro”	316
7.3 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): a <i>extensão escolar</i> estigmatizada e filantropizada na assistência social	320
7.4 Bolsa Família: o direito condicionado, focalizado e restrito à renda	339
7.5 <i>Inclusão Produtiva: qualificação profissional</i> sem qualidade com reforço à precarização e à informalidade	351
7.6 <i>Tecendo o Amanhã e Mãos de Aparecida</i> : feminização da “ <i>qualificação</i> ” e marketing do primeiro-damismo	366

CAPÍTULO 8 – OS BENEFÍCIOS PREVISTOS NA LOAS (BPC E BES) E O ESGARÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

370

8.1 BPC: o benefício assistencial secundarizado nas estruturas da política	370
8.2 Benefícios Eventuais: o confronto entre práticas históricas e o direito não consolidado – do assistencialismo à <i>desassistencialização</i>	372
8.3 Os Benefícios Eventuais nos municípios pesquisados: assistencialismo e indefinição do direito	376
8.3.1 Auxílio Funeral	385
8.3.2 Auxílio natalidade	389
8.3.3 Outros “direitos” chamados de benefícios eventuais	390
8.3.4. Casamento comunitário: benefício eventual?	397

CAPÍTULO 9 – A CHAMADA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL: O CREAS E OS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DO SUAS

406

CONSIDERAÇÕES FINAIS

428

BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES

441

INTRODUÇÃO

A análise que se empreende nesta tese considera que a divisão social da riqueza no mundo capitalista, por ser intensamente desigual, gera antagonismos e contradições tanto nas condições materiais de vida quanto nas concepções políticas, historicamente instituídas, as quais “representam, antes de tudo, as aspirações de determinados grupos ou classes de uma sociedade” (BASBAUM, 1978, p.101).

Valendo-se dessa consideração, perquirir a assistência social, seu sentido e significado, historicamente determinados na sociedade burguesa e expressos em referentes legalmente constituídos, exige a crítica do conhecimento acumulado, apontado por Netto (2009) com base no pensamento de Marx. Essa crítica

consiste em trazer ao exame racional, tornando-os conscientes, os seus *fundamentos*, os seus *condicionamentos* e os seus limites – ao mesmo tempo em que se faz a verificação dos conteúdos desse conhecimento a partir dos processos históricos reais (NETTO, 2009, p.672).

Em vista disso, o contraponto passado e presente, parte e todo, ontologia e práxis é essencial quando se trata de compreender e explicar a historicidade da realidade social, pois esta é um objeto em movimento (Ianni, 1990). Trata-se de captar o momento atual sem perder o movimento do real.

É preciso lembrar que a realidade social do mundo capitalista, sobretudo nas duas últimas décadas¹, impõe complexos desafios à investigação científica acerca da chamada *questão social*, tanto no âmbito de suas configurações, reafirmadas e ampliadas, quanto no enfrentamento de suas manifestações por meio de políticas sociais. Como assinala Ianni (1990, p. 98), a realidade social “desafia todo o tempo o pensamento, como algo conhecido e incógnito, transparente e opaco. Estava no passado e está no presente, mesmo e diferente”.

No Brasil, a propalada modernização iniciada nos anos 1930, deve ser tomada como sinônimo de expansão da acumulação capitalista. Essa etapa da história brasileira veio subordinada ao movimento do capital, sobretudo internacional, e combinada com interesses diretamente representados pelo Estado e poder público, que constituem a sociedade nacional. Desde 1930, essa sociedade é

¹ Nessas últimas décadas, todas as características do capitalismo intensificaram-se, entre elas, a desigualdade entre países ricos e pobres. Nas palavras de Borón (2001, p.21,22), a “consolidação dos monopólios, o aumento da polarização social (não apenas nos capitalismos da periferia, mas também nos centros metropolitanos), a universalização do fenômeno da pobreza, da degradação do trabalho humano e do meio ambiente, o ressurgimento do racismo e a crescente desigualdade internacional que abre um abismo entre os países industrializados e as nações que compõem 80% da população mundial [...]” e outros, constituem o cenário do mundo capitalista, sobretudo nos últimos anos.

fortemente determinada pelo enfoque gerencial com tecnologias provenientes de matrizes e sucursais de multinacionais presentes no País. Por meio de uma ampla aliança dos setores dominantes com fins de reprodução ampliada do grande capital, essa façanha fez que o Estado brasileiro, na década de 1970, se tornasse o mais moderno do chamado Terceiro Mundo².

No País, o alcance da modernidade industrial, que acompanha os avanços técnicos do capitalista mundial, não significou, entretanto, a redução das intensas desigualdades sociais nascidas na imbricação de sua relação presente/passado. Como observa Ianni (1992), a história do Brasil revela uma *modernização escassa*, pois é limitada a determinadas esferas da sociedade, sobretudo à prosperidade econômica. Pois “a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem a questão social” (Ibid., p.112).

O crescimento da desigualdade aprofunda-se e complexifica-se no que respeita às distâncias de acesso à renda, ao trabalho e salário, à habitação, às condições de saúde, à educação com qualidade e outras necessidades não asseguradas como direitos universais. Nas palavras de Ianni (1992, p.112):

Modernizam-se a economia e o aparelho estatal. Simultaneamente, os problemas sociais e as conquistas políticas revelam-se atrasados. [...] As expansões do capital beneficiam-se das condições adversas sob as quais os trabalhadores são obrigados a produzir, no campo e na cidade. Os mesmos ‘indicadores econômicos’ da modernização alimentam-se dos ‘indicadores sociais’ da sociedade primitiva [...]. Em outros termos, a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem a questão social.

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que se expande o capital, cresce a força de trabalho disponível, as precárias condições de seu exercício e o pauperismo da classe trabalhadora. Isso corresponde ao que Marx (1984) denominou Lei Geral da Acumulação Capitalista, segundo a qual a acumulação da miséria é relativa à acumulação do capital³. E é justamente aí que se encontra “a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista”

² As relações sociais instituídas para essa modernização preservam a propriedade fundiária, “dando forma à modernidade arcaica no Brasil” (IAMAMOTO, 2007, p.137). Esse modelo de concentração fundiária constitui mediação essencial no pensamento social brasileiro, nas relações de classe e de dominação capitalista. E, ainda, é o traço marcante e fundamental nas relações de poder, muito característico também no Estado de Goiás.

³ Na análise de Marx (1984, p.194) “A lei da acumulação capitalista, mistificada em lei da Natureza, expressa, de fato apenas que sua natureza exclui todo decréscimo no grau de exploração do trabalho ou toda elevação do preço do trabalho que poderia ameaçar seriamente a reprodução continuada da relação capital e sua reprodução em escala sempre ampliada. Nem poderia ser diferente num modo de produção em que o trabalhador existe para as necessidades de valorização de valores existentes, ao invés de a riqueza objetiva existir para as necessidades de desenvolvimento do trabalhador”.

(IAMAMOTO, 2001, p.15). Segundo Marx (1984, I/2, p.209),

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva do seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. [...E] quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista.

Compreender essa lógica é crucial para qualquer reflexão sobre política social. Do contrário, corre-se o risco de autonomizá-la em relação ao processo de produção, tomando-a via de solução das desigualdades. É fundamental ultrapassar a análise que se encerra em seu papel e alcançar as razões que significam e determinam a definição da política social, sobretudo, sua condição de pública, com o dever de garantir acesso à satisfação das necessidades básicas inscritas como direito de todos.

O entendimento da *questão social* engendrada no capitalismo e de sua relação com a política social exige fazer referência à riqueza socialmente produzida e a possibilidade de esta estar parcialmente disponível por meio do fundo público. Isso remete à compreensão de um Estado comandado pelos interesses do capital, no qual a gestão deste fundo público favorece, primeiramente, ao atendimento das demandas de acumulação capitalista, mas, por vezes, incorpora demandas da classe trabalhadora.

Assim, desde os anos 1970, a crise capitalista vem provocando mudanças da relação do Estado com a política social. A privatização e a focalização são fomentadas tanto mediante o incentivo direto do Estado quanto por meio da falta de provisão de atendimento universal, com qualidade às necessidades e demandas da população.

No Brasil, a despeito da adoção definitiva do ideário neoliberal⁴, na década de 1990, ideologia que legitima o projeto do capital monopolista, vários foram os

⁴ De acordo com Braz e Netto (2007, p. 227), “essa ideologia legitima precisamente o projeto do capital monopolista, de romper com as restrições sociopolíticas que limitam a sua liberdade de movimento. Seu primeiro alvo foi constituído pela intervenção do Estado na economia. O Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado – e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de *reforma(s)*, o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de *contrarreforma(s)*, destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais”.

direitos conquistados com a formulação da nova Constituição, no fim dos anos 1980, dentre os quais tem destaque a incorporação do conceito de seguridade social, composta pelas políticas de saúde, previdência e assistência social.

A Seguridade Social, entretanto, tal como concebida, ainda não se efetivou no País. Há um longo caminho para desenvolver a sua potencialidade, com a necessária articulação de outras políticas públicas (econômicas e sociais) atinentes ao campo da proteção social.

No tempo em que a ideologia neoliberal sustenta a *necessária diminuição do Estado*, atacando as dimensões democráticas da intervenção do Estado (BRAZ e NETTO, 2007), a seguridade social torna-se, ainda mais, objeto cotidiano de lutas e embates. Constituindo-se nas relações sociais, a seguridade social se põe como espaço de disputas políticas e arena de interesses contraditórios. É preciso, portanto, problematizá-lo, para que se identifique suas dimensões e seus limites na cobertura do imenso rol de necessidades sociais que compõem o passivo da dívida pública para com a classe trabalhadora do Brasil.

Nessa direção, registra-se uma análise pertinente de Boschetti e Salvador (2006, p.53) com a qual buscam desmistificar o fundo público, considerando que ele “exerce uma função relevante para a manutenção do capitalismo, tanto na esfera econômica quanto na garantia do contrato social”. Valendo-se de informações sobre os recursos que financiaram a Seguridade Social no período de 1999 a 2005, os autores concluem que, no Brasil, o Estado Social tem financiamento regressivo, e é sustentado pelos mais pobres, ou seja, não é redistributivo. Além disso, há transferência de recursos do orçamento da seguridade para o orçamento fiscal, revelando que:

O Estado brasileiro age como um Robin Hood às avessas, retirando recursos dos mais pobres para os mais ricos, sobretudo para a classe dos rentistas. A baixa carga de impostos diretos no Brasil revela que as elites querem ser sócias do fundo público, mas não querem ser tributadas. [Há] uma regressividade [evidenciando], em grande medida, [que] a seguridade social é financiada indiretamente por seus próprios beneficiários e diretamente pelos contribuintes da previdência social (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p.54).

Com o financiamento regressivo, com as contrarreformas, a focalização, o crescimento de situação de trabalho precário e informal, dentre outros aspectos, a concepção de seguridade social no Brasil, de fato, está na berlinda. As sucessivas contrarreformas sofridas pela Previdência Social resultaram em menor acesso à seguridade, mais tempo de trabalho, direito de aposentar-se retardado e menores

rendimentos que antes. Esse direito vem sendo privatizado, pois as mudanças para o acesso empurram os trabalhadores para a compra de seguros privados. Na situação atual, o direito encolhe: uma parte da população (a maioria) fica sem direito à previdência, ainda que contribua, tem seus direitos restringidos.

A saúde, do mesmo modo, vem sendo paulatinamente privatizada, sobretudo por meio das Organizações Sociais. A atual situação da política de saúde no Brasil e em Goiás evidencia que o Projeto de Reforma Sanitária, da década de 1970, vem perdendo a disputa para o projeto privatista, fortalecendo o mercado (BRAVO, 2006). Esse processo foi iniciado nos anos 1990 e intensificado nos anos 2000.

A assistência social, a última das políticas a ser regulamentada desde seu reconhecimento no campo dos direitos da Seguridade Social, concebida na Constituição de 1988, é historicamente boicotada como direito da população e dever do Estado. Desse modo, enquanto no tocante à saúde, a luta é para que este direito não seja privatizado e as conquistas sigam avançando, na Assistência Social, os enfrentamentos são para que esta política se torne pública, sistemática, regulamentada e supere sua histórica condição de medida privada, seja mediante a filantropia, seja pela benemerência.

Uma iniciativa importante, tomada nos anos 2000 para fortalecer a política entendida como direito, na condição de pública, na esfera de obrigações do Estado e unificada no País inteiro, é a definição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Entretanto,

Uma baliza que não podemos esquecer é a de que o Suas está sendo concebido e operacionalizado num contexto histórico adverso e muito diferenciado daquele que propiciou a formação do conceito de seguridade social da Constituição de 1988 e da LOAS em 1993 (BEHRING, 2011, p.87).

Por isso, é importante que se reflita sobre o contexto de definição e implantação do SUAS, levando-se em conta os avanços, mas também as contradições, as resistências, imprecisões e, sobretudo, a correspondência entre a direção nacional e a realidade municipal. Além disso, deve-se confrontar as novas denominações e as velhas intervenções, tendo em vista que aquelas reproduzem o conservadorismo. Tais reflexões requerem considerar a falsa dicotomia entre teoria e prática, pois, conforme Kosik (1986), o mundo real é oculto, apesar de nele se

manifestar. Para o autor, o elemento próprio da *pseudoconcreticidade*⁵ tem duplo sentido:

O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos ou aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças a seu contrário; a essência não se dá imediatamente, é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo diferente daquilo que é (KOSIK, 1986, p.11).

Com base nessa referência de Kosik, o que se buscou nesse estudo, é a essência que se manifesta no fenômeno, mas que arranca da historicidade a concepção vigente tanto na direção nacional quanto na realidade municipal, em que se materializa o acesso (ou não) aos direitos por meio da política de assistência social.

Assim, com o objetivo de apreender a concepção de assistência social que prevalece em municípios goianos, com base na direção nacional definida nos anos de 2004/2005, desenvolveu-se esta pesquisa.

Buscou-se identificar como vem sendo considerada e traduzida, na ação pública local, a concepção da assistência social como direito, materializada na especificidade de cada município pesquisado, recuperando, na historicidade do objeto estudado, a articulação de suas dimensões econômicas, políticas e ideológicas.

O objeto perquirido é a concepção da política de assistência social, construída ao longo de duas décadas, desde a Constituição Federal de 1988, a implantação da nova Política Nacional e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, e a materialização desses referentes em experiências municipais do Estado de Goiás.

Para apreender o objeto da pesquisa algumas indagações nortearam o percurso. De que maneira a concepção de assistência social vigente vem sendo materializada na dinâmica dos municípios? O prenúncio *direito de cidadania e dever do Estado*, de 1988, tem sido a base para fortalecer a assistência social como pública? A concepção da PNAS/SUAS, atualmente adotada, significa um avanço? Ela tem sido capaz de confrontar o conservadorismo presente na assistência social e efetivá-la como direito? Como estão sendo materializados os

⁵ “O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da *pseudoconcreticidade*” (KOSIK, 1986, p. 11).

direitos assistenciais nos municípios? O que explica o renitente conservadorismo na concepção da assistência social como política pública?

É inegável que, a despeito da hegemonia do ideário neoliberal, mas graças à luta e resistência dos trabalhadores, ocorreram avanços na assistência social de 1988 aos dias atuais. No entanto, a herança histórica da filantropia, do controle e da moralização da *questão social*, voltados para a integração e coesão societária, expõe as contradições da institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (Suas) como um processo novo. No início, este tinha a perspectiva de superar as formas tradicionais de gestão dos serviços, programas, benefícios e projetos da assistência social, mas é constantemente interdito pelo conservadorismo renitente, pelos limites dos conceitos adotados, pelas condições em que se materializa e, ainda, pelo contexto neoliberal que confronta e derrui a lógica do direito. Todavia, tem sido constantemente interdito pela direção neoliberal na política social brasileira, com a estratégia da contrarreforma, que tenciona a proposta do referido sistema, interpondo o tecnicismo com a seleção socioeconômica, valendo-se da focalização.

A hipótese diretriz da pesquisa é de que o SUAS inova na aparência, mas essencialmente segue, em sua concepção e efetivação, confirmando as características de uma política social de cunho liberal. Verificou-se que o Estado, paradoxalmente, reconhece a assistência social como direito, mas mantém a disjunção entre a política e a economia no enfrentamento da *questão social*. Por isso, legitima-a como política focalizada e voltada à *coesão social* da sociedade burguesa.

Descobrir, em meio ao movimento e ao esforço coletivos de conceituar e fortalecer a assistência social como direito, o que as normativas atuais dessa política trazem de inovação, bem como o que conservam do passado, em meio aos reveses e contexto da contrarreforma do Estado, constituiu o grande desafio desta pesquisa.

Para apreender o conteúdo da política de assistência social, isto é, saber que direitos são efetivados na realidade e na ação pública municipal, foram pesquisados três municípios goianos de grande porte, os mais populosos e com maior Produto Interno Bruto do Estado. Neles concentra significativa parte da riqueza gerada em Goiás. São eles: Goiânia, a capital e considerada metrópole; Aparecida de Goiânia e Anápolis. Esses municípios foram selecionados por apresentar a economia mais desenvolvida, ter as maiores receitas e,

supostamente, melhor estrutura em seus serviços.

Rota da “modernização” do capitalismo, Anápolis e Aparecida vinculam-se à explosão urbana de uma capital que não tem lugar para todos, aqueles que buscam melhores condições de vida, vendendo sua força de trabalho. Além de rota para a “modernização” capitalista, as três cidades são referência da vinculação periférica do Estado de Goiás ao restante do País. Isso ocorre, também, pela propulsão da construção de Brasília e proximidade com esta capital.

Com base no pensamento marxiano, Netto (2009, p.686) salienta: “somente quando uma forma mais complexa se desenvolve e é conhecida é que se pode compreender inteiramente o menos complexo – é o presente, pois, que esclarece o passado”.

Desse modo, buscar as experiências mais desenvolvidas para analisar o objeto pesquisado teve como bússola a observação metodológica de Marx, ao investigar a lei da produção capitalista, com a finalidade de descobrir a lei econômica do movimento da sociedade moderna. Diz o autor:

Em si e para si, não se trata do grau mais elevado ou mais baixo de desenvolvimento dos antagonismos sociais que decorrem das leis naturais da produção capitalista. Aqui se trata dessas leis mesmo, dessas tendências que atuam e se impõem com necessidade férrea. O país industrialmente mais desenvolvido mostra ao menos desenvolvido tão-somente a imagem do próprio futuro. [...] Uma nação deve e pode aprender das outras. Mesmo quando uma sociedade descobriu a pista da lei natural do seu desenvolvimento - e a finalidade última desta obra é descobrir a lei econômica do movimento da sociedade moderna - , ela não pode saltar nem suprimir por decreto as suas fases naturais de desenvolvimento. Mas ela pode abreviar e minorar as dores do parto (MARX, 1985, p. 12).

O crescimento econômico e, com ele, a ampliação das expressões da *questão social*, materializadas nas condições de trabalho e de vida da população, fazem dos municípios escolhidos lugares privilegiados para captar o objeto pesquisado neste trabalho.

O suposto foi que os municípios mais desenvolvidos na lógica da sociedade burguesa apresentam, de forma mais expressiva, as contradições que contribuem para elucidar o objeto perquirido, pois eles não só detém de forma mais acumulada as expressões da *questão social*⁶, como também têm maior presença do Estado

⁶ Além de apresentarem os maiores atrativos em “qualidade de vida”, com maior possibilidade de trabalho e renda, serviços mais estruturados de saúde, educação etc., essas três cidades também estão na liderança em relação à violência, dentre elas a de trânsito. Segundo perfil epidemiológico de mortes no trânsito em Goiás, feito pela Secretaria de Estado das Cidades, entre 2006 e 2010, Goiânia registra 597,6 óbitos, seguida por

tanto na economia quanto na política social.

Com efeito, os dez municípios mais populosos e mais ricos de Goiás, juntos, respondem por 60,6% do PIB do Estado. Suas bases econômicas estão principalmente na indústria, no comércio, incluindo prestação de serviços e na agropecuária⁷. Dessa riqueza, 39,9% concentra-se nos três municípios pesquisados.

De acordo com a Resolução Nº 130, de 15 de julho de 2005 (NOB/SUAS, p.146), os municípios de grande porte “devem ter rede complexa, em que todos os serviços considerados necessários ao atendimento da população, independente de seu nível de complexidade, devem ser postos à disposição no próprio âmbito municipal”. Os municípios selecionados para esta pesquisa apresentam as condições prescritas na referida Resolução.

A PNAS e NOB/SUAS definem quatro classes de município, a saber: grande porte, médio porte, pequeno porte I e pequeno porte II. Em Goiás, de acordo com essa classificação⁸, dos 246 municípios, 6 são de grande porte: Águas Lindas de Goiás, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Luziânia, Rio Verde e Valparaíso. Os de médio porte são 9 municípios: Caldas Novas, Catalão, Formosa, Goianésia, Jataí, Itumbiara, Novo Gama, Planaltina e Trindade. A capital é classificada como metrópole e os demais municípios são de pequeno porte II, no total de 15 (quinze) e pequeno porte I, que somam 215 cidades, nas quais existem atualmente 280 CRAS e 103 CREAS co-financiados pelo Governo Federal (SEC-GO, 2012/2011).

A distribuição populacional assemelha-se à concentração dos outros estados brasileiros: a maioria dos municípios é classificada como pequeno porte I (71,78%).

Anápolis com 141,2 e Aparecida com 64,5 no mesmo período, sendo estes os maiores índices concentrados do Estado (Informação divulgada em O Popular, 19/02/2012, p.2).

⁷ De acordo com dados de 2012, o PIB de Goiás tem uma estimativa de crescimento para o 1º trimestre do ano de 6,6%, enquanto o Brasil de 0,8%. Com este índice o Estado cresce 8 vezes mais que o País. A economia goiana expandiu 6,6% em relação a 2011, graças ao aumento da produção agrícola e industrial, principalmente de grãos e fabricação de medicamentos e cimento maior que a expansão nacional, que ficou em 0,8% (Fonte: SEGPLAN, em O Popular, 14 de junho de 2012, p. 19). A estimativa divulgada pela Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado (SEGPLAN) baseia-se nos indicadores de produção e comércio divulgados pelo IBGE (2012). O crescimento previsto para o setor agropecuário é de 9,7%, e para a indústria, de 9,5%. O setor de serviços expandiu 4,5% no primeiro trimestre, graças ao crescimento de 8,1% no comércio, por causa das vendas do setor supermercadista. Assim, o crescimento econômico de Goiás destoa do índice de crescimento do País. Entretanto, os que mais produzem riqueza, paradoxalmente, são também os que mais produzem pobreza, uma vez que prosperidade econômica não significa redução de desigualdades sociais.

⁸ Para o critério de classificação adotado pela PNAS/2004, são municípios de Pequeno Porte I (PI) os que têm até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II (PII) os que têm de 20.001 a 50.000; Médio Porte: de 50.001 a 100.000 habitantes; de Grande Porte são de 100.001 a 900.000 e metrópoles os municípios que têm mais de 900.001 habitantes.

Estes, com a soma dos moradores de todos os municípios com até 50.000 habitantes, considerados de médio porte, totalizam 46,8% da população do País vivem nas pequenas cidades. Os grandes municípios e as metrópoles, em quantidade bem menor, abrigam a maioria da população brasileira, ou seja, 53,2% do total, conforme informações da PNAS/2004 (MDS, 2004, p.136), reproduzidas na tabela nº 01, com número de CRAS, conforme o censo SUAS (MDS, 2011).

Tabela 01 - Número de municípios e respectivas populações, com números de CRAS existentes segundo o porte/Brasil – 2004 e 2010.

Porte	Municípios		População		Existência de CRAS (2010)
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número
Brasil	5.564	100,00	181.581.024	100,00	6.801
Pequeno I	3.994	71,78	32.952.033	18,15	3.350
Pequeno II	1.008	18,12	30.422.831	16,75	1.247
Médio	309	5,55	21.658.922	11,93	657
Grande	237	4,26	57.111.351	31,45	1.205
Metrópole (incluindo DF)	16	0,29	39.435.887	21,72	342

Fonte: NOB/SUAS (2005) e Censo Suas 2010 (MDS, 2011). Elaboração própria.

No que diz respeito à classificação do tipo e dos níveis de gestão do SUAS em Goiás, a partir de 2011, todos os municípios, independentemente do porte, encontravam-se na condição de Gestão Básica. Apenas quatro, em Gestão Plena (*Goiânia* – metrópole, *Anápolis*⁹ – grande porte, *Itumbiara* – porte médio e *Niquelândia* – pequeno porte II)¹⁰.

⁹ Dos três municípios de grande porte pesquisados, apenas Aparecida de Goiânia não está em Gestão Plena. Isso se deve a dois fatores, conforme documentos analisados, esclarecimentos de técnicos da Secretaria Estadual de Cidadania (SEC) e da secretaria Municipal de Ação Social (Aparecida): primeiro, em 2008 foi realizada uma visita da SEC ao município quando foram constatadas inadequações para a habilitação em Gestão Plena. Nesta data, foi elaborado um *Plano de Providências* pelo Estado, no qual o município deveria fixar datas para superar as dificuldades/irregularidades constatadas. Em 2009, assume nova gestão e em 23 de março/2009 é enviado ao Estado um ofício (nº 485/2009) pela então secretária municipal, encaminhando o quadro de providências com datas definidas para a execução de cada uma das ações previstas no referido Plano, que seriam executadas, de acordo com o documento, para “as adequações dos programas federais existentes em nosso município”. Passados três anos da assunção dos compromissos, o Estado aguarda a solicitação do município de nova visita para certificar se as adequações foram feitas. Só assim, a gestão poderá ser colocada apta para que a Secretaria Estadual encaminhe pedido de reclassificação junto à Comissão Intergestora Bipartite (CIB); a segunda razão para essa demora na reclassificação se deve ao fato de a CIB não estar em pleno funcionamento há cerca de um ano, ou seja, durante todo o ano de 2011, e sua última presidenta, que não convocou a instalação no prazo legal do processo eleitoral, paradoxalmente, é a atual primeira dama de Aparecida de Goiânia, Srª Carmem Silva.

¹⁰ Em 2010 vários municípios em Goiás ainda se encontravam habilitados para o nível de Gestão Inicial, mas em 2011 alçaram à condição de Gestão Básica, em virtude, sobretudo, da ampliação dos investimentos federais e

O último Censo Suas (2010), publicado pelo MDS (Brasil, 2011), evidencia que os municípios mais populosos apresentam melhor estruturação dos *serviços socioassistenciais*. Nesse Censo, a Proteção Social Básica (PSB) e a gestão do Programa Bolsa Família apresentam-se mais formalizadas que todos os outros serviços e está presente em 62,7% e 73,3%, respectivamente, nas secretarias de assistência social dos municípios brasileiros.

Esse índice de formalização, contudo, não se aplica de igual maneira aos municípios com distintos portes populacionais, “sendo mais comum a formalização das áreas à medida que aumenta a população do município”, revela a pesquisa (Censo Suas, 2010, p.147).

Essa informação confirma a razão e a justificativa de escolha dos municípios mais populosos de Goiás para a pesquisa e análise nesta tese, pois, quanto maior o município, mais identificada foi a formalização dos seus serviços em assistência social no Brasil. São, portanto, nos municípios escolhidos, que se encontram, mais nitidamente, as condições de operacionalização do preceituado nos referentes legais. Eles podem, assim, indicar a realidade da política e a direção conceitual que prevalece no Estado, com base nos aspectos elucidados sobre o objeto de pesquisa.

Nesse sentido, no tocante à implantação da Política de Assistência Social nesses municípios, com suas diversas especificidades ideopolíticas, diferentes arrecadações, divisões orçamentárias, é importante confrontar os conceitos vigentes com as práticas e concepções que historicamente marcaram a assistência social. Entre as práticas destacam-se o clientelismo, o patrimonialismo, o paroquialismo, o assistencialismo e outros tantos “ismos” que estão na base do pensamento social brasileiro, do funcionamento do Estado e das políticas públicas.

Para depreender as nuances desse processo histórico-social da concepção da assistência social, com base na realidade de sua implantação em municípios

consequente melhoria da cobertura na oferta de serviços. A habilitação nos níveis de gestão é definida com base no cumprimento de requisitos definidos na NOB/Suas-2005. Para o *Inicial*, o requisito é a existência comprovada de criação e funcionamento de Conselho, Fundo (com alocação e execução de recursos) e Plano Municipal de Assistência Social; para o *Nível Básico*, acrescenta-se a esses os requisitos de comprovar criação e funcionamento dos conselhos da criança/adolescente e tutelar, instituição de CRAS, manter estrutura com profissional de serviço social para atender BPC e BEs, com plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do primeiro e, ainda, estruturação de secretaria executiva para o CMAS com profissional de nível superior. E, por fim, a habilitação para a *Gestão Plena* requisita dos municípios, além de todos esses itens, a instalação de Proteção Social Especial de alta complexidade, a realização de diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco social, o cumprimento de pactos de resultados baseados em indicadores acordados na CIB e elaboração/execução política de recursos humanos (NOB/SUAS, 2005, p.114-117).

goianos, foram realizadas pesquisa bibliográfica, documental e de campo, por meio de visitas¹¹ aos equipamentos públicos municipais com a finalidade de levantar dados relativos à operacionalização dos serviços, programas, benefícios e projetos na rede básica e especial do SUAS, bem como foram realizadas observação do trabalho e das estruturas de atendimento.

As fontes de acesso aos dados foram os planos plurianuais municipais de assistência, os relatórios anuais de gestão, os relatórios mensais das unidades (CRAS e CREAS), bem como seus programas, projetos e planos, bem como a realização de reuniões com equipes profissionais nas unidades de assistência social, em cada um dos três municípios. O propósito foi perscrutar o objeto de pesquisa, de modo que, ao largo das amarras tecnicistas, fosse possível buscar o *texto oculto*, a informação bloqueada, o dado ainda não revelado, a intenção e direção não publicizada.

Foram analisados os planos e relatórios gerais dos três municípios, bem como de todas as unidades de atendimento da política municipal de assistência social de cada um deles. Em Aparecida de Goiânia, foram visitadas todas as unidades de proteção social básica e especial, no total de cinco, das quais quatro são básicas (CRAS) e uma especial de média complexidade (CREAS). Em Anápolis foram visitadas todas as unidades dos dois níveis de atendimento, três básicas e três especiais. Já, em Goiânia, detentora de um número bem maior de unidades, foram visitados seis CRAS, localizados em distintas regiões da cidade, e metade do número de CREAS, dos quatro, então, existentes. Adotou-se como critério de escolha a antiguidade de funcionamento. Estes também são situados em regiões distintas da Capital.

¹¹ Por meio dessas visitas, denominadas metodologicamente de *pesquisa de campo*, foram recolhidos documentos e informações que não foram disponibilizados pela sede gestora. Nessas visitas a algumas unidade de atendimento (CRAS/CREAS e outros), observou-se a estrutura de funcionamento da política, o número de profissionais, os documentos que orientam o trabalho, etc. Além disso, houve várias reuniões com equipe responsável, especificamente para discussão das questões levantadas por esta pesquisa. A pesquisadora também participou, na condição de observadora, de reuniões com famílias, usuários e de planejamento de trabalho das unidades, atividades de capacitação, entre outros. Nessas oportunidades foram feitas anotações circunstanciadas de todo trabalho visitado e acompanhado nas unidades. Participação de eventos e acompanhamento de trabalhos técnicos, como atendimento de usuário, também ocorreram durante a fase de coleta de informações empíricas. Para a incorporação das informações nesta tese foi solicitada a assinatura de termo de consentimento, depois de esclarecidos os objetivos da pesquisa, para os profissionais (técnicos e coordenadores) que contribuíram com a pesquisa realizada, cuja finalidade expressa era a elaboração deste estudo. Cabe esclarecer que as informações citadas, em forma de falas, foram anotadas fielmente pela pesquisadora, no momento das reuniões e depoimentos dos profissionais, os quais buscaram esclarecer o trabalho realizado nos CRAS e CREAS.

Embora as unidades da proteção especial de alta complexidade – os abrigos – tenham sido visitadas, não foram aqui analisadas, pois só uma delas é pública, o que demandaria uma profundidade que escapa aos objetivos desta tese. Também corroborou para esta decisão o fato de o Serviço de Alta Complexidade não existir em dois dos três municípios investigados. Dado que confirma a tendência já identificada no Censo SUAS (2010), de que o atendimento nesse nível de serviços, quando existe, é realizado por entidades filantrópicas.

O conhecimento do objeto investigado exige apreender suas determinações, que são constitutivas da realidade e das relações sociais. Pois “o conhecimento concreto do objeto é o conhecimento das suas múltiplas determinações – tanto mais se reproduzem as determinações de um objeto, tanto mais o pensamento reproduz a sua riqueza (concreção) real” (NETTO, 2009, p.685).

Diante dessa referência teórico-metodológica, esta tese tem alguns pressupostos. O primeiro é de que a política social tem um papel fundamental na construção da democracia e na consolidação do Estado de direito, mas que por si não resolve a desigualdade, pois esta se produz e se reproduz na lógica da produção econômica, na estrutura e dinâmica da sociedade dividida em classes sociais, a capitalista.

O segundo pressuposto é de que a avaliação da política social exige apreendê-la e analisá-la na totalidade e dinâmica da realidade em que se insere. Nesse sentido, deve-se entender que ela não é concessão do Estado para a sociedade, ao contrário, é o resultado de lutas históricas, que estabeleceram para o Estado a obrigação de assumir responsabilidades perante a *questão social* e respostas às expressões desta, que não figuram nas finalidades do mercado.

O terceiro pressuposto é de que “não há democracia sem direitos universalmente garantidos” (SADER, 2004, p. 6) e que o polo central da democracia é, precisamente, o público, elemento fundamental nas disputas ideopolíticas no campo da organização, gestão e conteúdos da política social e, nela, a assistência social.

Com base nesses pressupostos, o presente estudo consistiu em uma avaliação qualitativa do conteúdo da ação para apreender a historicidade da concepção de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, com base na PNAS e na NOB/SUAS (2004/2005), valendo-se das experiências de municípios goianos. A análise articula-se com elementos gerais da relação

federativa, por meio dos referentes legais (LOAS, PNAS, NOB/SUAS), com as normativas e pactuações, e com aspectos da singularidade dos municípios pesquisados.

Nessa direção, os serviços, projetos, programas e benefícios foram considerados mediações concretas para o acesso aos direitos. Assim, a forma como são realizados, as concepções, os meios e qualidade das ações são decisivos para revelar a dimensão política e o alcance dessa política pública. Esse é o horizonte, para que não se prenda ao limite do viés tecnicista e burocrata, que se alia “aos defensores de toda a ordem social existente” (MARX, s/d, p.210).

Algumas categorias foram fundamentais para desvelar o objeto desta tese. São elas: trabalho, questão social, família, assistência social e território. Assim, essa exposição se estrutura seguindo a relação desses conceitos com os serviços, programas, projetos e benefícios no raio de atuação da política de assistência social, com base na materialização desses direitos em municípios goianos.

A exposição que se segue está dividida em três partes. A primeira analisa a *questão social* e suas expressões na particularidade histórica de Goiás, no contexto da sociedade burguesa. Essa parte também aborda a política social em contexto de crise do capital, as implicações desta crise para o direito social e para a seguridade social brasileira. Compõe ainda o conteúdo dessa parte, a análise do reconhecimento do direito à assistência social, as concepções e o debate da sua especificidade.

A segunda parte traz a problematização da concepção de assistência social, tomando como referência os chamados eixos estruturantes do Suas: a família e o território. São explicitadas as formas de objetivação desses eixos conceituais na operacionalização da política e na viabilidade de suas provisões nas realidades municipais.

Na sequência, a terceira parte analisa a concepção do direito à assistência social, com base na natureza e na estrutura dos serviços e atividades municipais, evidenciando as precárias condições de atendimento e materialização de acesso aos direitos.

Por fim, apresentam-se as considerações finais com alguns apontamentos acerca dos traços gerais e tendências da assistência social nos municípios, considerando a relação com a direção nacional, bem como a prerrogativa de dever do Estado e direitos de cidadania.

PARTE I

CAPÍTULO 1 - CAPITAL E QUESTÃO SOCIAL NA PARTICULARIDADE HISTÓRICA DE GOIÁS

1.1 QUESTÃO SOCIAL E CAPITAL: O TRABALHO NA SOCIEDADE BURGUESA

O *trabalho*, com suas distintas configurações, historicamente determinadas, é central para o entendimento da gênese e das expressões da *questão social*¹². De acordo com Yamamoto (2001, p. 10),

a análise da *questão social* é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho, e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais.

Desse modo, para compreender o sentido da *questão social* e de sua histórica existência, com base nas relações sociais de produção, é necessário considerar as imbricações do trabalho com os direitos sociais, a política social (e nela, a assistência social) mediante a articulação das dimensões econômicas, sociais, culturais e ideológicas no processo de constituição do capitalismo. E apreender essas dimensões exige, antes de tudo, evocar, na história, o vínculo da condição universal do ser genérico, objetivo e subjetivo, com as determinações reais de desenvolvimento da particularidade que transforma o trabalho de atividade vital em condição de mortificação; força que aliena e domina, desumaniza e fetichiza as relações humano-sociais, em que o trabalhador vende a si próprio e a sua humanidade.

Na relação humano-universal, o homem atua transformando o objeto e se transformando como natureza, pelo seu trabalho objetivado e se caracteriza como ser social¹³. No entanto, desse sentido universal, ontológico, isto é, como

¹² Mais do que a gênese e as expressões, a própria explicitação da chamada *questão social*, guarda relação direta com os conflitos acerca da exploração do trabalho, marcando a entrada da classe operária no cenário político, por meio de suas lutas, resistências, e reivindicações acerca de suas condições de vida e trabalho, explicitando antagonismos e desigualdades, numa “luta aberta e surda pela cidadania” (IANNI, 1992, p.92).

¹³ O homem é natureza transformada, processo que se dá na sucessão de diferentes gerações. Cada geração continua o modo de atividade que lhe é transmitido, mas em circunstância radicalmente transformadas (Marx/Engels, 2007, p.46). Essa (auto)transformação propiciada pelo trabalho realizado pelos homens tem

manifestação das forças vitais do próprio trabalhador, o trabalho se converte, sob o capital, em condição imposta, em subordinação, alienação e abstração, e a força de trabalho se reduz a mercadoria. Na interação com a natureza, o trabalhador produz os meios de produção e de subsistência da vida em todo tipo de sociabilidade, modificando o objeto e se auto-modificando pela objetivação.

Na condição de mercadoria¹⁴, cuja base é a propriedade privada, a força de trabalho¹⁵, o trabalhador, é reduzido a servo do seu objeto, e as relações sociais ficam ocultas, surgindo o estranhamento genérico do ser humano, em decorrência da subsunção do trabalho ao capital. “O trabalho estranhado¹⁶ inverte a relação a tal ponto que o homem, precisamente porque é um ser consciente, faz da sua atividade vital, da sua essência, apenas um meio para sua existência” (MARX, 2008, p.84/85).

Submetido ao capital, a forma social do trabalho adquire o caráter de relação entre coisas, fundamentando a existência da alienação, pois

[...] quando arranca do homem o objeto de sua produção, o trabalho estranhado [alienado] arranca-lhe sua *vida genérica*, sua efetiva objetividade genérica e transforma a sua vantagem com relação ao animal na desvantagem de lhe ser tirado o seu corpo inorgânico, a natureza. [...] Estranha do homem o seu próprio corpo, assim como a natureza fora dele, tal como a sua essência espiritual, a sua essência humana (MARX, 2008, p.85).

O humano, no capitalismo, é predominantemente determinado pelo modo de vida e pelas circunstâncias que aprisionam o homem. O trabalho atende à necessidade primeira de qualquer sociabilidade - a produção dos meios de subsistência - é condição eterna da vida social (MARX, 1988). O capital, entretanto, subverte essa natureza. Assim, as condições particulares em que o trabalho se realiza, não são eternas, mas transitórias, não são naturais e sim constituídas e passíveis de superação pela ação revolucionária, iniciada pela revelação de como

arranque nas peculiaridades e exigências colocadas pelo trabalho, que terminam por distingui-los da natureza, num processo de humanização. Assim, de acordo com Netto e Braz (2007), aquelas exigências vão se tornando mais complexas, bem como as suas objetivações e interações com outros sujeitos. Ao cabo de um longo decurso histórico, dizem os autores, as metamorfoses das objetivações configuram o ser social, o qual se particulariza, dentre os demais, por ser capaz de: realizar atividades teleologicamente orientadas, objetivar-se material e idealmente, tratar suas atividades e a si mesmo de modo reflexivo, consciente e autoconsciente, escolher entre alternativas concretas, entre outras.

¹⁴ “A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie. A natureza dessas necessidades, se elas se originam do estômago ou da fantasia, não altera nada da coisa” (MARX, 1988, p.45).

¹⁵ Marx define força de trabalho como o “conjunto das faculdades físicas e espirituais que existem na corporalidade, na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento toda vez que produz valor de uso de qualquer espécie” (Ibid., p.135).

¹⁶ O tradutor da obra consultada adota a expressão estranhamento no lugar de alienação, mais comum em outras traduções publicadas.

funciona o modo de produção capitalista. De maneira que a correta interpretação da realidade poderá converter a teoria em força de transformação da história.

Desse modo, há uma liberdade a ser conquistada nessa transformação da história, com base na compreensão da forma social de produção/apropriação/expropriação da riqueza. Ao contrário da perspectiva de liberdade burguesa¹⁷, a defesa desta para Marx¹⁸, é uma construção de condições que dizem respeito à produção material, no âmbito das relações econômicas, e nelas, o acesso à riqueza socialmente produzida. Perante essas contradições, como se constitui a *questão social* numa sociedade em que o trabalho é uma mercadoria? Qual a relação do trabalho com a constituição histórica da *questão social*?

Exatamente o trabalho abstrato, ou seja, sua circunscrição como mercadoria nas relações sociais capitalistas sob o assalariamento, a subordinação e a alienação, cuja base fundante é a propriedade privada, que transformou a atividade humana vital em um meio de subsistência, é a raiz da chamada *questão social*. Behring e Boschetti (2007, p.52) afirmam:

Sua gênese está na maneira com que os homens se organizam para produzir num determinado momento histórico [...], o de constituição das relações sociais capitalistas – e que tem continuidade na esfera de reprodução social. [E o que] está subjacente às suas manifestações concretas é o processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho ao capital.

De outro modo, porém, tomando igualmente o antagonismo entre capital e trabalho como central, Yamamoto (1999, p.27) assevera que a *questão social* deve ser apreendida

como o conjunto das expressões das desigualdades sociais da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho tornou-se mais amplamente social, enquanto a

¹⁷ Nessa perspectiva, a liberdade é circunscrita à liberdade de escolha, a partir do mercado, como questão subjetiva e individual/pessoal, descolada das relações sociais de produção, isto é, “o problema da liberdade se coloca e se resolve no reino da economia” (BORÓN, 2002, p.51). Borón analisa as ideias de Milton Friedman em *Capitalismo e Liberdade* (obra originalmente publicada em 1962) que recoloca os ideais do liberalismo econômico, segundo o qual o Estado e o mercado são princípios de organização social antagônicos. O primeiro é o berço da opressão, coerção e autoritarismo e o segundo, ao contrário, é o da liberdade, o núcleo fundamental para a preservação da liberdade econômica e política (BORÓN, 2002).

¹⁸ A construção das condições de liberdade, para Marx e Engels (2007), inversamente à perspectiva burguesa, está nas relações econômicas, de produção, portanto material, está no objeto (realidade) e não nas ideias. Parte “do indivíduo de carne e osso” e pressupõe o fim da divisão do trabalho, da propriedade privada e do próprio trabalho, imposto por necessidades e objetivos externos ao homem, em detrimento da totalidade humana, portadora de múltiplas potencialidades.

apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

A autora defende a tese de que a *questão social* é indissociável do processo de acumulação de riquezas e dos efeitos que produz ao conjunto da classe trabalhadora (IAMAMOTO, 2001). Por ser “tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa” (idem, p.11), não é um fenômeno recente, ainda que sua produção/reprodução apresentem expressões particulares na cena contemporânea. Essas expressões resultam não só dos processos históricos de dominação e exploração, presentes nas relações sociais de produção, mas também nas condições materiais de existência e nas formas em que esta se realiza, mais especificamente, na sociedade burguesa.

Malgrado a dominação e a exploração sejam anteriores à sociedade burguesa, esse “desenho” de mundo, onde a pobreza cresce na mesma proporção da capacidade social de produzir riquezas, teve início com a “transformação e expansão econômica extraordinárias dos anos que medeiam entre 1848 e o início da década de 1870 – período no qual o mundo se tornou capitalista e uma minoria significativa de países ‘desenvolvidos’ transformou-se em economias industriais” (HOBBSAWM, 2005, p.54).

Nesse sentido, as divergências e disputas entre os interesses de classes sociais distintas, em meio à contradição entre as suas condições/inserções sociais e interesses político-econômicos, fizeram aflorar a realidade da destituição e privação, impostas à grande parte da sociedade, sob as regras da apropriação absolutamente desigual e concentrada da riqueza no âmago da exploração capitalista.

A (re)produção crescente dessa exploração e, ainda, a conseqüente acumulação, inerentes às relações sociais capitalistas, geraram e geram conflitos de interesses intensamente *fetichizados* pelo projeto burguês, mas disputados e evidenciados pelo conjunto da classe trabalhadora.

A compreensão desse processo em suas dimensões objetivas e subjetivas é a premissa básica para desvelar a lógica de dominação, posta pela sociedade burguesa, como o modo mais desenvolvido da subsunção e da opressão da maioria (os trabalhadores), que sob ela, se desumaniza, se *coisifica* e se estiola cada vez mais.

Diante do compromisso de busca da verdade (essência) não revelada na aparência do modo de constituição e perpetuação dessa forma de sociedade, é

preciso buscar a teoria e o método de Marx, uma vez que constituem a base fundamental de compreensão revolucionária da sua lógica, desmistificando-a e pondo abaixo as ilusões que dominam e submetem a essência do homem - ser genérico - às particularidades das relações sociais capitalistas.

Ao analisar o modo de produção capitalista e as correspondentes relações de produção e de circulação de mercadoria, para descobrir e elucidar a lei econômica do movimento da sociedade moderna, Marx (1988) desenvolve sua teoria social, tomando o trabalho como processo histórico fundante da sociabilidade. Demarca a clara distinção entre trabalho concreto e trabalho abstrato, ou seja, entre o sentido ontológico do trabalho e a sua circunscrição como mercadoria imposta pelo capitalismo.

Sob a lógica do capital, o trabalho, suas condições e relações (assalariado/alienado) são determinantes na objetividade e na subjetividade humana. Como atividade humana vital, natural, transformou-se em poder estranho que se opõe ao homem, subordina-o de maneira a não permitir que as relações de interdependência, típicas da universalidade, façam do trabalho uma atividade consciente, libertadora, mediante a qual o homem transforma a natureza e a si próprio, constituindo-se ser social.

Para Marx (1988), a existência de possuidores de dinheiro e detentores de meras forças de trabalho não faz parte da história natural, tampouco constitui processo social comum a todos os períodos históricos. A mudança dessa realidade está condicionada à completa inversão lógica e histórica das condições que a determinam: propriedade privada e divisão social do trabalho.

O trabalho como condição de existência do homem em todas as formas de sociedade é objetivação constitutiva do ser social. Nas palavras de Marx (1988, p.142),

Antes de tudo, o trabalho é um processo entre o homem e a Natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural, como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. Ele desenvolve as potências nela adormecidas e sujeita o jogo de suas forças ao seu próprio domínio.

Como *processo entre o homem e a Natureza*, é o trabalho condição da

existência e, nela, da vida social; é base sobre a qual se constitui o mundo humano. Trata-se de uma categoria central para a compreensão do modo de ser dos homens/mulheres e da sociedade, determinados historicamente por suas relações sociais, estabelecidas na produção dos bens que asseguram a manutenção e reprodução da vida objetiva e subjetiva, na matéria e na consciência.

Em Marx (1988) a concepção de trabalho não deixa dúvida de que, no mesmo movimento em que a força humana muda a natureza externa, modifica também sua própria natureza. Nessa relação, são desenvolvidas as potencialidades humanas, assim como novas necessidades históricas, mediadas pela consciência e pelas relações sociais.

Entrementes, produzida e reproduzida como mercadoria, a força de trabalho, no contexto da *lei geral da acumulação capitalista*, sujeita-se à lei da oferta e da procura, mediada pelo estabelecimento (variável) de preço. E nas condições em que se reproduz faz com que a situação de trabalho defina o lugar dos sujeitos nas estruturas socioculturais, econômicas e políticas, tanto pelo acesso (precário) quanto pelo não acesso ao trabalho. Segundo Marx (1984, p.209),

Essa lei se expressa sobre a base capitalista, onde não é o trabalhador quem emprega os meios de trabalho, mas os meios de trabalho o trabalhador, de forma que, quanto mais elevada a força produtiva do trabalho, tanto maior a pressão do trabalhador sobre seus meios de ocupação e tanto mais precária, portanto, sua condição de existência: venda da própria força para multiplicar a riqueza alheia ou para autovalorização do capital. Crescimento dos meios de produção e da produtividade do trabalho mais rápido do que da população produtiva expressa-se, capitalisticamente, portanto, às avessas no fato de que a população trabalhadora cresce mais rapidamente do que a necessidade de valorização do capital.

Em vista do excedente, o mercado de trabalho como mecanismo essencial a uma economia de mercado – chamado por Polanyi (1980) de *moinho satânico* - juntamente com a terra e o dinheiro, numa dinâmica histórica em que a “sociedade humana torna-se um acessório do sistema econômico” (POLANYI, 1980, p.87), representa o solo concreto de materialização da desigualdade como expressão de relações de classe. Assim ocorrendo,

o pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, a ambos constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza (MARX, 1984, p.209).

Na primeira parte do livro de Hobsbawm (2005, p.58), *A Era do Capital*,

intitulada *A primavera dos povos*, ao analisar a expansão do comércio e do capitalismo, o autor assim se expressa:

é instrutivo lembrar que, mesmo ao final da década de 1840, observadores inteligentes e bem informados da Alemanha – no clímax da explosão industrial daquele país, ainda admitiam, como ocorre atualmente nos países subdesenvolvidos, que nenhuma industrialização poderia fornecer emprego para a vasta e crescente ‘população excedente’ dos pobres.

As tensões sociais originadas nas contradições circunscritas àquele estágio de expansão do capitalismo colocavam sob ameaça a ordem e a coesão da sociedade. Dessa maneira, foi a tomada de consciência da classe trabalhadora acerca do pauperismo e da miserabilidade a que vinha sendo submetida, com o processo de industrialização do século XIX, que trouxe à tona a denominada *questão social*.

Diferentemente do referencial de análise marxista, Donzelot (2007) localiza o surgimento da questão social na França, em decorrência da incapacidade da proposta republicana e da democracia liberal beneficiarem a todos de igual maneira. O autor salienta que a necessidade de “*ocuparse de lo social*” surgiu no momento em que o ideal republicano, forjado no século do Iluminismo, se viu frente a frente com a forma democrática quando esta se pôs em prática pela primeira vez, ou seja, logo depois da Revolução ocorrida em 1848¹⁹. Desde então, todas as certezas e promessas do ideal republicano se mostraram comprometidas ante à *questão social* que, se não resolvida, afetaria a sobrevivência da República.

Assim, segundo Donzelot (2007), a questão social desponta, antes de tudo, como a comprovação de um déficit da realidade social em relação ao imaginário político da República. Aparece com a inauguração desta e nela, quando o sufrágio universal revela o contraste entre soberania política de todos e a trágica inferioridade da condição civil de alguns.

Distintamente também da análise de raiz marxiana, Castel (1998) afirma que a *questão social* tem como âncora a situação de (não) trabalho, e nela, o que chama de *sociedade salarial*, da qual advém a pressão daqueles que não encontram seu lugar nessa sociedade, exercida pela organização tradicional do trabalho. Essa situação significou uma ameaça à então ordenação social, que já se apresentava como uma *questão social* mesmo nas sociedades pré-industriais da Europa

¹⁹ “Até a data de 1848, a República aparecia como uma resposta global aos problemas da vida em sociedade, pois sua ideia central se constituiu em torno da igualdade de soberania para todos. Depois dessa data, ao contrário, a República aparece como um problema, um desafio a resolver” (DONZELOT: 2007, p.16). Tradução da autora desta tese.

ocidental.

Dessa maneira, entre o trabalho regulado e o forçado, o trabalho “livre”, segundo Castel (1998), tem muita dificuldade de achar um lugar para si. Reconhecendo que “o trabalho livre significa que a força de trabalho enquanto tal estabelece uma relação de troca, é comprada e vendida em função das necessidades do mercado” (Ibid.,p.186), o autor aposta em uma sociabilidade democrática nos marcos do capitalismo e defende uma sociedade salarial sustentada por dois parâmetros fundamentais: crescimento econômico e Estado social. Para ele, a sociedade salarial não se reduz a umnexo de posições assalariadas. “Ela é também um modo de gestão política que associou a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado” (Ibid., p.478).

De outra perspectiva, a materialista dialética, Netto e Braz (2007) problematizam que a *questão social* está na base fundamental da lógica de produção e reprodução do capitalismo e que não será solucionada enquanto esta for a forma de organização social. Se a “essência da produção capitalista está no trabalho assalariado e nas condições gerais que o possibilitam” (Ibid.,p.136) não pode ser o assalariamento em massa que vá garantir democracia e igualdade para todos, ao contrário, esta perspectiva exige o fim da condição salarial e, claro, o fim da propriedade privada dos meios de produção.

Em vista disso, afirma-se que a situação de trabalho – transformado em mercadoria, ao lado da propriedade privada dos meios de produção - é o cerne da chamada *questão social*, que se reflete nas disparidades econômicas, políticas e culturais entre as classes sociais, cujos antagonismos desencadearam o processo de reconhecimento público de múltiplos fenômenos, com intensos desdobramentos sociopolíticos e jurídicos que marcaram sobremaneira a lógica da reprodução social da força de trabalho e de sua relação com o Estado capitalista.

A *questão social*, todavia, ante o projeto de modernidade liberal e o triunfo da perspectiva funcionalista, apresenta-se como uma doença, uma desintegração, uma disfunção particularizada no indivíduo e na parcela da população que “necessita” de controle, regulação e reforma social. Por isso, à medida que se amplia, crescem também os mecanismos burocráticos, institucionais e técnico-profissionais, que farão seu enfrentamento para estancar essa crescente *gangrena social*.

Dessa forma, a *questão social*, referenciada primeiramente no século XIX,

como premissa dos reformadores sociais, da “economia social” (Le Play, Melun, Cheysson etc.)²⁰ opõe-se à dimensão política. Nesse sentido, do ponto de vista dos reformadores sociais, as respostas a ela constituem:

Um conjunto de práticas que visa atenuar o *déficit* que caracteriza o estado material, porém, mais ainda moral, das classes inferiores da sociedade. Entende-se por ‘oposição à política’ não à política dos políticos, de que a maior parte desses reformadores foi um hábil praticante, mas em oposição ao que se refere a uma política que faria do Estado o ordenador dessas práticas sociais. [...] Fazer o social é trabalhar sobre a miséria do mundo capitalista, isto é, sobre os efeitos perversos do desenvolvimento econômico. É tentar introduzir correções às contrafinalidades mais desumanas da organização da sociedade, porém sem tocar em sua estrutura (CASTEL, 1998, p.314).

Trata-se de uma espécie de “reabilitação das classes trabalhadoras ‘gangrenadas’ pela chaga do pauperismo” (CASTEL, 1998, p.317). Em outras palavras, o projeto em curso não seguia livre de ameaças, ao contrário, necessitava de mecanismos de “consenso” para não haver uma inversão da ordem burguesa. Sob a condição de trabalho “livre”, fez-se necessário disciplinar esse *capital vivo* - a força de trabalho – a fim de garantir o desenvolvimento do projeto de sociedade em curso.

Assim, a *questão social*, a partir da segunda metade do século XIX, se vê revestida de expressivos empreendimentos para sua abordagem nos moldes do reformismo burguês e não mais na linha repressiva. Assim, ocorrem as iniciativas de racionalização da filantropia pelo reformismo social conservador laico. Outra forma, porém, de enfrentar a *questão social* nos marcos do capitalismo foi “integrar” a classe trabalhadora pela ótica dos direitos do trabalho, que deu origem às primeiras iniciativas de proteção social bismarckiana implementadas pela social-democracia alemã a partir de meados do século XIX e que será ampliada na Europa a partir da Segunda Guerra Mundial.

Na contemporaneidade, no contexto de crise do capitalismo, a questão social se aprofunda e se complexifica em proporções imensuráveis, o que para alguns se configura uma nova questão social²¹. O cerne e a gênese da lógica de produção da *questão social*, todavia, permanecem sendo a forma de apropriação da riqueza, da força de trabalho (transformada em mercadoria) e dos frutos do trabalho.

²⁰ Citados in Castel (1998).

²¹ Essa expressão foi cunhada por autores franceses e os conceitos em torno dela vêm sendo difundidos no Brasil pelas publicações de suas obras. Os mais proeminentes nesse debate são: Robert Castel (1998); Serge Paugam (2003) e Pierre Rosavallon (1997,1998).

Nesse sentido, o determinante é a consolidação da propriedade privada dos meios de produção com os valores a ela agregados e o curso de acumulação da riqueza e geração da pobreza, possibilitados pela subordinação do trabalho ao capital.

Desse modo, o cerne da *questão social* não mudará enquanto a sociedade for capitalista, ou seja, seu núcleo continuará sendo o trabalho e sua relação com o capital, com desdobramentos no papel que o Estado assume na estruturação das relações capitalistas. As perspectivas de solução para ela transitam entre a moralização²², a criminalização²³, a instituição da sociedade salarial – Estado social – e o fim da sociedade capitalista.

1.2 TRAÇOS PARTICULARES DA QUESTÃO SOCIAL E SUAS EXPRESSÕES NA REALIDADE GOIANA

A constituição histórica da estrutura do capitalismo no Brasil (cidade e campo), cuja base é a apropriação desigual da riqueza e os antagonismos de classes, é o assolho por onde se desencadeiam as diversas expressões da *questão social*, no âmbito da produção e reprodução desse modelo de sociedade. Vale dizer que “a produção capitalista não é tão somente produção e reprodução de mercadorias e de mais-valia. É produção e reprodução de relações sociais” (NETTO; BRAZ, 2007, p.136), de modo que

a essência da produção está no trabalho assalariado e nas condições gerais

²² Desde o declínio do regime de trabalho escravo, para livrar o trabalhador do estigma que o escravismo criara, começou a haver uma redefinição do trabalho em favor da produção de mercadoria e lucro. O trabalho, tido como necessário e produtivo, indispensável à vida do indivíduo, da sociedade e seus negócios, ao longo das várias repúblicas, sofreu uma modificação ideológica, desenvolvendo-se uma louvação em torno dele, uma apologia, em que os novos tempos exigiam a pregação persuasiva do trabalho como atividade dignificante, (IANNI, 1992). “Tratava-se de combater a preguiça, leseira, tristeza, luxúria” (Ibid., p.105). Na vertente moralizadora, o trabalho não é mais castigo, mas via de santificação, na qual está “em curso um processo de ‘beatificação’ do trabalho, para que ele ganhe dignidade, progrida e o capital se multiplique. Daí o combate sem trégua à preguiça” (Ibid., p.106). Essa defesa foi nomeada por Roberto Campos, um dos mais veementes defensores do Liberalismo no Brasil (Lanterna na Polpa, 1988), como a *ética do trabalho*. Está em curso, na realidade, a disciplina da força de trabalho para atender às necessidades de acumulação do capital.

²³ Com distintas denominações e explicações ao longo da história, para o catolicismo, positivismo, liberalismo, estruturalismo, marxismo ou neoliberalismo, a *questão social* tem diversos ângulos que quase sempre guardam relação com soluções autoritárias e repressivas. De acordo com Ianni (2004), a convicção de setores dominantes de que as manifestações sociais ameaçam a ordem pública não é esporádica, ao contrário. São entendidas como ameaça à ordem e à paz social e não dispensam a intervenção militar e o controle pela força. Além disso, há uma tendência que vem sendo denominada Estado Penal, de se empregar a política de “tolerância zero”, criminalizando toda e qualquer infração às regras e à lei, em qualquer idade, com repressão e soluções pelo cárcere. De modo que com mais de um século de abolição da escravatura, “ainda ressoa no pensamento social brasileiro, a suspeita de que a vítima é culpada” (IANNI, 2004, p.110). A criminalização é uma face da moralização, no seu viés autoritário e repressor, da *questão social*.

que o possibilitam; isto é: produção capitalista supõe relações sociais no interior das quais existem sujeitos que podem comprar a mercadoria força de trabalho para empregá-la na produção de mercadorias e sujeitos que são obrigados a vender força de trabalho, já que esta é o único bem que possuem. Assim, a produção capitalista só pode ter continuidade se também for contínua a produção das relações sociais que engendram aqueles sujeitos.

Nesses termos, o aparecimento da *questão social* no Brasil “diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente” (IAMAMOTO, 1991, p.127). Nisto consiste a particularidade da sociedade nacional, a ideia de Brasil Moderno. Como analisa Ianni (1992, p.63):

O Brasil Moderno, ao mesmo tempo que se desenvolve e diversifica, preserva e recria traços e marcas do passado recente e remoto, nesta e naquela região. O país parece um mapa simultaneamente geográfico e histórico, contemporâneo e escravista, republicano, monárquico e colonial, moderno e arqueológico. Toda a sua história está contida no seu presente, como se fosse um país que não abandona nem esquece o pretérito; memorioso.

Assim, é muito forte o peso do passado na realidade do Brasil contemporâneo. As expressões da *questão social* se ampliam e diversificam, mas não muda sua raiz, mais do que isso, retém vínculos (culturais, ideológicos, econômicos e políticos) com o passado, mesclando o presente, demarcando suas peculiaridades na história e na cultura política brasileira.

Em sua análise, Ianni (1992, p.88) afirma que, mesmo antes da generalização do trabalho livre, ainda durante a vigência do regime de trabalho escravo²⁴, é evidente que já havia uma *questão social*:

O escravo era expropriado no produto do seu trabalho e na sua pessoa. Nem sequer podia dispor de si. Era propriedade do outro, do senhor, que podia dispor dele como quisesse, declará-lo livre ou açoitá-lo até a morte. A contrapartida, na perspectiva do escravo, era o suicídio, a tocaia contra o senhor, membros da família deste e capatazes, rebelião na senzala, fuga, formação de quilombo, saque, expropriação. Não havia dúvida sobre a

²⁴ Pelo Código Penal brasileiro (Art.149), o trabalho escravo é crime, mas ainda existe e resiste como prática no Brasil, a despeito de mais de um século de abolição oficial desse regime (A Lei Áurea completou, em 2012, 124 anos). Dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego informam que a partir de 1995, mais de 42 mil pessoas foram libertadas dessas condições pelas intervenções do Estado. Uma das frentes de luta para por fim a essa forma de exploração no País é a Proposta de Emenda Constitucional de Nº 438/2001, conhecida como PEC do Trabalho Escravo. A proposta prevê o confisco de propriedades (rurais e urbanas) onde for constatada a prática de trabalho forçado, e a destinação destas à reforma agrária ou ao uso social urbano. A proposta foi aprovada em 2003 pelo Senado e aprovada em 2004 (1º turno) na Câmara. Em 09 de maio de 2012, foi novamente posta em votação (2º turno) e a bancada ruralista, contrária à proposta, conseguiu obstruir a votação da PEC nesta data. Mais informações: www.trabalhoescravo.org.br.

situação de um e outro, escravo e senhor, negro e branco. Não se abria nenhuma possibilidade de negociação. A questão social estava posta de modo aberto, transparente.

É, no entanto, “com a abolição, com a emergência do regime de trabalho livre e toda a sequência de lutas por condições melhores de vida e trabalho” (IANNI, 1992, p.88), que a questão social é explicitada. De acordo com este autor (Ibid.), o direito liberal adotado nas constituições e nos códigos, abria a possibilidade de negociação. Em outras palavras: “as diversidades e os antagonismos sociais começam a ser enfrentados como situações suscetíveis de debate, controle, mudança, solução ou negociação”. A possibilidade de negociação, bem como o protesto social, sob diversas formas, no campo e na cidade, “sugere tanto a necessidade da reforma, quanto a possibilidade de revolução” (Ibid., p.88).

Nesse contexto, paulatinamente, os setores dominantes e os governantes vão sendo levados a reconhecer a *questão social* como uma realidade. Mesmo praticando a violência contra as reivindicações e os protestos, começam a reconhecer a negociação como preventiva do abalo à ordem vigente (IANNI, 1992). Como “elo básico da problemática nacional [um] ingrediente cotidiano em diferentes lugares da sociedade nacional” (Ibid., p.87), a *questão social* segue como um desafio para a Nova República (1985). Nessa época, a gravidade da realidade social do país, com raízes na exploração, dominação e estratégias de acumulação e concentração de riquezas, constituída em muitas décadas, que compreendem a República (oligárquica, populista, militar e nova), faz o projeto em curso (sociedade burguesa) consolidar-se com profunda desigualdade socioeconômica, pois “enquanto a economia cresce, e o poder estatal se fortalece, a massa dos trabalhadores padece” (IANNI, 1992, p. 89)²⁵.

Nesses processos estruturais, o que foi asseverado como herança historicamente acumulada no país (regiões, estados e municípios) é uma peculiar desigualdade social, econômica, cultural e política, que, como herança produzida e reproduzida pela lógica capitalista nacional, são marcas ainda intensamente presentes no mosaico da realidade brasileira, como duas sociedades superpostas. De modo que, como analisa Ianni (1992, p.91) - em cujo trecho cita Hélio Jaguaribe (1988) -, a característica fundamental da sociedade brasileira é seu profundo

²⁵ Entre 1940 e 1980, as dimensões (industrialização, exportações, urbanização etc.) da economia brasileira cresceram quatorze vezes (IANNI, 1992), fato que não contribuiu para mudar seu quadro social, ao contrário, quanto mais se produz riqueza, mais intensas são as assimetrias internas no País.

dualismo, em que, de um lado há uma dinâmica industrialização (hoje a 6ª economia do mundo), e, de outro, encontra-se uma sociedade primitiva, vivendo em nível de subsistência, em situação de miserabilidade, pobreza e ignorância. Essas condições são agravadas pelo fenômeno do desemprego, que afeta amplos segmentos de classe, mas com efeitos degradantes mais intensos no já precário modo de sobrevivência da população mais pobre.

Para compreender o fenômeno do desemprego, faz-se necessário reafirmar que, primeiro, a força de trabalho, na sociedade capitalista, é a mercadoria principal (essencial) para fazer aumentar a riqueza. E, segundo, o trabalho assalariado livre é um pressuposto da forma capitalista de produção, em que o trabalhador vende sua força de trabalho ao capital, constituindo o assalariamento. Assim, o processo de acumulação capitalista (tanto de riqueza quanto de pobreza), tem profunda relação com o significado da compra e venda da força de trabalho²⁶.

No enfrentamento de suas crises²⁷, o capitalismo, com o objetivo de gerar superlucros e acumulação da riqueza, busca reverter a queda da taxa de lucro, adotando estratégias de redução do custo da força de trabalho e a ampliação da sua exploração. No contexto da crise capitalista mundial iniciada nos anos 1970, segundo Pochmann (2006), o Brasil faz a reinserção externa da economia nacional a partir da abertura comercial e da desregulamentação econômica e financeira que, desde 1990, desencadeia mudanças no comportamento econômico do país, as quais são condicionadas “pelo cenário cambial desfavorável internamente, que, desacompanhado de política industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória, terminou gerando tanto fortes oscilações das atividades produtivas quanto maior agravamento da crise do emprego” (POCHMANN, 2006, p.70).

Essa reinserção externa do País, durante a década de 1990, na análise do autor, resultou na ampliação das importações, acompanhada de forte endividamento interno/externo. O crescimento das importações, nesse período, segundo Pochmann (2006), resultou também na “exportação” de mais de aproximadamente 1,2 milhão

²⁶ “É inerente à lógica interna do modo de produção capitalista a elevação da parte do capital constante, capital este destinado à compra de trabalho morto (máquinas e equipamentos), quando comparado com a parte do capital variável, capital destinado à compra de trabalho vivo (força de trabalho). A produção de desempregados, portanto, é resultado da lógica de funcionamento do sistema capitalista” (TAVARES e SOARES, 2007, p.21).

²⁷ De acordo com Harvey (2012), as crises do capital beneficiam os mais ricos, pois a lógica de austeridade impetrada para enfrentá-las, perpetua o desastre econômico e concentra mais poder. Assim, as crises não são acidentais, mas fundamentais para o capitalismo, que não as resolve, só as move de um lugar para outro (FOLHA DE SÃO PAULO, 26 de fevereiro, 2012, p. A-19).

de empregos do setor industrial. Em 1999, o Brasil inicia um movimento inverso: aumenta suas exportações e o saldo comercial, o que ocorre com mudança do regime cambial e com intensa redução do custo do trabalho. Essas medidas asseguraram o diferencial de competitividade brasileiro, o que significa profunda redução do custo do trabalho, que caiu de 3 a 4 dólares/hora na indústria de transformação, praticadas na década de 1980, para US\$ 1 dólar/hora em 2003 (POCHMANN, 2006).

Com a falta de crescimento econômico²⁸, aliado aos efeitos da adoção do neoliberalismo, o Brasil vive, há mais de duas décadas, a maior crise de emprego da sua história (POCHMANN, 2006).

De acordo com Pochmann (2006), a natureza e a dimensão da crise do emprego revelam-se no movimento de *desestruturação do mercado de trabalho*, o qual tem três componentes: *desemprego em massa*; *desassalariamento* e *ocupações precárias*²⁹. Sobre o primeiro, o autor afirma que, desde os anos 1990, o desemprego em massa é uma realidade incontestável. Em 2002 o Brasil registrou a 4ª posição no *ranking* mundial de desempregados, perdendo somente para a Índia, Indonésia e Rússia no total de desempregados³⁰. O autor afirma que, desde a entrada do século XXI, o desemprego continua crescendo, absorve cada vez mais parcelas da força de trabalho e o País segue como parte do grupo com maior número de desempregados do mundo.

Em relação ao segundo aspecto, o *desassalariamento*, Pochmann (2007) afirma ser uma novidade no Brasil em relação ao século XX. A perda de participação do emprego assalariado no total de ocupação sinaliza uma mudança substancial na estrutura ocupacional da realidade nacional. Informa também que, com a expansão

²⁸ A considerar a evolução decenal do PIB brasileiro, a situação atual indica estagnação e aprofundamento dos efeitos a ela inerentes. Essa evolução demonstra que, na década de 1980, o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu 3,03%, tendo sido essa década considerada perdida, pois vem na sequência de um crescimento econômico (1970), que alcançou o ápice do século com 8,8%, período do “milagre econômico”. Nos anos 1990 o patamar de crescimento ficou em 1,82% e entre os anos 2000 e 2004, o PIB não passou de 2,6%/ano (POCHMANN, 2007). Assim, a média de crescimento do PIB durante o Governo FHC foi de 2,3% ao ano, já, no Governo Lula, esse crescimento foi mais expressivo, ficou com média de 4,1%. No primeiro ano do governo Dilma (2011) o crescimento registrado PIB foi de apenas 2,7% (Fonte: Jornal *Folha de São Paulo*, 07 de março de 2011, p. A-8).

²⁹ Segundo Tavares e Soares (2007, p.32), no entanto, “as transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo em nada alteram a essência da relação entre capital e trabalho. Diante disso, reafirmamos que, por fios (in)visíveis o trabalho assalariado continua sendo o pilar de sustentação do capitalismo”.

³⁰ No ano de 1986, o Brasil era o 13º no ranking mundial em número de desempregados. E, a partir de 1994, o desemprego tomou tal proporção que incluiu o país no grupo dos quatro com maior número de pessoas nessas condições (POCHMANN, 2006).

da produção, havia uma geração de empregos formais superior à geração de outras formas de ocupação. No entanto, segundo ele, nos anos 1990, dos empregos criados, de cada dez, apenas quatro eram assalariados. Essa proporção tornou-se ainda mais desigual nos anos 2000, quando um a cada dois ocupados era assalariado, ou seja, a diferença aumentou de 40 para 50%.

Quanto ao último aspecto (*ocupações precárias*), Pochmann (2006) destaca que a inserção crescente da População Economicamente Ativa (PEA) em precárias condições e postos de trabalho marca o contexto mais amplo da crise do emprego no País. Isso significa que as ocupações sem remuneração definida, por conta própria, autônoma, independente, por cooperativa, etc. predomina em relação ao trabalho assalariado. Entre todas as formas de ocupações precárias, a que é denominada por *trabalho autônomo* ou *por conta própria* é ainda a mais tradicional no Brasil e se caracteriza por apresentar condições e remuneração precárias.

O autor citado afirma, ainda, que se constata grande desigualdade na composição e na dinâmica do desemprego no País, quando se compara variáveis de classes, de rendimento familiar, gênero, raça e escolaridade. Na década de 1990 e parte dos anos 2000, o desemprego passou de 6,7% para 9,3% do total da PEA, ou seja, houve um aumento próximo de 40%. No tocante às famílias de baixa renda, o desemprego, no mesmo período, teve um crescimento relativo de 46,8%. Com isso, houve um aumento de participação dos trabalhadores pertencentes às famílias mais pobres no conjunto de desempregados. Em um intervalo de dez anos (1992-2002), o número total de trabalhadores sem emprego, provenientes de famílias de baixa renda cresceu 77,7%. Esse número se compõe, na maior parte, de desempregados da população feminina, de negra e da camada de mais pobres entre os pobres (POCHMANN, 2006). As razões estruturais do desemprego, mencionados pelo autor são: a baixas taxas de expansão econômica do País nas últimas décadas e a evolução de um novo modelo econômico, a partir de 1990. Pochmann afirma, ainda que, para poder gerar empregos em quantidade satisfatória, o Brasil precisa apresentar, por ano, taxas de crescimento superiores a 5%³¹.

O Fundo Monetário Internacional previu para 2011 e 2012 uma piora

³¹ Se desde 1970 o Brasil não registra crescimento superior a 8%, as décadas subsequentes, considerada economicamente perdida (1980), foi sucedida por crescimentos ainda mais insignificantes: nos anos 1990, com média de 1,82%, os períodos mais baixos foram registrados nos anos de 1998 (0%); 1999 (0,3%); 2001 (1,3%). Já nos anos 2000, o pior crescimento do PIB foi registrado nos anos de 2003 (1,1%); 2005 (3,2%) e 2009, com taxa negativa (-0,3%) (Fonte: Jornal *Folha de São Paulo*, 7 de março de 2012, p. A-8).

significativa do cenário econômico mundial. A expectativa de menor crescimento, para este organismo, vem dos Estados Unidos e a maior do Japão. Para o Brasil, o FMI previu queda significativa nos anos de 2011 e 2012, embora menor que a esperada para os Estados Unidos. Sobre o emprego, o Fundo também previu piora na realidade brasileira. O número de desempregados, de acordo com o órgão, se manteve estável entre 2010 e 2011, mas tende a aumentar, devido ao baixo consumo e à desaceleração industrial (SÁ NETTO, ANFIP, 2012).

Essa previsão já é realidade, confirmada nos dados do Ministério do Trabalho (MTE), os quais informam que foram gerados no mês de junho (2012) 120 mil postos formais de trabalho, o segundo pior resultado para o mês de junho dos últimos dez anos. Assim, o número de vagas formais (com carteira assinada) criadas no primeiro semestre de 2012 somou 1,048 milhão, o que significa uma queda de 26% em comparação com o mesmo período do ano passado³².

Apesar disso, em recente documento divulgado pelo IPEA (2012), intitulado “A década inclusiva (2001-2011)”, elaborado com base na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD, IBGE, 2011), afirma-se que a desigualdade no Brasil vem diminuindo ano a ano. Isso se deve, de acordo com esta análise, à melhoria da renda *per capita* na base da pirâmide social.

De acordo com o IPEA (2012), entre os anos 2001 e 2011, o crescimento real da renda dos 10% mais pobres foi de 91,2%. No mesmo período, a renda dos 10% mais ricos teve um crescimento de 16,6%. O Programa Bolsa Família (PBF), as aposentadorias, as pensões e o Benefício de Prestação Continuada são responsáveis por 35% da redução da desigualdade.

A renda das famílias chefiadas por pessoas não alfabetizadas subiu 88,6%, enquanto aquelas, cuja pessoa de referência tem 12 anos ou mais de estudos, tiveram um decréscimo de 11,1% da renda no período analisado. Outro dado revelado é que a renda do Nordeste subiu 72,8%, e a do Sudeste 45,8%. Da mesma forma, a renda cresceu mais nas áreas rurais pobres, 85,5%, que nas metrópoles, 40,5% e nas demais cidades, 57,5%.

O IPEA (2012) identifica nos dados da PNAD (2011), que esse resultado guarda relação direta com as estratégias de focalização adotadas nos programas sociais. Para a “década inclusiva”, a redução da desigualdade observada é

³²Fonte: Jornal O Popular, 24 de julho de 2012 (p. 17).

decomposta pelo Instituto por meio das diversas fontes de renda captadas pela PNAD. O resultado é que 58% da renda originam-se do trabalho, 19% da Previdência, 13% do PBF, 4% do BPC e 6% de outras fontes como alugueis e juros.

A análise do IPEA sobre a PNAD também mostra que a renda está crescendo também pela via do trabalho, que cresce nos setores que mais contratam de forma precária, tais como a agricultura (86%) e as atividades domésticas (62,4%).

Em relação ao trabalho, ao contrário das tendências e índices divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), citados anteriormente, a PNAD (2011) revela que o desemprego no Brasil vem apresentando tendência regressiva, caindo quase 20% entre 2009 e 2011. A taxa de desemprego passou de 8,2% para 6,7% na década analisada pelo IBGE (PNAD, 2011). O propulsor do emprego no período deixou de ser a indústria e passou a ser o setor de serviços.

Essa última PNAD mostrou também que, em 2011, das pessoas que procuravam trabalho, 59% eram mulheres, 57,6% pretas e pardas, 53,6% não tinham concluído o ensino médio, 33,9% eram jovens entre 18 e 24 anos e 35% buscavam o primeiro emprego.

Ainda que a pesquisa tenha registrado menor índice de desemprego, de fato há retração na criação de emprego com carteira assinada. O mercado de trabalho formal não conseguiu crescer no ritmo da demanda relativa ao número de pessoas em idade ativa e apta ao trabalho. Com efeito, o número de desempregados no país continua expressivo e os empregos gerados são, na maioria, de baixa qualidade, com vínculo precário, sem garantias trabalhistas e rendimentos mínimos.

Nesse contexto, conforme observa Boschetti (2012, p.14),

A reduzida queda do desemprego na última década [...] não é capaz de alterar [a] condição estrutural da desigualdade social, pois a prevalência da informalidade e de relações precárias de trabalho constitui um dos principais mecanismos reprodutores da desigualdade social.

De acordo com a autora (Ibid.), a desigualdade tem relação direta com a estrutura de emprego e propriedade. Diante da realidade de baixos rendimentos, elevados índices de desemprego, informalidade, contratos precários e sem direitos vinculados, a concentração de renda não é afetada, ao contrário, se agrava. Na realidade, a propalada redução da pobreza e da desigualdade, pela distribuição de renda, encobre “a drástica e persistente desigualdade entre ricos e pobres, as imensas distâncias entre o menor e o maior salário vigentes, a aguda e inaceitável concentração de terra, agravada nos últimos anos” (BOSCHETTI, 2012, p.13).

Desse modo, a situação de trabalho - inserção precária, sem garantias próprias do trabalho formal, desassalariamento ou desemprego - vem fazendo com que a desigualdade, com pobreza extrema e relativa, se perpetue na relação do trabalho com o capital³³. Nesse contexto, de acordo com Granemann (2007, p.65-66), aos *acionistas da miséria*³⁴, que compõem a massa excedente da força de trabalho,

não é dado participarem das conquistas civilizatórias que o trabalho – a despeito de sua dimensão alienante sob o capitalismo – continua a promover como componente central de humanização e de partilha da vida social. A impossibilidade de participar da esfera produtiva, do trabalho social, coletivo, faz desses trabalhadores sujeitos de segunda classe em todas as esferas da vida e impede-lhes o acesso e a satisfação das necessidades *do estômago e da fantasia*.

A desigualdade e a pobreza seguem como características marcantes da *questão social* brasileira, nas suas várias formas de se manifestar, reproduzir e perenizar. Essa realidade pode ser confirmada pelos dados da última pesquisa censitária, realizada no Brasil (IBGE, 2010), que ademais de confirmar os fortes traços de gênero, raça/etnia e regionalidade na desigualdade e pobreza brasileiras, revela que as disparidades no acesso à educação refletem diretamente nas condições de auferir renda. A tabela de nº 02 apresenta o quadro brasileiro (regiões e unidades da Federação) em rendimentos, segundo a condição de alfabetização, explicitando a enorme desigualdade entre a renda dos alfabetizados e não alfabetizados. Com os dados fica evidente a importância dos níveis de escolaridade para a inserção dos indivíduos nos postos de trabalho e o patamar de renda na divisão sócio-técnica do mundo do trabalho, o que, de modo geral, chega a representar uma variação média, aproximada, de 300% para menos no rendimento dos não alfabetizados.

]

³³ Importante dizer que “o capital não é uma coisa, mesmo que se expresse por meio delas (dinheiro, objetos, mercadorias etc.); é sempre uma relação social. Só existe na medida em que subordina a força de trabalho” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 98).

³⁴ A autora utiliza o termo “acionistas da miséria” com base em Harribey (2004), para se referir ao ingresso dos miseráveis ao mundo *financeirizado* da política de renda mínima, em detrimento do trabalho. O autor mencionado analisa que a ampliação da exploração da força de trabalho se dá pelo aumento do desemprego, pela redução dos programas sociais e dos sistemas de proteção social (*apud* Granemann, 2007).

Tabela nº 02

Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento (Reais) segundo condição de alfabetização - 2010

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Alfabetização (1) e Rendimentos em R\$			Ranking pelo Total
	Total	Alfabetizadas	Não alfabetizadas	
Brasil	1.202,05	1.279,21	493,88	-
Centro-Oeste	1.422,28	1.488,11	582,09	1°
Sudeste	1.396,35	1.443,70	580,57	2°
Sul	1.282,27	1.319,44	590,62	3°
Norte	957,35	1.019,92	484,26	4°
Nordeste	805,54	904,42	430,26	5°
Distrito Federal	2.461,72	2.524,99	675,70	1°
São Paulo	1.516,43	1.554,99	626,70	2°
Rio de Janeiro	1.492,63	1.532,00	599,71	3°
Santa Catarina	1.326,30	1.355,36	636,91	4°
Rio Grande do Sul	1.279,89	1.312,67	594,55	5°
Paraná	1.256,56	1.303,29	568,62	6°
Espírito Santo	1.201,17	1.259,90	563,52	7°
Mato Grosso do Sul	1.194,86	1.249,53	549,81	8°
Mato Grosso	1.190,23	1.245,37	585,45	9°
Goiás	1.183,99	1.237,96	576,22	10°
Roraima	1.171,80	1.231,45	549,81	11°
Amapá	1.168,44	1.230,86	530,94	12°
Minas Gerais	1.102,61	1.157,55	530,30	13°
Rondônia	1.078,78	1.128,18	598,23	14°
Amazonas	1.045,59	1.106,50	472,80	15°
Acre	1.023,19	1.126,76	513,61	16°
Tocantins	983,65	1.062,33	489,25	17°
Rio Grande do Norte	910,95	1.021,55	475,84	18°
Sergipe	890,13	1.008,54	432,53	19°
Pernambuco	868,58	973,15	439,17	20°
Pará	845,55	901,78	456,92	21°
Bahia	815,14	901,30	429,91	22°
Alagoas	805,05	942,54	420,36	23°
Paraíba	797,45	911,64	440,25	24°
Ceará	770,72	861,54	419,75	25°
Piauí	731,87	835,36	426,70	26°
Maranhão	693,12	775,99	410,19	27°

FONTE: IBGE (Censo/2010).

Elaboração: SEGPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica – Jan/2012.

(1) A categoria Total inclui as pessoas sem declaração de Condição de alfabetização.

A pesquisa censitária mostrou que, no Brasil, entre as alfabetizadas, acima de 10 anos de idade, (IBGE, 2010), os que ganham menos de ¼ a 1 salário mínimo mensal somam 44.493,993 pessoas, ou seja, 27,47% da população alfabetizada e

acima de 10 anos de idade³⁵. Na região Centro-Oeste, há 2.975.803 pessoas (6,69%), destas estão, no Estado de Goiás, 1.442.398, o que corresponde à quase metade do universo populacional dos vivem com renda nesse limite na região, ou seja, 48,47%. Além do limiar de baixa renda, sem rendimentos estão 60.071.024 no Brasil (31,6%)³⁶, desses, 4.127.479 (6,87%) pessoas vivem na região Centro-Oeste e 1.717.566 no estado de Goiás, ou seja, 41,61% do total da região. A distribuição dessa população em todo o território nacional pode ser vista na tabela de nº 03.

³⁵ Em relação à população total do País (190.755.798) e não só entre as alfabetizadas, o percentual de quem ganha até um salário mínimo por mês sobe para 32,7% (IBEG, 2010, in: www.ibge.gov.br). Acesso em janeiro de 2012.

³⁶ Na outra ponta, em 2010, as pessoas que ganham acima de 20 salários mínimos de rendimento mensal representavam 0,9% da população ocupada do País, segundo o Censo 2010.

Tabela nº 03

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, alfabetizadas e por classes de rendimento nominal mensal – 2010⁽¹⁾

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Total	Até 1/4 de salário mínimo	Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	Mais de 1 a 2 salários mínimos	Mais de 2 a 3 salários mínimos	Mais de 3 a 5 salários mínimos	Mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 a 15 salários mínimos	Mais de 15 a 20 salários mínimos	Mais de 20 a 30 salários mínimos	Mais de 30 salários mínimos	Sem rendimento	Sem declaração
Brasil	161.990.266	5.049.380	5.221.389	34.223.224	30.579.905	10.167.427	8.139.184	5.819.348	1.072.841	882.780	458.189	270.451	60.071.024	37.124
Sudeste	69.532.602	846.154	1.207.538	12.787.391	15.734.324	5.478.851	4.428.790	3.141.968	590.577	492.176	257.713	150.601	24.391.328	25.191
Nordeste	44.223.350	3.159.011	2.615.064	11.692.153	4.573.420	1.248.857	1.054.303	791.827	147.777	121.038	61.273	36.033	18.718.602	3.992
Sul	23.694.211	328.987	503.375	4.450.072	6.148.325	2.128.318	1.601.750	1.039.807	172.521	134.478	64.016	38.254	7.080.387	3.921
Norte	12.670.041	527.256	619.050	2.782.139	1.674.622	499.254	409.597	292.057	46.224	36.086	17.286	11.708	5.753.228	1.534
Centro-Oeste	11.870.062	187.972	276.362	2.511.469	2.449.214	812.147	644.744	553.689	115.742	99.002	55.901	33.855	4.127.479	2.486
São Paulo	35.726.194	279.550	419.230	4.957.352	9.007.251	3.266.920	2.652.734	1.804.174	326.538	278.832	145.005	86.910	12.485.689	16.009
Minas Gerais	16.891.469	376.627	503.777	4.454.286	3.221.312	1.002.561	767.763	527.738	92.933	77.034	39.296	23.790	5.801.161	3.191
Rio de Janeiro	13.909.323	133.020	197.676	2.696.933	2.889.356	1.011.383	848.884	693.794	149.552	120.235	65.525	35.285	5.062.022	5.658
Bahia	11.766.374	810.279	703.658	3.155.004	1.256.664	357.696	301.787	216.246	39.500	31.710	15.909	9.350	4.867.282	1.289
Rio Grande do Sul	9.326.208	142.879	219.463	1.874.200	2.378.566	808.817	620.912	413.060	73.205	56.319	27.170	15.928	2.694.234	1.455
Paraná	8.962.097	139.485	200.095	1.717.565	2.205.003	733.426	555.207	377.039	60.469	48.579	22.883	13.881	2.887.207	1.258
Pernambuco	7.375.210	442.313	378.021	1.967.044	832.758	229.066	188.723	143.672	28.607	23.700	12.856	7.456	3.120.544	450
Ceará	7.111.438	549.562	450.424	1.977.134	695.028	177.429	151.747	116.792	21.757	19.831	9.673	5.933	2.935.007	1.121
Pará	6.062.818	296.038	350.170	1.375.802	703.410	198.744	153.834	109.843	17.887	13.945	6.432	4.262	2.831.563	888
Santa Catarina	5.405.906	46.623	83.817	858.307	1.564.756	586.075	425.631	249.708	38.847	29.580	13.963	8.445	1.498.946	1.208
Maranhão	5.265.740	424.784	359.150	1.257.385	466.365	115.283	95.386	68.184	10.772	8.753	4.221	2.853	2.452.447	157
Goias	5.093.197	93.314	123.624	1.225.460	1.073.833	344.659	255.885	183.022	29.028	25.397	12.040	8.682	1.717.566	687
Paraíba	3.162.340	244.838	184.344	877.801	325.778	85.703	73.020	57.433	11.243	9.375	4.511	2.553	1.285.629	112
Espirito Santo	3.005.616	56.957	86.855	678.820	616.405	197.987	159.409	116.262	21.554	16.075	7.887	4.616	1.042.456	333
Amazonas	2.728.401	94.208	114.306	531.187	380.000	113.168	90.167	62.850	10.630	9.139	4.556	3.158	1.314.884	148
Rio Grande do Norte	2.675.748	164.422	124.496	717.278	323.928	94.946	80.613	60.684	12.728	9.518	4.930	2.785	1.078.875	545
Piauí	2.598.238	245.851	172.104	652.733	245.561	71.082	53.923	40.004	7.344	5.751	3.064	1.845	1.098.912	64
Alagoas	2.548.296	170.788	139.621	636.850	243.121	64.860	58.844	46.916	8.057	6.372	3.233	1.733	1.167.840	61
Mato Grosso	2.537.090	43.975	59.355	525.298	527.430	185.581	133.731	87.944	12.852	11.245	4.854	3.399	941.045	381
Distrito Federal	2.180.376	11.399	27.445	315.037	406.264	144.737	148.406	204.588	61.562	52.265	34.288	18.261	755.021	1.103
Mato Grosso do Sul	2.059.399	39.284	65.938	445.674	441.687	137.170	106.722	78.135	12.300	10.095	4.719	3.513	713.847	315
Sergipe	1.719.966	106.174	103.246	450.924	184.217	52.792	50.260	41.896	7.769	6.028	2.876	1.525	712.066	193
Rondônia	1.294.647	35.927	43.953	275.948	242.364	79.060	61.237	38.556	5.381	4.282	1.916	1.234	504.520	269
Tocantins	1.129.733	56.457	50.980	294.243	155.879	46.604	40.853	32.066	4.857	3.766	1.867	1.402	440.719	40
Acre	574.036	20.753	25.694	124.327	77.734	22.280	21.939	15.325	2.344	1.753	847	573	260.413	54
Amapá	526.897	15.021	22.779	102.945	70.147	23.919	26.133	20.193	3.041	1.872	936	640	239.231	40
Roraima	353.509	8.852	11.168	77.687	45.088	15.479	15.434	13.224	2.084	1.329	732	439	161.898	95

FONTE: IBGE (Censo/2010), elaboração própria com base nos resultados disponibilizados em www.seplan.gov.br/sepin. Acesso em janeiro de 2012.

A pobreza e a desigualdade de renda são características acentuadas na conformação do capitalismo brasileiro e compõem sua realidade histórica. O censo (IBGE, 2010) mostrou que a incidência de pobreza é maior nos municípios de médio porte (de 10 mil a 50 mil habitantes), mas a proporção média de pessoas com renda de até R\$ 70 é duas vezes maior nos municípios de 10 mil a 20 mil habitantes (13,7%)³⁷ que nos de médio porte, de um total de 6,3% (Brasil). Demonstrou, ainda, que a média nacional de rendimento domiciliar *per capita* é de R\$ 668 em 2010. Entretanto, 25% da população têm renda de até R\$ 188 e metade dos brasileiros recebem até R\$ 375, ou seja, menos de um salário mínimo por mês, com enorme diferença entre a população urbana e rural. A primeira com média mensal de R\$ 415 e a segunda com R\$ 170.

Do ponto de vista de suas expressões, marcadamente a pobreza absoluta³⁸, com a destituição material, nulo ou precário exercício de direitos, por meio de políticas e serviços de qualidade, bem como o acesso a bens e riqueza social, é o aspecto mais evidente da *questão social* brasileira. Entretanto, a pobreza (objetiva e subjetiva, material e política), na sua forma absoluta ou relativa³⁹, deve ser entendida não só como resultado da má distribuição de renda, a despeito de esta ser severamente registrada no País, mas, sobretudo como parte e lógica inerente ao processo de produção e essência do capitalismo.

É na reprodução recíproca do capital e do trabalho, das formas e das condições de produção, da mercadoria e do lucro, da propriedade privada e do pauperismo como processo que se constitui a condição de pobre:

³⁷ Metade da população nesses municípios vive com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* por mês. (Fonte: www.ibge.gov.br, acesso em 24/07/2012).

³⁸ Em 2003, o IBGE e o Banco Mundial, a partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (2002-2003), produziram o Mapa da Pobreza e da Desigualdade dos municípios brasileiros. Nesse documento foram traçadas as linhas da pobreza absoluta e subjetiva. A primeira foi medida pela incapacidade de consumo do mínimo de sobrevivência (alimentação) e, a segunda, é derivada da opinião das pessoas sobre suas condições de vida. O Mapa aponta que 52,27% da população brasileira sofrem incidência de pobreza (nas duas variáveis) e 33,90% estão em pobreza absoluta, não consegue garantir a cesta básica alimentar por mês, com base no ano de 2003. Na região Centro-Oeste estão 12,1% dessa população. A maior incidência está no Nordeste, com 77% (Fonte: www.ibge.gov.br, acesso em 24/07/2012).

³⁹ No processo de acumulação capitalista, o desemprego e ausência de renda não são os únicos aspectos que pauperizam e geram desigualdade entre as classes sociais. Como parte da essência exploradora do capital, a pauperização pode se dar como absoluta ou relativa. “A pobreza absoluta registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas” (NETTO e BRAZ 2007, p.135).

Pobre enquanto inteiramente necessitado, excluído de toda riqueza objetiva, dotado de mera capacidade de trabalho e alijado das condições necessárias à sua realização objetiva na criação de seus meios de sobrevivência. Como a capacidade de trabalho é mera potência, o indivíduo só pode realizá-la se encontrar lugar no mercado de trabalho [...]. Assim, a obtenção dos meios de vida depende de um conjunto de mediações que são sociais, passando pelo intercâmbio de mercadorias, cujo controle é inteiramente alheio aos indivíduos produtores (IAMAMOTO, 2001, p.16).

A condição de pobre é, na realidade, uma forma de violência engendrada na lógica dessa sociedade. A violência de existir sob a pobreza, experiência repassada entre gerações, representa uma espécie de *condenação*, pois impõe severas restrições e privações, que comprometem qualquer perspectiva de liberdade, inclusive a liberal. Para Yazbek (2001, p.35), que analisa a violência da pobreza como componente da experiência diária de profissionais (como os assistentes sociais), essa violência vem se concretizando no cotidiano de luta pela sobrevivência:

Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade. Sinais que expressam também o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la, e, sobretudo, a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional com e os investimentos sociais do Estado brasileiro.

Assim, a questão social no Brasil é constituída na história que esconde o segredo do presente (IANNI, 1992). E o seu efetivo reconhecimento por parte do Estado ocorre a partir dos anos de 1930, com caráter particularista e meritocrático, vinculado ao trabalho formal, cujo objetivo era a busca da hegemonia política e econômica do projeto de poder e de desenvolvimento em curso, com forte condução moral, na qual impera o favor e o clientelismo⁴⁰. Aliás, aqui, no Brasil, “o favor é nossa mediação quase universal”⁴¹ (SCHWARZ, 1977:16).

⁴⁰ De acordo com Yazbek (1993, p.41), “nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida”.

⁴¹ “O elemento de arbítrio, o jogo fluido de estima e autoestima a que o favor submete o interesse material, não podem ser integralmente racionalizados. [...] O favor, ponto a ponto, pratica a dependência da pessoa, a exceção à regra, a cultura interessada, remuneração e serviços pessoais” (Idem).

Em seu estudo, Cerqueira Filho (1982, p.27), enuncia a *questão social* no pensamento político brasileiro, apresentada pelo discurso político hegemônico (ideologia liberal-burguesa), “se constrói sempre na crença [da] integração social entre indivíduos, grupos e classes sociais, por mais antagônicos que sejam seus interesses”. Segundo essa ideologia, a *questão social* e, nela, a pobreza, são naturalizadas, a responsabilização do Estado diminui e amplia-se a esfera privada, seja pelo mercado ou pelas ações de filantropia. Nessa perspectiva, a condição de direito é negada, pois direito é próprio do Estado, do contrário, é mercadoria ou benesse.

Essa ideia de uma *questão social* apartada das tramas políticas e econômicas, sem culpados e sem uma razão de ser, que incomoda e mobiliza moralmente e de algum modo a sociedade, constitui-se hegemonia⁴² no mundo capitalista, sobretudo no periférico. Essa compreensão hegemônica, que representa uma “visão de mundo” acerca da figuração pública da *questão social*, de acordo com Telles (2006), no horizonte simbólico, projeta a pobreza como uma espécie de paisagem que incomoda a todos, porém, tal como a natureza, estrutura-se fora da trama das relações sociais – um mundo sem autores e responsabilidades.

1.3 A MODERNIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS GOIANOS: PARAÍDOS DO LUCRO E ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

O estado de Goiás está situado no Centro-Oeste brasileiro e faz divisa com o Distrito Federal e os estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais e Bahia. Localizado na região com maior renda nominal média mensal por pessoa, puxada pelo Distrito Federal, o estado de Goiás ocupa a 10ª posição no ranking nacional. No Centro-Oeste também estão duas das cidades brasileiras com maior desigualdade de renda do País: Goiânia e Brasília, ao lado de Belo Horizonte, Fortaleza e Curitiba.

O estado de Goiás, localizado na região onde se situa a capital do País, arranca da história (mundial, nacional e regional) sua profunda imersão no curso do

⁴² Hegemonia entendida como “direção geral (política e cultural) da sociedade, um conjunto articulado de práticas, ideias, significações e valores que se confirmam uns aos outros e constituem o sentido global da realidade para todos os membros de uma sociedade, sentido experimentado como absoluto, único e irrefutável, porque interiorizado e invisível como o ar que se respira. Dessa perspectiva, hegemonia é sinônimo de cultura em sentido amplo e sobretudo de cultura em sociedade de classes [...], cujas balizas invisíveis são fincadas no solo histórico pela classe dominante de uma sociedade. É o que Gramsci designa como *visão de mundo*” (CHAUÍ, 2006, p.22).

desenvolvimento capitalista *desigual e combinado*⁴³, na sociedade brasileira, que, por sua vez, produz/reproduz a lógica das desigualdades e antagonismos que fundam a *questão social*. Constituído sob o poder de coronéis, de grupos oligárquicos e com intensas disputas pelo poder, terras e riquezas, a formação social e econômica do estado se impuseram, malgrado as resistências, lutas, confrontos e conquistas de camponeses, Ao largo de uma perspectiva democrática, na periferia do desenvolvimento capitalista brasileiro, confirma-se, em toda a sua história, que o Goiás foi a extensão e o braço forte dos interesses que crivaram e perpetuaram as assimetrias políticas, sociais e econômicas, as quais são extensivas ao momento contemporâneo.

A dinâmica da história brasileira e igualmente da cultura política constituída no seu movimento exigem que se conheça e se reflita sobre “o tecido que articula a sociedade e o Estado” (IANNI, 1992, p.9). Assim, dentre as várias rupturas que compõem a história nacional (Declaração de Independência – 1822; Abolição da Escravatura – 1888; Proclamação da República – 1889, etc.) a Revolução de 1930, longe de ser o início de uma transformação, representa, particularmente, um momento precursor de maiores mudanças. Essa conjuntura, nas palavras de Ianni (2004, p.24-26),

parece ter provocado uma espécie de precipitação das potencialidades das crises e controvérsias herdadas do passado. [...] Em 1930, o Brasil realizou uma tentativa fundamental no sentido de entrar no ritmo da história, tornar-se contemporâneo do seu tempo, organizar-se segundo os interesses dos seus setores sociais mais avançados. Tudo o que vinha germinando antes se torna mais explícito e se desenvolve com a crise e ruptura simbolizadas pela Revolução. O que se encontrava em esboço, apenas instituído, de repente parece clarificar-se. [...] Muito do que se pensou antes se polariza e se decanta dessa época. E muito do que se pensa depois arranca das interpretações formuladas então.

De modo que essa “Revolução”, estruturalmente burguesa e de inspiração liberal⁴⁴, representou o encadeamento de uma política de nacionalização e de

⁴³ De acordo com Netto e Braz (2007), o capitalismo concorrencial criou o mercado mundial. E o seu desenvolvimento implicou uma crescente divisão social do trabalho, própria da produção mercantil. Essa divisão é internacional e, sob o comando do capital, desenvolveram-se especializações nos espaços nacionais. Assim, foi-se impondo uma determinada hierarquização entre os países, segundo a qual os mais desenvolvidos foram dominando e explorando as riquezas dos demais. Isso significa um desenvolvimento desigual e *combinado*, porque, sob pressão dos desenvolvidos, os atrasados progredem em assimilação de técnicas modernas, porém com relações sociais e econômicas arcaicas, que fazem esse *progresso* fator de manutenção da condição de dependente e explorado (NETTO; BRAZ, 2007).

⁴⁴ De acordo com Fernandes (2005, p. 53), “nesse nível o liberalismo possui um nítido caráter instrumental e se propõe o complexo problema de como criar uma nação num país destituído até das condições elementares mínimas de uma *sociedade nacional*”.

industrialização, marcando o capitalismo no território nacional, ainda que o comportamento econômico capitalista tenha sido introduzido no Brasil juntamente com a colonização (FERNANDES, 2005). O projeto de *sociedade e/ou capitalismo nacional* teve êxito na *industrialização substitutiva de importações*, entretanto, “as relações de produção, com base na grande propriedade agrária não são tocadas; o colapso da hegemonia da burguesia do café não conduz ao poder político outra classe ou fração de classe com exclusividade” (FAUSTO, 1997, p.116).

Desse modo, os traços históricos da formação social brasileira revelam, conforme analisa Fausto (1997), a incongruência dos *mitos dualistas*⁴⁵ de qualquer origem, tornando a inteligibilidade da sociedade subdesenvolvida latino-americana e brasileira possível só a partir de sua consideração como parte integrante da expansão capitalista da Europa ocidental, desde o século XVI. Fausto (1997) expõe que, no pensamento cepalino, ao contrário, há no subdesenvolvimento uma *satelitização* em cadeia, que se propaga no plano externo e interno, isto é, tanto na relação entre países dominantes e dominados como na relação entre regiões dominantes e dominadas, cuja dependência é consequência da concentração geográfica do processo de acumulação.

A problemática da tese cepalina/dualista, portanto, de acordo com Mello (1984), localiza-se em torno da ideia de independência econômica da Nação, a qual tem relação direta com a industrialização nacional, vista como periférica. Nesse sentido,

A industrialização aparece como o momento crucial de constituição da Nação, como modo da Nação se tornar realidade, deixando de ser o que era, uma quase-ficção. Com ela, inicia-se uma nova etapa, a do desenvolvimento para dentro, porque o centro dinâmico da economia se desloca para dentro da Nação que passa a se comandar a si própria (MELLO, 1984, p. 21).

⁴⁵ O *dualismo* (desenvolvimento – subdesenvolvimento; centro-periferia; moderno-atrasado etc.) é a marca do pensamento predominante e instituído com as formulações da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL), sediada no Chile, da qual fez parte o economista brasileiro Celso Furtado (1977). De acordo com esse pensamento, de raiz estruturalista, a explicação e a solução para o subdesenvolvimento estão nas estruturas dos países de economia atrasada em relação às economias desenvolvidas, ou seja, aquelas que apresentam capacidade de elevar a produtividade do trabalho, adotar modernas tecnologias e elevar o grau de industrialização. Isso ocorre com a extração de matéria-prima barata dos países subdesenvolvidos, que se tornam mercados consumidores das economias de mais elevada industrialização. Esse processo (de dependência), na explicação cepalina, resulta no que denomina de economia dualista, constituída por dois distintos setores: o moderno (orientado para a produção) e o atrasado (voltado para a exportação de produtos primários). Assim, até meados da década de 1960, no Brasil essa teoria nacional-desenvolvimentista, constitui base e direção do projeto de *sociedade nacional*, segundo o qual a industrialização capitalista moderna seria a porta para a libertação nacional, a partir de seu crescimento econômico e próprio desenvolvimento.

Conforme a tese da economia política da CEPAL, com a industrialização planificada, os países latino-americanos subdesenvolvidos iriam adquirir meios de desencadear o progresso, apropriar-se dos seus frutos e elevar, ao mesmo tempo, o nível de vida da população. Mello (1984) afirma, em síntese, que a construção das bases econômicas da Nação e a liquidação da pobreza são dois aspectos de um mesmo processo, o de industrialização.

Mais uma vez, fica evidenciado que no contexto dos “anos dourados” de expansão do capitalismo⁴⁶, que ocorre de modo *desigual, mas combinado*, a revolução burguesa que se realizou no Brasil, malgrado tenha obtido certo êxito no que respeita à industrialização, não alcançou a independência nacional, tampouco extirpou a pobreza. Nas palavras de Ianni (1992, p. 150), foi

Uma revolução que alcançou sucesso no diz respeito à economia, ao desenvolvimento do capital, da acumulação. Formou-se um mercado nacional, do Orinoco ao Chui. A mercadoria e a mercantilização espalharam-se por muitos, quase todos os lugares. Inclusive desenvolveram-se as classes sociais, em escala nacional. Mas pouco avançou a revolução burguesa em termos políticos e culturais, se pensarmos a partir da perspectiva dos operários, camponeses e outros setores populares. As conquistas democráticas, em forma política e cultural são limitadas.

Do exposto infere-se que, sendo “traço constitutivo do capitalismo a sua *mundialização*” (NETTO; BRAZ, 2007, p.186), a burguesia brasileira, associada ao capital internacional, “com comportamento particularista e egoísta [...] engendrou uma exclusão parcial ou total dos não-possuidores do circuito capitalista, não universalizando o trabalho livre e não integrando o mercado interno” (BEHRING, 2008, p.103).

Desse modo, desde a constituição da base urbano-industrial da sociedade capitalista, na dinâmica da formação social brasileira – e em todas as economias nacionais - a acumulação produz, simultaneamente, o crescimento da riqueza e um enorme crescimento da pobreza. Nessa lógica e processo, o “Estado impôs-se como única entidade que podia ser manipulável desde o início, a partir da situação de interesses das elites nativas, mas com vistas a sua progressiva adaptação à filosofia política do liberalismo” (FERNANDES, 2005, p. 53).

No contexto de formação da *sociedade nacional*, o Estado brasileiro quer alcançar todas as regiões, abrindo estradas, diminuindo fronteiras, estabelecendo

⁴⁶ No estágio imperialista do Modo de Produção Capitalista (MPC), podem-se distinguir três fases: a clássica (1.890-1940); os *anos dourados* (do fim da 2ª Guerra Mundial até a entrada dos anos setenta) e a fase do capitalismo contemporâneo, ou seja, dos meados dos anos setenta à atualidade (NETTO e BRAZ, 2007).

acessos para incrementar a produção de bens e mercadorias, em todo seu território. Em Goiás, a dinâmica do movimento de 1930 também intensificou a presença do Estado brasileiro (melhor, “burguês”), e várias foram as mudanças empreendidas em suas bases políticas e de poder. De acordo com Campos (2009, p. 11), “a ‘Revolução’ chega a Goiás por força da intervenção da coluna mineira que, não encontrando resistência, controla o estado e entrega o governo a uma Junta Governista composta de opositores aos Caiado, até então dominantes”.

Como membro da Junta Governista, o médico Pedro Ludovico Teixeira, é indicado interventor federal em Goiás. Assim, sob seu comando, uma emblemática mudança realizada foi a transferência da capital para Goiânia, pois a antiga capital - Cidade de Goiás – era o núcleo principal da mais forte oligarquia agrária, à época, o grupo Caiado, que detinha domínio na vida política goiana com quase 90% dos representantes e governantes do Estado durante a Primeira República. Com efeito, a construção de Goiânia significava, antes de tudo, uma estratégia para assegurar o controle político do estado pelos opositores ao caiadismo. De acordo com Campos (2009, p. 13), o interventor, com o executivo nas mãos, “vai, pouco a pouco, fechando os espaços de seus correligionários capazes de lhe fazer frente. Com a construção de Goiânia, ele consegue alijar definitivamente seus contendores”. Quando concretiza a mudança, em 1937, Ludovico Teixeira se põe como a opção de Getúlio Vargas para Interventor Federal em Goiás.

Com construção iniciada no início de 1930 e inaugurada em 1942, Goiânia representou também um marco na política de *interiorização*, na realidade, de expansão do controle do Estado para garantir o projeto de Vargas, em curso em todo o território nacional (Estado Novo – Segunda República)⁴⁷, no qual se insere o que foi denominado de “marcha para o oeste”. Assim, a nova capital “que teve sua origem no Estado, ou seja, no poder executivo, se constituiu, ao mesmo tempo, como fruto do poder que a Interventoria investiu em Pedro Ludovico e, daí em diante, como alicerce de sua força política” (Ibid., p.13). Desse modo, após 1930, o

⁴⁷ A República de Getúlio Vargas, de espectro centralizador político-administrativo, organizava-se em torno do fortalecimento do Estado e das (re)descobertas do território nacional. Em decorrência dessa política varguista, Goiás ganha destaque por representar estratégia de ocupação dos “vazios” do interior, onde se constituíram várias colônias agrícolas, que consistiam na criação de pequenas propriedades, nas quais se fixavam trabalhadores vindos desta e de outras partes do País, para produzir e suprir o abastecimento regional e nacional (GARCIA, 2010). Uma dessas Colônias Agrícolas Nacionais foi criada na região do “Mato Grosso Goiano” ou mata de São Patrício, que desencadeou a aproximação de duas cidades, Ceres e Anápolis, de onde nasceu o primeiro trecho da rodovia Belém-Brasília (GARCIA, 2010).

estado de Goiás, em que pese as mudanças no núcleo do poder, continua garantindo os interesses das suas oligarquias, as rurais e as emergentes da indústria, isto é, as classes economicamente dominantes.

Na sequência das mudanças operadas na região, relacionadas às de contexto nacional, vem a construção de Brasília, que foi um símbolo do esforço de constituir um Brasil Moderno (IANNI, 1992), isto é, um capitalismo nacional, industrializado, competitivo, com planejamento governamental, intensa mediação e fortalecimento do Estado de modo a viabilizar a reprodução ampliada do capital, ou seja, a acumulação. Para tanto, o sertão goiano e a sua submissão ao núcleo central é estratégico na consolidação desse novo estágio do capitalismo, contexto em que Goiás também empreende mudanças destinadas a continuar abrigando forças e interesses, que de forma intermitente, apoiados no Estado, continuaram sendo os reais beneficiários do projeto político e econômico em curso.

Essas forças políticas constituíram, no processo histórico, da abolição à República, o que Ianni (1992) chama de “espírito burguês”. Às vezes mais, às vezes menos desenvolvido, esse *espírito* se assenta na cultura como “dimensão fundamental da hegemonia que pode ser construída por uma classe, composição de forças sociais, bloco de poder, Estado” (IANNI, 1992, p. 155). Nesse sentido, “toda configuração hegemônica é necessariamente cultural” (*ibid.*, p. 155).

Sendo assim, a hegemonia política e cultural em Goiás tem relação profunda com o clientelismo, o empreguismo, o coronelismo, o patrimonialismo, o damismo, sobre os quais a mentalidade das elites se habituou ao paternalismo e às benesses do poder público. A lógica é a do capitalismo sem riscos, sempre reforçada pelas inúmeras reedições de formas de obtenção de créditos, empréstimos, isenções, anistias fiscais e outros favores, concedidos por meio do fundo público aos interesses privados (BORGES, 2009).

No estado de Goiás, essas marcas também presentes na formação da cultura política hegemônica no País, tem sua intensidade na capacidade de perpetuação da política tradicional, nos seus representantes, com continuidade de dominação política do Estado e usufruto da estrutura econômica. Os aliados das elites goianas, ainda exercendo dominação ideológica, tem amplo e fiel eleitorado que os mantém na raia graúda do poder, como seus “*representantes*” parlamentares ou governantes.

Em sua maioria, essas pessoas estavam ligadas a corporações policiais,

partidos tradicionais, representantes e defensores das oligarquias rurais, grandes latifundiários, empresários, bicheiros/contraventores, ex e atuais primeiras damas e outras formas de representação da burguesia, os quais demonstravam, em seus mandatos, ser comprometidos com o grande capital e também contrários às reformas sociais de que tanto carece a democracia. Entre as reformas está a agrária, a educacional, a fiscal, a urbana e a habitacional. Os beneficiários e representantes do projeto burguês se mantêm no poder, ainda que demonstravam, em seus mandatos, somente compromissos espasmódicos com as lutas sociais de caráter universal, pois, passadas as eleições, voltam a praticar o clientelismo, o empreguismo e a corrupção pelas negociatas e interesses privados, mantendo-se, em geral, com discurso populista e prática privatista de seu mandato e de seus interesses corporativos e de classe.

Ainda que tenha migrado do meio rural para o urbano, essa hegemonia cultural mantém-se em Goiás, tal como no passado, nas suas estruturas e relações econômicas, políticas e de poder. Assim, sobrepujando a lógica urbano-industrial, o *sertão goiano* de um estado rural passa a ser predominantemente urbano.

Na atualidade, Goiás tem 90,3% de sua população vivendo em seus 246 municípios (IBGE, 2010)⁴⁸. Entre esses municípios, 100 têm até cinco mil habitantes (40,65%); 55 deles de 5001 a 10 mil (22,36%), 39 municípios de 10.001 a 20.000 habitantes (15,85%); 32 de 20.001 a 50.000 (13%); de 50.001 a 100.000 habitantes são 11 municípios (4,47%); de 100.001 a 500.000, 8 municípios (3,25%) e acima de 500.000 apenas sua Capital.

Apesar desses dados, em virtude da baixa arrecadação e densidade demográfica, quase dois terços dos municípios goianos, na análise de Campos (2012), não apresentam características urbanas. De acordo com o autor, se forem comparados os dados de 2000 com os de 2010, registra-se que 28,8% dos municípios perderam parte dos seus moradores durante essa década, que provavelmente, tenham migrado em busca de melhores condições de vida ou estudo. A migração é contínua, o que torna as grandes cidades ainda mais

⁴⁸ Os dados desse último censo demográfico (IBGE, 2010) também relevam que continua diminuindo a população rural no Estado de Goiás, com uma queda de 3,9% em relação a 2000. Entretanto, se feita a comparação com a década de 1990, quando essa queda foi de 21,3%, constata-se que houve uma diminuição no processo migratório, ou seja, a população urbana cresceu, mas em ritmo mais lento. Em 2000 a população urbana era de 4.396.645 pessoas, passando para 5.420.714 em 2010, um aumento de 1.024.069 habitantes.

populosas, com problemas habitacionais e sociais intensos e complexos.

No que se refere à produção no conjunto da economia, o Estado preserva eminentemente um perfil agropecuário, com a 8ª maior participação do total do Valor Adicionado (VA) nacional na agropecuária, com 5,6%, destacando-se na produção agrícola de algodão (3ª colocação), cana de açúcar, milho, soja e produção de grãos (4ª colocação). Além de ser o maior produtor nacional de sorgo, na pecuária, Goiás ocupa o 4º lugar do país em rebanho e abate de bovino; 5º lugar em rebanho e abate de suíno; 6º em rebanho avícola e 6º em produção de leite. Somando-se a esses dados o setor industrial, comercial e de produção de insumos, constata-se que o Estado teve, em 2008, um crescimento de 8,00% do seu Produto Interno Bruto (PIB), superior à média nacional e o maior desde 1995.

Com uma área de 340.086,698 km², Goiás ocupa a 7ª posição no Brasil tanto em extensão territorial quanto em número de municípios (246). A sua população (6.004,045 habitantes)⁴⁹ representa 3,15% do total do País, se posicionando na 12ª colocação nacional.

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)⁵⁰, em Goiás o emprego formal, de 2000 para 2011, cresceu de 10.319 para 38.052. Os setores que mais contribuíram para esse crescimento foram o da indústria de transformação, puxado pelas produções de alimentos, bebidas e de produtos químicos e farmacêuticos, assim como a agropecuária. Entretanto, a força expansiva do capital impulsiona, ao mesmo tempo, o crescimento da força de trabalho disponível e com ela a intensificação das manifestações da *questão social* por meio do subemprego, desemprego e privações objetivas de diversas naturezas. O que novamente se comprova: o crescimento da miséria é concomitante ao acúmulo do capital.

Conseqüentemente, mais de 215 mil goianos passaram a viver na extrema pobreza (IBGE, 2010)⁵¹, o que corresponde a 38% do total da região Centro-Oeste. Destes 215.975 habitantes, 69.000 famílias vivem em condições de miséria. De acordo com critério de classificação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), essas famílias vivem com renda mensal *per capita* de até

⁴⁹ As mulheres constituem maioria no estado, seguindo, de um modo geral, a tendência do País. Na capital de Goiás, que passou de 1.093.007 para 1.302.001 habitantes, também se verifica a predominância de mulheres em sua população.

⁵⁰ Divulgados no Jornal O Popular em 26 de novembro de 2011, em caderno especial intitulado: "Maiores do ICMS 2010".

⁵¹ Divulgados pelo MDS (www.mds.gov.br) em 03/05/2011, com base em mapas do IBGE, relativos ao Censo 2010.

R\$70,00. Entre os estados da região Centro-Oeste, Goiás apresenta a pior situação. Em todo o País, a maioria dos que vivem na situação de pobreza extrema é negra ou parda e jovem. O Nordeste tem a maior porcentagem de pessoas nessas condições, quase 60% do total (9,61 milhões de pessoas). Em segundo lugar está o Sudeste com 2,7 milhões, depois o Norte com 2,65 milhões, o Sul com 715 mil e o Centro-Oeste com 557 mil pessoas em extrema pobreza.

Com a reprodução ampliada do capital, na sua forma acumulativa, a condição dos detentores da mercadoria força de trabalho torna-se progressivamente mais pauperizada, seguindo a *lei geral da acumulação capitalista*. Com efeito, ainda que se registre crescimento do emprego formal, o Censo 2010⁵² também revela que a porcentagem de trabalhadores que ganham salário mínimo em Goiás aumentou de 19,83% (2000) para 28,32% (2010). No mesmo período, o número de trabalhadores que ganhava mais de cinco salários mínimos diminuiu de 9,49% para 5,06%⁵³. E o número dos que ganhavam até um salário mínimo (geralmente do mercado informal), desde 2001, teve pouca variação, como mostra a tabela nº 04.

Tabela nº 04

Rendimento médio mensal domiciliar em % - Goiás

Período	Ate 1 salário mínimo (%)
2001	11,19
2002	11,04
2003	12,57
2004	8,83
2005	11,83
2006	11,09
2007	12,02
2008	11,05

FONTE: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2002/2008.

Assim, aumentando o número dos que ganham menos e diminuindo a faixa dos que percebiam mais, nos últimos 10 anos caiu a desigualdade de rendimentos no mercado de trabalho em Goiás, porém com nivelamento para baixo⁵⁴.

⁵² Fonte: IBGE, dados divulgados parcialmente em 16/11/11 e disponibilizados no site www.ibge.gov.br. Ainda, dados da mesma fonte divulgados em www.seplan.go.gov.br/sepin e consultados sucessivamente nos dias 23,24, 24, 26 e 27 de janeiro de 2012.

⁵³ Na análise do diretor do IBGE em Goiás, Daniel Ribeiro de Oliveira, essa diferença se explica pelo acumulado de ganho real do salário mínimo nos últimos anos, maiores que as reposições da maioria dos outros trabalhadores (Em Jornal O Popular, 17/11/11, p. 3).

⁵⁴ No País, pesquisa divulgada pelo Centro de Política Social da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 03 de maio de 2011, intitulada: "Desigualdade de renda na Década", Coordenada por Marcelo Côrtes Neri, Rio de Janeiro,

No quesito desigualdade, mais do que o aspecto renda, o último Censo IBGE (2010) revela que Goiás contemporâneo continua reproduzindo as heranças e raízes históricas do patriarcalismo, do escravismo, do processo de pauperização no campo, da migração e expansão urbano-industrial, por meio das grandes distâncias que ainda mantém entre negos e brancos, mulheres e homens, população urbana e rural. Em 2000, as mulheres ganhavam 58,6% dos salários dos homens. Em 2010 esse percentual subiu para 68,5% (os homens passaram de um rendimento médio mensal de R\$694,55, no ano de 2000, para R\$1.373,93 em 2010, enquanto as mulheres passaram de R\$407,40 para R\$941,76, mas continuam a ganhar menos que os homens)⁵⁵. A diferença entre os brancos e negros é ainda maior, na proporção de 65,5% a mais para os primeiros. A população urbana recebe 38,8% mais que a rural. O número de domicílios chefiados (exclusivamente) por mulheres no estado subiu de 24% em 2000 para 36,7% em 2010.

Com a expansão dos programas de transferência de renda implantados na década, o estado diminuiu o percentual de pessoas sem rendimento, caindo de 38,25% para 33,72%. Desse modo, o número de pessoas com rendimento saltou de 2,490 milhões em 2000 para 3,374 milhões em 2010, um aumento de 35%. Goiás ocupa a 10ª posição no rendimento médio mensal dos domicílios em todo o País, conforme ilustra a tabela nº 02, apresentada neste capítulo.

Sobre a situação educacional, em Goiás ainda existem 367.099 analfabetos (6.06%), a maior parte deles (297.772) concentra-se na zona urbana. Em gênero, são 186.274 homens e 180.825 mulheres sem alfabetização.

A população de Goiás, entre 2000 a 2010, aumentou 1,8% ao ano, alcançando 18%, índice que ficou acima da média nacional, que foi de 1,17% ao ano. A capital de Goiás passou de 1.093.007 para 1.302.001 habitantes. Nas 10 maiores cidades do estado, que registraram juntas um crescimento populacional de 2,35% durante os anos 2000, residem 50,55% da população de Goiás.

(Disponível em www.fgv.br/cps/dd), aponta que no Brasil a renda dos 50% mais pobres sobe 69% durante o governo Lula (2003/2010), as razões mencionadas no documento como principais responsáveis por esse crescimento são o aumento da escolaridade e a ampliação dos programas sociais do governo.

⁵⁵ A pesquisa de Neri (2011), que compara o crescimento de renda na década de 2000 no Brasil, indica que o aumento de renda das mulheres (16,25%) se deve fundamentalmente ao esforço feminino de trabalhar mais horas e ter mais ocupação em detrimento do seu ritmo de crescimento em escolaridade. Para além do mencionado nesse estudo, com certeza, os programas de transferência de renda, prioritariamente voltado às mulheres, ao lado do aumento do número de responsáveis sozinhas pela provisão do grupo domiciliar, contribuem para explicar o crescimento de renda feminina no Brasil e em Goiás.

Tabela nº 05

Ranking dos dez maiores municípios goianos em população – 2010.

Municípios	População residente	Part. (%)	Taxa geométrica de crescimento anual (%)
Goiânia	1.302.001	21,69	1,77
Aparecida de Goiânia	455.657	7,59	3,08
Anápolis	334.613	5,57	1,51
Rio Verde	176.424	2,94	4,23
Luziânia	174.531	2,91	2,15
Águas Lindas de Goiás	159.378	2,65	4,19
Valparaíso de Goiás	132.982	2,21	3,44
Trindade	104.488	1,74	2,52
Formosa	100.085	1,67	2,44
Novo Gama	95.018	1,58	2,48
Total do Estado de Goiás	6.003.788	100,00	1,84
Total dos municípios	3.035.177	50,55	2,35

FONTE: IBGE, com base nos dados disponibilizados pela SEGPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica – 2011. Elaboração própria.

Um aspecto comum na realidade nacional e também verificado no Estado de Goiás é a tendência crescente de envelhecimento da população. Em 2000, segundo o IBGE, Goiás tinha uma população de 1.265.260 habitantes com mais de 40 anos. Em 2010, esse montante passou para 1.912.004, o que corresponde a um aumento de 51,1%. O contínuo declínio dos níveis de fecundidade resulta na redução da população de 0 a 19 anos, que passou de 1.987.583 (2000) para 1.975.139 habitantes (2010), uma redução de 0,6%. A quantidade de idosos do Estado subiu 56,5% nesta década, passando de 358.816 para 561.625, número superior ao de habitantes com idade até 4 anos: 442 mil crianças.

De todos os municípios do Estado (246), em 2000, apenas 16 apresentavam uma população superior a 50 mil habitantes. Já, em 2010, esse número subiu para 20 municípios. Esse grupo de cidades com mais de 50 mil habitantes reúne atualmente 3,7 milhões de pessoas, o que corresponde a 62,8% do total da população de Goiás. As estatísticas também confirmaram que os três municípios mais populosos do estado de Goiás continuaram sendo Goiânia, Aparecida de Goiânia e Anápolis. Esses municípios são ainda os que geram os maiores Produtos Internos Brutos (PIB) de todo o Estado. Juntos, eles respondem por 39,9% do PIB de Goiás. O perfil geral desses três municípios mais populosos e com maior PIB é demonstrado sinteticamente na tabela nº 06:

Tabela nº 06

Perfil dos três maiores municípios goianos:

	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Goiânia
Área (km ²)	918,375	288,465	739,492
População (Hab) (2010)	335.032	455.657	1.301.892
Eleitores (2010)	230.211	251.269	902.631
Arrecadação de ICMS: (R\$mil) (2009)	427.716	208.830	2.569.223
Taxa de Alfabetização (10 anos ou mais) (%)	92	92,1	95,2
Taxa de mortalidade infantil (p/ 100 nascidos vivos)	20,77	20,96	21,30
Estabelecimentos industriais (n.)	720	964	5.029
Estabelecimentos do comércio varejista (n.)	2.949	2.736	19.799
PIB (R\$ mil): (2008)	6.265.480,11	3.873.756,43	19.457.328,22
PIB per capita (R\$ mil)	18.910	7.827	15.376
Percentual de partic. no PIB geral do Estado (2009)	9,5	5,4	25,0

FONTE: IBGE e SEPIN/SEGPLAN/GOIÁS (2011). Elaboração própria.

Esses três municípios, além de concentrarem juntos mais de um terço da população do Estado, também são responsáveis pela maior movimentação da riqueza nele gerada, seguidos por outros entre os dez mais ricos, cuja economia tem como base principalmente a indústria, o comércio, os serviços e a agropecuária.

De acordo com dados da Superintendência de Estatística, Pesquisas e Informações Socioeconômicas (SEPIN), da Secretaria de Gestão e Planejamento de Goiás (SEGPLAN), com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os dez maiores municípios do estado no tocante ao Produto Interno Bruto (PIB-2009)⁵⁶ foram: Goiânia (25,0%); Anápolis (9,5%); Aparecida de Goiânia (5,4%); Rio Verde (5,0%); Catalão (4,3%); Senador Canedo (3,1%); Itumbiara (2,5%); Luziânia (2,4%); Jataí (2,3%) e São Simão (1,5%). Juntos, esses municípios são responsáveis por 60,8% do PIB de Goiás, o que pode ser visualizado na tabela de nº 07.

⁵⁶ Essa defasagem de ano em relação aos outros dados trabalhados nessa tese se explica pelo fato de que o cálculo do PIB anual só sai a cada dois anos. Assim, os de 2010 e 2011 serão disponibilizados, respectivamente, ao final de 2012 e 2013. Os dados relativos a 2009, entretanto, foram divulgados em 14 de dezembro de 2011, após ser trabalhados conjuntamente por técnicos do IBGE/Goiás e da SEPIN/SEGPLAN - Goiás.

Tabela nº 07

Ranking dos 10 municípios de Goiás responsáveis por 60,8% do PIB do Estado.

Posição	Cidade	PIB em reais	População	PIB per capita	Base da economia
1	Goiânia	19.457.328	1.301.892	15.376	Indústria, comércio e prestação de serviços
2	Anápolis	6.265.480	335.032	18.910	Indústria farmoquímica e comércio
3	Aparecida de Goiânia	3.873.756	455.735	7.827	Indústria, comércio e prestação de serviços
4	Rio Verde*	3.615.987	176.502	22.768	Agropecuária e indústria
5	Catalão	3.348.904	86.597	42.062	Indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária
6	Senador Canedo	2.304.014	84.399	30.599	Indústria, comércio e prestação de serviços
7	Itumbiara	2.047.097	92.942	22.289	Indústria e agropecuária
8	Jataí	1.860.945	88.048	21.767	Agropecuária e Indústrias
9	Luziânia	1.805.535	174.546	8.859	Comércio e prestação de serviços
10	São Simão	1.343.049	17.086	93.866	Comércio, agropecuária e Indústrias

* Esse município foi considerado o mais rico do setor agropecuário no Brasil.

FONTE: IBGE (2008), elaboração a partir de dados disponíveis no site da SEPIN.

Ainda que apresentando pequeno recuo (0,9 p.p) de 2008 a 2009, Goiânia, por ser capital e mais populosa, continua na liderança, seguida por Anápolis que registra crescimento de 1,2 p.p e é o terceiro em população. Na ordem vem Aparecida de Goiânia, que registra o menor crescimento (0,3 p.p), embora seja o segundo mais populoso. De acordo com a Sepin/Segplan (2011), em Anápolis, entre os grandes setores da economia, o de serviços é o de maior peso, com 51,2%, seguido pela indústria com 47,9% do VA municipal. Localizada na Região Metropolitana da capital, Aparecida de Goiânia produz no setor de serviços a maior fatia do VA municipal, com 75,2%, na qual se destaca o comércio atacadista de produtos alimentícios, adubos, fertilizantes, defensivos agrícolas, cervejas e chopes, embora seja registrado aumento na atividade industrial de beneficiamento de arroz, fabricação de tintas, produtos alimentícios e fraldas descartáveis. Com variação na base de sua economia e liderança da indústria, serviços e comércio nos três primeiros, o percentual de participação dos dez maiores municípios em relação ao PIB do estado pode ser visualizado na tabela nº 08.

Tabela nº 08

Participação dos dez maiores municípios em relação ao PIB – Goiás (%)

	2002	2008	2009
Goiânia	27,1	25,8	25,0
Anápolis	5,7	8,3	9,5
Aparecida de Goiânia	3,8	5,1	5,4
Rio Verde	5,0	4,8	5,0
Catalão	3,4	4,4	4,3
Senador Canedo	3,2	3,1	3,1
Itumbiara	2,6	2,7	2,5
Luziânia	2,2	2,4	2,4
Jataí	2,6	2,5	2,3
São Simão	2,1	1,8	1,5

Fonte e elaboração: Segplan-GO/Sepin/Gerência de Contas Regionais e Indicadores - 2011

Além de ser nos municípios que se concentra grande parte da população, do trabalho e da geração de riqueza, também é nesse ente da federação em que os serviços e políticas públicas se realizam. Entretanto, onde mais se desenvolve o capitalismo, maior a produção de necessidades sociais não atendidas. Isso, tanto em função do custo de vida dos grandes centros urbanos, incompatíveis com a baixa renda dos trabalhadores, quanto pela ausência de qualidade de vida gerada pelo precário acesso ao mundo do trabalho, piorada pela insuficiência da oferta de serviços públicos universais e de qualidade. Esses aspectos confirmam, no processo lógico e histórico dessa sociedade e do estado de Goiás, o caráter social da *lei geral da acumulação capitalista*.

O pauperismo se (re)produz no campo, nos grandes e nos pequenos centros urbanos, tem relação com a falta de acesso a emprego e renda, e também com os baixos níveis de escolaridade, cor/etnia, gênero e região. De acordo com dados do IBGE (2010), os municípios goianos com até cinco mil habitantes têm 29% de sua população vivendo com renda nominal mensal total domiciliar *per capita* de até ½ salário mínimo⁵⁷. Nos municípios com população entre cinco a dez mil moradores, esse índice é de 37,1%; nos de dez a vinte mil, 36,5%; nos de 20 a 50 mil, 32,6%. Nos que há entre 50 a 500 mil pessoas, o percentual dos que vivem com essa renda

⁵⁷ Em alguns municípios, como, por exemplo, Buritinópolis, Caturai, Guaraíta, entre outros, esse percentual chega a variar entre 51,7 a 60,2% do total da população que vive com renda per capita de até ½ salário mínimo por mês.

é de 30%. Já os que contam com mais de 500 mil habitantes, 16,3% do total da população, são os que vivem com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* mês. Paradoxalmente, ainda que os dados indiquem que os mais pobres estão predominantemente nos municípios menores, são nos grandes centros que as demandas mais complexas se apresentam e onde existem mais recursos e os serviços podem ser mais bem estruturados.

Nos três municípios pesquisados, o percentual de ganho da população de mais baixa renda é o seguinte:

Tabela nº 09

População residente em domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio e classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar per capita nominal nos três maiores municípios – Goiás – 2010.

Municípios	População residente em domicílios particulares permanentes	Proporção de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, por classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar per capita nominal (%)			
		Até 70,00 R\$	Até $\frac{1}{4}$ Salário Mínimo (= 127,50 R\$)	Até $\frac{1}{2}$ Salário Mínimo (= 255,00 R\$)	Até 60% da mediana – Brasil Total (= 225,00 R\$)
Anápolis	152.959	0,8	6,1	25,9	18,6
Aparecida de Goiânia	443,048	0,9	6,6	27,1	19,9
Goiânia	1.268.155	0,5	3,5	16,3	11,4

FONTE: IBGE (Censo/2010). – Resultados Preliminares do Universo divulgados em novembro 2011. Elaboração própria.

Ainda que o PIB tenha crescido em grande parte dos municípios e alguns indicadores, como a alfabetização, tenham melhorado, a desigualdade persiste. A renda e a riqueza permanecem muito concentradas, conforme demonstram as tabelas relativas às taxas de alfabetização e ao índice de *Gini* dos três maiores municípios goianos, com destaque para o crescimento um pouco menor de alfabetização na capital, que, embora seja uma das cidades mais desiguais do mundo, pelo seu índice de *Gini*, seria menos desigual que Anápolis, apresentando realidade mais próxima da vizinha Aparecida de Goiânia.

Tabela nº 10

Taxa de Alfabetização (%)

	Anápolis		Aparecida de Goiânia		Goiânia	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Taxa de Alfabetização (%)	92,0	94,70	92,10	95,04	95,20	96,85

FONTE: IBGE (Censo 2010). Elaboração própria.

Tabela nº 11

Índice de Gini por município, relativos ao início e ao fim da década.

	Anápolis		Aparecida de Goiânia		Goiânia	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Índice de Gini	0,56	0,57	0,44	0,47	0,44	0,46

FONTE: IBGE (Censo 2010). Elaboração própria.

Conforme se lê nas tabelas, em todo o estado registra-se um crescimento da quantidade de idosos durante a década, no entanto, nos maiores municípios, mesmo com crescimento desse segmento, a predominância é da faixa populacional economicamente ativa, majoritariamente entre 25 e 59 anos, conforme mostra a tabela seguinte, de nº 12.

Tabela nº 12

Distribuição percentual por grupo de idade nos três municípios mais populosos: Goiás – 2010.

População	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Goiânia
População Residente	334.613	455.657	1.302.001
0 a 5 anos	8,5	9,9	7,8
6 a 14 anos	14,9	16,0	13,0
15 a 24 anos	18,0	19,5	18,7
25 a 39 anos	25,1	28,1	27,4
40 a 59 anos	23,6	20,5	23,5
60 anos ou mais	9,9	6,1	9,6
TOTAL Goiás	6.003.788 habitantes		

FONTE: IBGE (Censo/2010). Elaboração própria.

Na mesma década o mercado de trabalho apresenta aquecimento, porém, nas três cidades pesquisadas, com aumento da geração de empregos formais e admissão de um número crescente de trabalhadores, também ocorre aumento das demissões. Assim, o número de desligamentos é próximo do número de admissões, deixando um pequeno saldo de empregos formais no mercado, Isso demonstra menor crescimento real e mais uma rotatividade da força de trabalho com instabilidade da situação de emprego dos trabalhadores nas grandes cidades.

Nos últimos dez anos, a renda mensal média nos municípios pesquisados, com exceção de Goiânia, praticamente triplicou. Também verificou-se elevação das

taxas de alfabetização. O primeiro aspecto é comumente atribuído à fase chamada de estabilização econômica, precisamente a era do governo FHC. Ainda que a década de 90 seja considerada a da estabilização econômica⁵⁸, é preciso considerar que nessa década houve acúmulo, sobretudo, de perdas geradas pela inflação durante o período anterior. Além do mais, foi nessa época que se ampliou o número de trabalhadores remunerados com apenas um salário mínimo e diminuiu o número com rendimentos médios, ficando ainda mais distante o topo de trabalhadores mais qualificados e com maiores rendimentos, da grande parte assalariada e com menores salários.

Essa equação, na média, eleva os rendimentos, mas não significa que reduziu as desigualdades em relação à concentração de renda. A desigualdade no Brasil é quase sempre analisada pelo ângulo dos ganhos dos mais pobres e não pela propriedade e redistribuição da riqueza gerada tanto em forma de bens e serviços, como em rendimentos comparados a todas as classes sociais.

Na tabela que segue pode ser visualizada a relação de emprego formal com o número de admitidos e desligados, assim como o rendimento médio em cada um dos municípios de maior porte de Goiás durante os anos 2000. Os dados indicam melhoria nas taxas de alfabetização, pequena variação entre emprego formal, admissão e demissão (saldo positivo ou negativo de empregos). Evidenciam uma variação média de renda, no período, de até três vezes para mais caso se compare Goiânia com Aparecida de Goiânia, e uma diferença de aproximadamente 30% se comparado Anápolis com a capital, sob a liderança da segunda em rendimentos médios dos trabalhadores.

⁵⁸ Na análise de Marcelo Neri (2011), a década de 2000 pode ser chamada de a década da redução da desigualdade, assim como a de 90 foi chamada da estabilização. A desigualdade, para ele, atingiu o piso histórico desde que começou a ser calculada nos anos 60. Tendo por base dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e Pesquisa Mensal de Emprego (PME), seu estudo mostra que a renda dos 50% mais pobres cresceu 67,93% entre dezembro de 2000 ao mesmo período de 2010, enquanto a renda dos 10% mais ricos cresceu apenas 10%. Mostra que o aumento da escolaridade e o crescimento dos programas sociais do governo foram os principais responsáveis para a redução da desigualdade. Entre os 20% mais pobres, a escolaridade avançou 55,6%, já entre os 20% mais ricos, aumentou 8,12%. Os negros tiveram um aumento de 43% de renda no mesmo período (2001-2009), e os brancos 21% (Jornal O Hoje, Goiânia, 04/05/2011).

Tabela nº 13

Relação de emprego formal com número de admitidos e desligados, com rendimento médio em cada um dos municípios de maior porte – Goiás, na década.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Anápolis	Emprego Formal - Admitidos (número)	13.317	13.830	19.527	19.970	18.281	17.946	19.586	21.970	23.024	26.541	31.761	30.666	38.904
	Emprego Formal - Desligados (número)	13.985	12.476	15.709	19.436	16.997	17.321	17.166	19.359	20.501	23.451	28.139	28.024	32.962
	Emprego Formal - Saldo (número)	-668	1.354	3.818	534	1.284	625	2.420	2.611	2.523	3.090	3.622	2.642	5.942
	Número de Empregos Formais (número)			40.123										82.172
	Rendimento Médio (R\$)			428,78										1.257,22
	Taxa de Alfabetização (%)			92,0										94,70
Aparecida de Goiânia	Emprego Formal - Admitidos (número)	19.448	17.598	23.275	28.257	24.522	23.651	29.739	30.433	35.750	39.550	53.686	55.285	65.014
	Emprego Formal - Desligados (número)	18.655	17.158	20.115	26.025	24.350	20.943	25.538	29.997	31.330	35.439	46.735	49.577	60.926
	Emprego Formal - Saldo (número)	793	440	3.160	2.232	172	2.708	4.201	436	4.420	4.111	6.951	5.708	4.088
	Número de Empregos Formais (número)			40.431										100.012
	Rendimento Médio (R\$)			363,36										996,47
	Taxa de Alfabetização (%)			92,1										95,04
Goiânia	Emprego Formal - Admitidos (número)	108.110	97.703	117.421	119.457	125.950	117.677	129.442	148.507	144.341	156.524	184.351	191.411	227.415
	Emprego Formal - Desligados (número)	109.122	101.262	111.010	114.431	116.504	115.162	117.037	133.798	139.127	145.915	166.695	177.873	202.620
	Emprego Formal - Saldo (número)	-1.012	-3.559	6.411	5.026	9.446	2.515	12.405	14.709	5.214	10.609	17.656	13.538	24.795
	Número de Empregos Formais (número)			325.547										558.901
	Rendimento Médio (R\$)			664,37										1.653,32
	Taxa de Alfabetização (%)			95,2										96,85

FONTE: IBGE (2010) . Dados agregados e disponibilizados pela SEGPLAN-GO / SEPIN /Gerência de Estatística Socioeconômica – 2011. Elaboração própria.

No ano de 2010, a distância de renda média dos municípios diminuiu, principalmente entre os dois menores e verifica-se a mesma tendência já anteriormente identificada, de nivelamento para baixo no nível de ganhos financeiros da população residente. Na tabela de nº 14, pode ser visualizada a média de rendimentos gerais da população por município, onde se destaca Aparecida que apresenta o menor valor médio dentre os três maiores, o que equivale à metade do valor da média apresentada pela sua vizinha: Goiânia.

Tabela nº 14

Valor médio e *quartis* dos rendimentos mensal total domiciliar per capital nominal, por situação do domicílio, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios – Goiás – 2010

Municípios	Rendimento mensal total domiciliar per capital nominal			
	Valor médio (R\$)	Quartis (R\$)		
		1º quartil	2º quartil (mediana)	3º quartil
Anápolis	684	255	448	740
Aparecida de Goiânia	580	255	412	667
Goiânia	1092	340	600	1140

FONTE: IBGE (Censo/2010). – Resultados Preliminares do Universo 2011, disponibilizados em www.ibge.gov.br (Nov/2011). Elaboração própria.

O crescimento do emprego com remuneração mínima aporta a uma significativa demanda (reprimida) no campo dos direitos e da política social: a educação infantil. Nesse quesito, indiretamente (porque é, sobretudo, um direito das crianças) relacionado à questão do trabalho e aos direitos sociais de um modo geral, o acesso ou não aos centros de educação infantil é fator que pode melhorar ou piorar o ingresso ao mercado de trabalho e à riqueza social em forma de bens e serviços. É imprescindível a garantia qualificada de educação infantil (zero a seis anos), principalmente se for considerado o número de domicílios monoparentais, em que a maioria dos responsáveis é a mulher. Nos municípios analisados o avanço verificado não corresponde ao necessário investimento público, condizente com o aumento da demanda, movimentada principalmente pelo aquecimento do número de empregos formais de baixa remuneração. A enorme demanda reprimida, devido à insuficiência de vagas em estabelecimentos públicos de educação infantil, vem se constituindo intervenção corriqueira dos Conselhos Tutelares, passando o acesso à via da judicialização.

O número de estabelecimentos e vagas existentes ainda é muito pequeno conforme demonstram os dados que seguem, tendo diminuído em Aparecida de Goiânia na passagem de 2010 para 2011.

Tabela nº 15

Evolução do número total de crianças matriculadas em educação infantil nos anos 2010/2011 por município.

Crianças em creche e estabelecimentos de ensino por município	Anápolis		Aparecida de Goiânia		Goiânia	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Matrículas na Creche - Total (alunos)	1.564	1.787	953	879	10.030	11.040
Estabelecimentos de Ensino - Total (número)	206	-	190	-	744	-

FONTE: IBGE (Censo/2010). Elaboração própria

Como já registrado, a redução do analfabetismo evoluiu nos três municípios, ou seja, todos apresentaram melhora nas taxas de alfabetização durante a década. Aparecida de Goiânia ainda é o que apresenta pior índice em todas as faixas de idade, exceto na primeira, conforme demonstra as tabelas 16 e 17.

Tabela nº 16

Pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, totais e respectivas taxas de analfabetismo, por grupos de idade, segundo os grandes municípios e as classes de tamanho das suas populações – Goiás – 2010.

Municípios	Pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, total e respectivas taxas de analfabetismo, por grupos de idade (%)									
	15 anos ou mais		15 a 24 anos		25 a 39 anos		40 a 59 anos		60 anos ou mai	
	Total	Taxa (%)	Total	Taxa (%)	Total	Taxa (%)	Total	Taxa (%)	Total	Taxa (%)
Anápolis	14.780	5,8	417	0,7	1.640	2,0	5.012	6,4	7.711	23,2
Aparecida de Goiânia	17.901	5,3	913	1,0	3.009	2,4	6.530	7,0	7.449	27,0
Goiânia	33.936	3,3	1.640	0,7	4.766	1,3	10.558	3,5	16.972	13,6

FONTE: IBGE (Censo/2010). – Resultados Preliminares do Universo 2011. Elaboração própria

A melhora pode ser visualizada na demonstração anual, constante na tabela de nº 17.

Tabela nº 17

Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, por grupos de idade, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios – Goiás – 2000/2010

Municípios	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade por grupos de idade (%)						
	Total		Grupo de idade				
			15 anos a 24 anos		25 anos a 59 anos		60 anos
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Anápolis	8,8	5,8	1,8	0,7	7,7	4,1	34,4
Aparecida de Goiânia	8,7	5,3	2,3	1,0	8,5	4,3	42,5
Goiânia	5,2	3,3	1,2	0,7	4,3	2,3	23,3

FONTE: IBGE (Censo/2010). – Resultados Preliminares do Universo 2011. Elaboração própria

É preciso lembrar que um importante fator de reprodução da desigualdade social, além da concentração da propriedade e da renda, é o analfabetismo e o baixo nível de escolaridade. É comprovada a relação entre baixa escolaridade e baixa renda. De modo que, a baixa renda, combinada com as piores situações de escolaridade são expressões da *questão social* que contribuem

fortemente para perpetuar a subsunção do trabalho ao capital. O que está diretamente relacionado à limitada democracia existente com restrições evidentes da possibilidade de exercício de liberdade para muitas famílias. Ainda restritos à preocupação primeira de garantir renda, voltados principalmente às famílias com crianças, os programas sociais brasileiros de transferência de renda não atingem, nos moldes atuais, a estrutura básica de reprodução da desigualdade. O que deve começar pelo acesso ao trabalho digno e seguro, renda condizente com a satisfação das necessidades básicas e escolaridade crescente e de qualidade. Assim, mesmo com um crescimento anual de acesso ao Programa Bolsa Família, desde que passou a ser garantido, tanto no país como no Estado de Goiás, os dados do último Censo (2010) revelam a diminuição, mas ainda é significativo o número de responsáveis por crianças pequenas que não são alfabetizados, sendo Aparecida de Goiânia, mais uma vez, é o município que tem o maior número deles dentre os três maiores. Ademais de não serem alfabetizados, a tabela seguinte combina a informação do não acesso ao saneamento adequado por essas famílias.

Tabela nº 18

Proporção de crianças de 0 a 5 anos de idade residentes em domicílios particulares permanentes, com responsável ou cônjuge analfabeto, com saneamento inadequado, segundo os maiores municípios e as classes de tamanho da população dos municípios – Goiás – 2000/2010.

Municípios	Proporção de crianças de 0 a 5 anos de idade, residentes em domicílios particulares permanentes (%)					
	Com responsável ou cônjuge analfabeto (1)		Com saneamento inadequado (2)		Com responsável ou cônjuge analfabeto e saneamento inadequado (2)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Anápolis	10,2	5,2	5,7	1,5	1,3	0,2
Aparecida de Goiânia	11,9	5,9	7,8	0,4	1,7	0,1
Goiânia	7,1	3,6	0,8	0,1	0,2	0,0

(1) Municípios e classes de tamanho de população referidos à estrutura político-administrativa existente na data de referência do Censo Demográfico 2010.

(2) Todas as formas de abastecimento consideradas inadequadas, isto é, sem abastecimento de água por rede geral, sem esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica e sem lixo coletado diretamente ou indiretamente.

FONTE: IBGE (Censo/2010). www.ibge.gov.br - acesso novembro/2011. Elaboração própria.

É claro que diminuir os índices de precariedade e dos fatores imbricados na sua reprodução, com transmissão geracional da

condição de pobreza é um fato a ser comemorado do ponto de vista das vicissitudes da democracia. Entretanto, o horizonte, para além da garantia de renda (minimíssima), não pode deixar de considerar um conjunto de acessos, relacionados aos direitos fundamentais e garantias de condições de usufruto da riqueza socialmente produzida, sob pena de continuar a desigualdade que condena grande parte da população brasileira e goiana a viver na miserabilidade. Nos três maiores municípios de Goiás, dos 1.864.162 residentes em domicílios particulares permanentes, 69,3% vivem com até ½ salário mínimo como rendimento mensal total domiciliar *per capita*. E quase metade (49,9) vive com até 60% da renda mediana mensal nacional *per capita*.

Tabela nº 19

População residente em domicílios particulares permanentes e proporção de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio e classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar *per capita* nominal, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios – Goiás – 2010.

Municípios	População residente em domicílios particulares permanentes	Proporção de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, por classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar per capita nominal (%)			
		Até 70,00 R\$	Até ¼ Salário Mínimo (= 127,50 R\$)	Até ½ Salário Mínimo (= 255,00 R\$)	Até 60% da mediana – Brasil Total (= 225,00 R\$)
Anápolis	152.959	0,8	6,1	25,9	18,6
Aparecida de Goiânia	443,048	0,9	6,6	27,1	19,9
Goiânia	1.268.155	0,5	3,5	16,3	11,4

FONTE: IBGE (Censo/2010). – Resultados Preliminares do Universo (www.ibge.gov.br - acesso novembro/2011). Elaboração própria.

Esses dados não só indicam, mas comprovam, o quanto são necessários os serviços públicos para atender às necessidades de saúde, educação, habitação, alimentação, lazer, cultura, transporte e a outros direitos da população. Em outros termos, os municípios precisam, com o apoio dos outros entes da federação, viabilizar acesso às políticas sociais, dentre as quais a assistência social.

Entretanto, na realidade dos municípios, ao contrário da necessidade que a realidade aponta, o acesso ao fundo público pelas políticas sociais não cresce na proporção das suas demandas. O perfil tecnocrático das gestões, sempre voltadas para as obras e investimentos que dão visibilidade imediata ao *empreendedorismo* do governante – além, claro, dos conchavos políticos partidários, do empreguismo que o sustenta e das articulações que visam o próximo pleito eleitoral, com objetivo de continuidade no poder - apresentam, em geral, muito baixo desempenho na gestão⁵⁹ das políticas sociais.

Os municípios, em suas gestões, ficam presos às ilusórias medidas destinadas à geração de crescimento econômico, entregando o fundo público ao capital e aos interesses privados, em forma de incentivos e isenções fiscais para as empresas que ali se instalarem e movimentarem suas economias. Essa deliberação, todavia, não chega a incrementar os mecanismos que podem significar distribuição da riqueza por meio de bens e serviços, com acesso mediado pelas políticas públicas.

Não obstante a condição do município de federado e *autônomo*, a complexidade dos problemas para os quais deve apresentar respostas, as suas particularidades (porte, capacidade de gestão), os distintos compromissos de cada gestão, os arranjos político-partidários e, com estes, a distribuição dos cargos, são condições que levam à heterogeneidade na implantação de uma política nacional, fazendo com que não ocorra na mesma direção em todos os lugares. A assistência social, particularmente, por suas conhecidas características, com históricas práticas de politicagem e distorção dos seus

⁵⁹ A capacidade de gestão diz respeito às condições políticas e técnicas de elaboração, planejamento das ações, serviços e políticas, para além do que custam, mas de acordo com as demandas locais, bem como ao compromisso e capacidade de não desviar recursos e aplicar adequadamente o dinheiro público em favor de políticas e serviços regulares, com acessos sistemáticos e de qualidade reconhecida pela população, mediante os resultados que produz em suas condições de vida.

propósitos constitucionais. Sendo distintas as condições de cada município, é também distinto o alcance das respostas que cada um consegue dar com os serviços que realiza. Essas diferenças são pautadas mais pela relação de dependência econômica entre os entes federados que propriamente pela relação necessidade social e políticas correspondentes em determinada localidade.

Isso ocorre, antes de tudo, pela concentração dos recursos públicos nos estados e na União em detrimento de alocá-los nos municípios, os quais acabam se subordinando e perdendo sua suposta autonomia em virtude da quase completa dependência financeira que vêm adquirindo ante à lógica de apropriação do bolo orçamentário nacional. Assim, as gestões públicas municipais, ainda que de algum modo investidas de marcas e características ideológicas e político-partidárias, vão arrastando-se na relação pragmática, constituída, sobretudo, pelo financiamento vindo da União.

Na área da assistência social, essa realidade é facilmente visualizada no crescimento dos orçamentos federais nos fundos municipais de assistência social em detrimento de orçamento próprio. Quanto mais amplia a transferência do primeiro, mais encolhe o segundo, o que não significa crescimento específico do orçamento federal para a área. Esse aspecto será mais bem aprofundado no capítulo três desta tese.

Inseridos na dinâmica do desenvolvimento capitalista, portanto, no mesmo processo lógico e histórico de geração da riqueza e da pobreza, cada um dos municípios tem sua história, suas oligarquias econômicas. E, nessas tradições, suas atuais composições políticas e alianças de governo. Eleitos em 2008, os atuais governos exercem mandatos a partir de 2009. Em Anápolis a composição político-partidária de governo é do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo o prefeito e o vice são do mesmo partido⁶⁰. No município de Aparecida de Goiânia o prefeito é do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o vice é do Democratas (DEM)⁶¹, os quais para a eleição não

⁶⁰ Diferentemente dos outros dois municípios, em Anápolis não há e nunca houve qualquer aliança do PMDB com o PT. No primeiro turno a chapa PT-PT foi para o segundo turno só com o apoio do Partido Socialista Cristão (PSC). Para as eleições de segundo turno a coligação se amplia e a “chapa pura” passa a contar com o apoio de todos os partidos, exceto PSDB e PMDB, sendo esse segundo o seu concorrente derrotado.

⁶¹ O PT em Aparecida de Goiânia não compôs chapa com o PMDB, mas em face de uma negociação maior entre as siglas, o que envolve projeto de reeleição do atual prefeito Maguito Vilela (PMDB) e a

contaram com o apoio do PT. Já em Goiânia o prefeito eleito é do PMDB e o vice do PT. Com a saída do líder do PMDB para concorrer ao poder estadual, assume a prefeitura o representante do PT. O governo municipal é, portanto, composto por PT/PMDB e outros aliados. Nesse mosaico político-partidário que fatia o poder por dentro, as secretarias de assistência social nos municípios estão distintamente distribuídas. Em Anápolis o gestor é do PT. Em Aparecida de Goiânia a gestão está sob a responsabilidade da primeira dama (PMDB). Em Goiânia, a pasta é da cota do PMDB, estando com esse partido até início de 2012, quando passa para um representante do PT.

Em que pesem as particularidades históricas de cada município, no âmbito do desenvolvimento político-econômico de Goiás, eles têm em comum uma trajetória marcada por dominações e disputas entre distintas oligarquias, que se mantêm por força do seu passado. Os municípios pesquisados são, ao mesmo tempo, os que mais produzem riqueza e pobreza, o que os torna ricos em desafios, sobretudo, ante as pressões que a desigualdade por si engendra, requerendo do poder público e de seus governantes competência e recursos para desenvolver as políticas que a realidade exige. Em seguida, apresenta-se uma síntese histórico-econômica de cada um dos municípios pesquisados.

- **ANÁPOLIS:**

Na rota da *modernização* e expansão do capitalismo, Anápolis, por sua localização (a 154 km de Brasília e a 55 km de Goiânia), foi a base logística para a construção de Brasília, consolidação de Goiânia e de Palmas. Com o nome inicial de Santana das Antas, a Lei estadual nº 320, de 31 de julho de 1907, alterou para *Anápolis* o nome do município, que completou 104 anos em 2011 e vive um dos momentos de maior aquecimento de sua economia, potencializado pela conclusão da Ferrovia Norte-Sul. Esta via integra-se à já existente Ferrovia Centro-Atlântica, que escoar produtos para o Sudeste, Sul e facilita exportações pelos portos do Espírito Santo⁶². Iniciada em 1987, durante

disputa do governo estadual em 2014, os partidos se juntaram na atual administração e hoje o PT faz parte do governo, ocupando duas secretarias. O projeto que reúne as duas siglas nessa conjuntura tem o propósito de derrotar a sigla hegemônica no governo estadual há vários mandatos, o PSDB.

⁶² Alemanha, França, *Hong Kong*, China e Argentina são os principais destinos das exportações de produtos da soja, insumos, medicamentos e carnes de Anápolis, sobretudo, a Alemanha com uma participação de 40%. Nas importações de automóveis, peças e insumos para a fabricação de medicamentos o município lidera como fornecedor internacional a Coreia do Sul (68%), mas participam

o governo de José Sarney, a Ferrovia Norte-Sul⁶³ está com sua capacidade operacional prevista se iniciar em 2012.

Anápolis é o marco zero desta ferrovia que está sendo construída para integrar e ampliar o sistema ferroviário brasileiro, facilitando o trânsito das mercadorias e matérias-primas dali originadas. Com mais de dois mil quilômetros, essa Ferrovia começa em Anápolis, cruza o Tocantins e o Maranhão, terminando no Porto de Itaqui - MA. A obra faz da cidade de Anápolis um dos principais pontos de logística dos negócios do Brasil no tocante aos setores de mineração, agronegócios – principalmente grãos – e indústrias, contando inclusive com um distrito agroindustrial.

O Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA) foi criado em 1976, mas foi a partir dos anos 1990 que se consolidou e hoje já não dispõe de vagas para a quantidade de empresas que solicitam instalação no local, pois já opera em sua capacidade máxima⁶⁴. Esse Distrito Agroindustrial é uma das iniciativas de apoio direto do Estado ao capital privado, que desencadeia a capacidade de investimento e crescimento industrial de Goiás. Desde o início, busca “reduzir custos a partir da transformação local das produções agropecuária e mineral. Juntos, esses dois subsetores representam mais de 60% do Valor de Transformação da indústria goiana em 1960 e, respectivamente, 37,2% e 19,8% em 1885” (BORGES, 2009, p. 207).

O município integra o eixo Goiânia-Anápolis-Brasília, onde vivem cerca

desse processo também os Estados Unidos, Japão, Suíça e Alemanha.

⁶³ Durante os meses de junho e julho (2012), a imprensa brasileira, especialmente de Goiás, divulga escândalos de corrupção relacionados à construção desta Ferrovia em Goiás. O Ministério Público Federal apresentou denúncia, que culminou na prisão do ex-deputado federal e ex-presidente da empresa estatal federal (VALEC Engenharia, construções e ferrovias S.A) o goiano José Francisco das Neves, conhecido como Juquinha das Neves. O inquérito o acusa de favorecimento em licitação e ágio de mais de R\$ 48 milhões, no ano de 2004, referente a um trecho de 105 km desta Ferrovia. Esse valor corresponde a um sobrepreço de quase 30% do valor cobrado no mercado. Neves é ligado ao atual presidente do Senado José Sarney e o inquérito cita seu filho, Fernando Sarney, como um dos cúmplices e supostos favorecidos. O patrimônio pessoal de Neves, após presidir a empresa, está estimado em R\$ 60 milhões.

⁶⁴ De acordo com análise de Borges (2009), efetivamente, somente nas décadas de 1960 e 1970 manifestam-se os primeiros sinais de industrialização em Goiás e destaca como pano de fundo do favorecimento desse processo, dentre outros, os seguintes: a urbanização acelerada; os avanços no setor de energia elétrica (Usina de Cachoeira Dourada); a industrialização da agricultura que disponibiliza capital e libera mão de obra de baixo custo para o mercado urbano; a expansão da atividade mineral. Para o autor, a ação do Estado mostra-se efetiva principalmente nas três primeiras, mas outras iniciativas de apoio direto do Estado ao capital privado vão impulsionar ainda mais a industrialização regional, por meio de instrumentos legais de incentivo fiscal, financeiros, infraestruturais e administrativos que regulamentam o mercado e minimizam as incertezas para os investimentos privados. Dentre essas iniciativas está o Daia de Anápolis (1976).

de seis milhões de pessoas. Com o pleno funcionamento da Norte-Sul amplia-se enormemente a possibilidade de um crescimento ainda maior de negócios financeiros, com mais aquecimento da economia e maior riqueza, representada por seu Produto Interno Bruto, já bem significativo no conjunto do estado, puxado pela indústria farmacêutica, de construção civil e outros.

Anápolis é, assim, o município goiano que produz a segunda maior riqueza do Estado, só fica atrás da capital.⁶⁵ Apresentou um crescimento nominal de 192% no seu Produto Interno Bruto entre 2002 e 2008. O principal motor de sua economia é o setor industrial, que responde por 42,67% do seu PIB. De acordo com dados da SEPIN/GO (2008), o município saltou de R\$2,15 bilhões para R\$ 6,26 bilhões em seis anos. Saiu de 8,3% em 2008, para 9,5%, em 2009, devido ao aumento na indústria de transformação, com destaque para alimentos e bebidas, produção de medicamentos e fertilizantes, além da expansão do comércio atacadista.

Esse município ocupa o primeiro lugar no *ranking* brasileiro de produção de medicamentos genéricos, com concentração de laboratórios de produtos farmacêuticos. Além desses, há, no município, cerca de 700 indústrias que atuam nos setores: automobilístico, produção de bebidas, fabricação de óleos vegetais, adubos, fertilizantes, rações, embalagens, entre outros, que compõem a âncora de movimentação econômica anapolina. Tudo isso em seu complexo agroindustrial (Daia), o maior do gênero no Estado e tido como grande responsável pelo desenvolvimento econômico do município, da criação aos dias atuais. A classe operária do município é predominantemente empregada no setor farmacêutico, onde trabalham 5.616 pessoas. Em 2010, dos 13.586 novos trabalhadores empregados no município, 5.376 foram no setor industrial.

Nesse contexto, também crescem as instituições de educação públicas e privadas, tentando ocupar o nicho de necessidade de qualificação da mão de obra na região e fora dela, constituindo esses serviços atrativo para os que buscam acesso à escolarização, sobretudo de nível superior.

Em 2009 foi inaugurado um campus do Instituto Federal de Educação,

⁶⁵ De acordo com reportagem de O Popular, a cidade é chamada pelo meio empresarial de “*capital econômica de Goiás*”. O Popular – Encarte Especial: Anápolis - 104 anos: na rota do crescimento.

Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), que oferta oito cursos de grande demanda, mas a cidade já conta com um polo universitário que concentra diversas faculdades, entre públicas e privadas, com predominância das segundas. Além dessa, outra mercadoria que cresce são os serviços de saúde privados, por meio de clínicas e hospitais particulares especializados. Esses são os principais serviços que vêm movimentando a economia anapolina e elevando sua riqueza, expressa em seu PIB. Além do crescimento do mercado privado de saúde, vem crescendo, significativamente, a oferta de ensino a distância oferecido pelas instituições privadas, inclusive do curso de Serviço Social.

De acordo com reportagem publicada na Revista Veja (2011), o município de Anápolis está entre os que mais crescem economicamente no País. Em 2012 receberam novas linhas de montagem da Hyundai Cooa, unidades da indústria Ypê, da AmBev e da Pfizer, que vão impulsionar ainda mais a produção da riqueza nesse município, que já movimentou pelo seu porto seco 2,4 bilhões de dólares no ano de 2010.

O Porto Seco⁶⁶ - com o moderno Terminal Exportador de Minério de Cobre, com 5 mil m² de área e capacidade de armazenamento de 10 mil toneladas de minério - contribuiu para que, em 2010, a arrecadação do município alcançasse 450 milhões, devendo chegar a 700 milhões em 2011 e a mais de 1 (um) bilhão em 2012, segundo informações de sua administração, divulgada em jornal local (O Popular, 31/07/11, encarte especial, p.4).

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento do Município (Sedem), com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho (MTE), em Anápolis houve um significativo crescimento na geração de empregos formais, cerca de 42 mil entre 2000 e 2010, o que equivale a um aumento de 105% no número de postos de trabalho anteriormente existentes. Os principais setores são serviços (5.530) e comércio

⁶⁶ Em operação na cidade desde 1999, o Porto Seco Centro-Oeste é a primeira Estação Aduaneira Interior (EADI) de Goiás, que atrai e facilita as operações de importação e exportação das empresas, com redução de custos, o que explica o desenvolvimento acelerado do capitalismo, mediante vantagens fiscais e aumento potencializado do lucro com apoio e incentivo público. A Estação Aduaneira opera ao lado da área da Plataforma Logística Multimodal de Goiás, projeto do governo do Estado em andamento, que vai reunir, em um só local, diversas operadoras, atividades relativas ao transporte, logística e distribuição de mercadorias, tanto para o trânsito nacional quanto internacional, nos modais ferroviário, rodoviário e aéreo.

(2.442), com grande incremento da indústria, principalmente a partir de 2005, quando foram gerados 8.569 postos. Também, desde essa data, o setor serviços gerou mais 7.984 postos de trabalho. Entre 2000 e 2010, a maior concentração de empregos foi de pessoas que tinha como nível de escolaridade o ensino médio completo. A partir de 2009, a ocupação de postos de trabalho por empregados de nível superior completo foi maior do que o ensino fundamental (O Popular, 31/07/11).

Em oito anos, o Produto Interno Bruto (PIB) de Anápolis, cerca de 4,7 bilhões de reais, praticamente triplicou. Principalmente a partir de 2005, o PIB teve uma aceleração que alcançou a cifra de R\$ 5,240 bilhões (2007) e R\$ 7,292 bilhões (2009), um crescimento de 123% em relação ao ano de 2000. Em 2010, o município cresceu 22%, mais que a média nacional e estadual. Diante dessas informações, é quase impossível não ficar com a ilusão de que toda essa riqueza elevará as condições de vida da população desse município.

Não se pode perder de vista, entretanto, que o crescimento da riqueza gera, no mesmo processo, acumulação de capital e intensificação da miséria. Trata-se de uma miséria não revelada pelo montante de riqueza que a economia movimenta, pelo volume de mercadorias que é produzido, riqueza que não chega aos trabalhadores. Estes, se tiverem “sorte” de conseguir vender sua força de trabalho, estarão inseridos nos empregos precários, perceberão baixos salários e terão horas intensas de trabalho.

Para acessar esses empregos tem-se exigido mais escolaridade e capacitação, às quais grande parte do exército de reserva não tem condições de atender. Perante tal situação, cresce a demanda por programas sociais como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, nessa mesma realidade municipal, paradisíaca para a acumulação e o lucro do grande capital e pauperização da classe trabalhadora, que padece nas mais diversas privações.

- **APARECIDA DE GOIÂNIA**

Aparecida de Goiânia é uma cidade bem mais jovem que Anápolis, fruto da explosão urbana de uma capital que não tinha lugar para todos os que migram em busca de trabalho, escolaridade, tratamento de saúde e melhores condições de vida. Pelos altos custos de sobrevivência na capital, Aparecida de

Goiânia põe-se como *cidade satélite* de Goiânia, ao mesmo tempo que a ela fornece (e troca) força de trabalho. É uma das três cidades que se tornaram a rota principal da modernização capitalista goiana e sua vinculação, ainda que subordinada, às demais regiões do País, seja pela construção de Brasília, seja pela proximidade à capital de Goiás.

Situada entre os municípios de Goiânia e Hidrolândia, Aparecida de Goiânia faz parte da Região Metropolitana, denominada Grande Goiânia e está localizada a 19 quilômetros da capital de Goiás, a 70 de Anápolis e a 224 quilômetros de Brasília.

Foi em 1963 que a cidade de Aparecida de Goiânia passou à categoria de município, pela Lei Estadual nº 4.927, de 14/11/1963. Hoje, com 49 anos de existência, já é um município de grande porte e está entre as que mais crescem no Brasil. Para movimentar a sua economia, este município, seguindo a mesma tendência dos demais na estratégia de expansão do capital, criou, a partir de 2000, dois distritos industriais.

Com isso, os serviços cresceram 320% entre 2003-2008, puxados por empresas de logística. A cidade abriga centros de distribuição das empresas BR Foods, Unilever e Drogasil. Para este ano, 2012, está prevista a construção de um porto-seco, um aeroporto executivo e um campus da Universidade Federal de Goiás - UFG, que será a primeira instituição de ensino pública do município.

Desde 2008, Aparecida de Goiânia ocupa o terceiro lugar, no *ranking* dos municípios que mais produzem riqueza em Goiás. Até 2007, ocupava o 4º lugar. O atual PIB, de 4,601 bilhões, apresenta um crescimento nominal de 71% em relação a 2002, o que corresponde a 5,4% do total do Estado. O crescimento da economia do município deve-se principalmente ao setor de serviços (sobretudo o comércio - 76,82%) e à indústria (com destaque para alimentação, bebida e medicamentos - 23,03%)⁶⁷.

Atualmente, seu polo industrial abriga mais de 200 empresas, com atividades de beneficiamento de arroz, fabricação de tintas, produtos alimentícios, fraldas descartáveis, peças de veículos, material de limpeza, equipamentos hospitalares e outros. Ainda existem 80 obras em andamento

⁶⁷ Fonte: Segplan(Go) e IBGE, divulgados no Jornal *O Popular*, 18 de março de 2012, caderno especial, p. 10, (PIB Goiás 2012).

para a sua expansão. Entre os polos existentes, quatro são municipais (Polo Empresarial Goiás, Parque Industrial, Dimag e Polo de Reciclagem), um é estadual (DAIAG) e outro é privado (Cidade Empresarial da FGR construtora). Outros projetos estão em andamento no município, como: o Polo Aeronáutico, Polo Ferroviário, uma extensão do Daiag em 50 alqueires e o Polo Tecnológico de Aparecida.

O município, para atrair o interesse de investimentos das empresas nacionais e internacionais de grande porte, disponibiliza infraestrutura e, com isso, objetiva movimentar sua economia, aumentar a riqueza e gerar emprego.⁶⁸ De acordo com reportagem divulgada no Jornal O Popular (27/02/2011), os polos empresariais aparecidenses devem receber ainda mais estímulo, com investimentos de milhões de reais advindos das Parcerias Público Privado.

Essas parcerias são facultadas pela Lei n. 11.079/2004⁶⁹ que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Desse modo, esses incentivos são legalizados, potencializando os incrementos de desenvolvimento econômico, por meio do grande capital, agraciado com recursos e investimentos do Estado. São, de fato, investimentos públicos beneficiando diretamente os interesses e negócios do capital⁷⁰.

A intenção publicizada pelos governantes, ao apoiar, buscar e fazer tudo para facilitar a instalação das indústrias e empresas em seu município é de impulsionar o desenvolvimento local, por meio da geração de emprego e movimentação da economia, e, assim, aumentar a arrecadação pública e enriquecimento do município. No entanto, mais uma vez e sempre,

na medida em que o Estado é comandado pelos interesses do capital, não é preciso muito esforço para verificar que a destinação

⁶⁸ São exemplos as empresas de logística e distribuição, como a JC Distribuidora, a Tranzili, MS Log, Votorantim, Arcelor Mital, Exata Logística, Bravo, entre outras.

⁶⁹ Lei de 30 de dezembro de 2004, assinada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e publicada no D.O.U. em 31.12.2004.

⁷⁰ O Parque Industrial de Aparecida de Goiânia tem 60 empresas que receberam terreno da prefeitura e a Cidade Empresarial tem 70 empresas com obras em andamento nas mesmas condições. Esta já agrega mais de 250 empresas que receberam incentivos municipais. Foi assinado em dezembro de 2009 um novo termo de concessão de áreas públicas para mais 30 empresas, entre elas estão a Superbola, Ortobom e Boreal. Está em andamento também projeto de desapropriação de mais 47 alqueires de terras do Estado para atrair novos investimentos de indústrias. A proposta é criar novo parque industrial, ficando 39 alqueires para as empresas privadas e 10 para a prefeitura administrar investimento (Fonte: Jornal O Popular, 18 de março de 2012, p. 10).

dos fundos públicos atende prioritariamente a tais interesses – ou seja, o orçamento é geralmente utilizado como um instrumento que repassa renda dos trabalhadores alocados à produção aos capitalistas e aos segmentos improdutivos (NETTO; BRAZ, 2007, p. 121).

O desenvolvimento local ocorre, de fato, por meio do aumento da exploração dos trabalhadores e da extorsão da riqueza gerada nesses polos e enviada para fora do município e estado. Criando esses paraísos fiscais, os governos municipais, por meio das parcerias público-privado, nada mais fazem do que colocar o fundo público, mais uma vez, à disposição da apropriação dos interesses privados e da acumulação do capital. Para legitimar e contar com a confiança da população, o esforço governamental é de fazê-la acreditar, inquestionavelmente, que esse desenvolvimento, propiciado pelo Estado ao grande capital, em troca de empregos formais que serão gerados no município, e da receita que vai arrecadar, fará do município um lugar rico e próspero para todos.

Esses incentivos públicos, no entanto, entregam o patrimônio público aos interesses privados, contribuindo para escamotear a desigualdade e a pauperização a que é submetida a maioria dos que vivem e/ou trabalham no lugar, sob a aparente redução da desigualdade socioeconômica. Esse desenvolvimento e modernização, mais uma vez, arrancam do passado a lógica que sempre orientou o Estado no favorecimento do grande capital em detrimento dos interesses da maioria dele destituída.

Com efeito, nesse paraíso de acumulação capitalista, “crescem os empregos” e é tudo que se divulga e se põe na aparência, mas a qualidade desse emprego, o salário que se paga, as horas trabalhadas e outros aspectos relativos às condições em que se realiza não tem sido de interesse público explicitar ou controlar. Em 2008 foram criadas por estas empresas em Aparecida 4.059 vagas de emprego, número que saltou para 5.441 em 2009.

Entretanto, ao mesmo tempo em que se admitiram trabalhadores, outros foram demitidos. Levantamento de órgão oficial de planejamento e estatística do Estado (Segplan/sepin) informa, com base em dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que, no comportamento do mercado formal de trabalho, durante 2010 e 2011, o município em questão aparece em 2º lugar no *ranking* geral do Estado em admissão e desligamento de trabalhadores, na

proporção de 77.468 admissões durante o ano de 2010 e 72.304 desligamentos no mesmo período. Esse quadro evidencia um saldo positivo de 5.154 empregos. No mês de dezembro de 2011 a proporção de admissão e demissão foi de 4.916 e 7.071 respectivamente. O que equivale a um déficit de 2.155 empregos⁷¹, ou seja, o volume de demissão é tão ou mais significativo que as admissões. Sempre é divulgado, entretanto, o número de empregos gerados, mas, na realidade, há mais uma rotatividade de trabalhadores, a despeito do volume de força de trabalho disponível e que entra em disponibilidade, passando a procurar vaga nesse disputado mercado.

Dos três municípios, universo desta pesquisa, Aparecida apresenta o pior desempenho no *ranking* estadual de geração de emprego, com variação negativa de 2,13% na relação admitidos e desligados, durante o mês de dezembro de 2011. Em maio de 2012, o município fica 13º lugar estadual no tocante à evolução de empregos, com 5.758 admitidos e 5.652 desligados, com uma variação para mais de 0,1%, isto é, não gerou emprego, houve rotatividade da força de trabalho⁷².

Desse modo, além de garantir um paraíso de lucro, com a transferência de parte do fundo público para o grande capital, o Estado, pela administração municipal, faz política de capacitação (precária), oferecendo *cursos de qualificação de mão de obra* para atender às supostas necessidades desse mercado. O que gera mais uma ilusão, com as quais vão se perpetuando no poder aqueles que além de privatizar o Estado, o fazem com a pecha de que a medida tomada é do interesse do município e sua população.

Com a segunda maior população do Estado (455.657 pessoas), localizado próxima à capital, o município oferece infraestrutura, com doação de terrenos, incentivos fiscais municipais, isenções e reduções de alíquotas por dez anos a partir da instalação, para atrair e acomodar as empresas e seu

⁷¹ O primeiro lugar em déficit foi alcançado pela Capital e o terceiro por Anápolis, tanto no volume de admissões quanto de desligamentos. E o saldo geral do Estado foi negativo em 21.176 empregos durante o mês de dezembro de 2011. Ou seja, admitiu-se 41.442 trabalhadores e desligou-se 62.598, com extinção de 21.176 empregos (Fonte dos dados: MTE/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Lei nº 4.923/65. Disponível em www.seplan.go.gov.br/sepin/, consultado em 17/07/2012).

⁷² No ano de 2011, foram admitidos no mercado de trabalho de Aparecida de Goiânia, 31.546 trabalhadores e desligados 28.238, com um saldo de 3.308 empregos. (Fonte dos dados: MTE/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Lei nº 4.923/65. Disponível em www.seplan.go.gov.br/sepin/, consultado em 17/07/2012).

capital, situação que leva Aparecida a aumentar sua fatia no PIB estadual, sob a liderança dos setores de serviços e indústria, e a faz conquistar o terceiro lugar na lista dos municípios mais ricos de Goiás, atrás de Goiânia e Anápolis.

Contraditoriamente, a produção da riqueza, em nenhum lugar, significa redução da pobreza, da desigualdade e melhoria geral da qualidade de vida no município. Nessa cidade, até final de 2011, apenas 19,8% de sua população, ou seja, 93.000 pessoas tinham acesso à rede de esgoto.

Dos 175 bairros ali existentes, 105 apresentam alto índice de “vulnerabilidade e risco social”, segundo levantamento realizado pelas associações de bairros e entidades não governamentais instaladas nas regiões. Essa informação consta no Plano Plurianual de Assistência Social (2010/2013, p.9) do município, e, de acordo com esse levantamento, “os maiores problemas encontrados são a falta de emprego, de moradia adequada, infraestrutura, saúde e educação, acesso precário ou nulo aos serviços públicos e um alto índice de violência”.

Além desses indicadores, expressões de violência presente no cotidiano de vida da população, a criminalidade também é característica que se salienta nesse município. Durante os anos de 2010 e 2011, de acordo com dados da Segplan/Sepin (2012), com base em informações da Polícia Civil, Aparecida de Goiânia ocupa o 2º lugar de Goiás em número de estupros, roubos em estabelecimentos comerciais, roubo a transeunte, roubo a residência, tentativa de homicídio e homicídio doloso. Foi o terceiro lugar geral na listagem de criminalidade do estado.

Essa realidade, mais uma vez comprova que a produção da riqueza e da pobreza são faces da mesma moeda, constituintes das relações sociais capitalistas. Esse sistema econômico (re)produz e perpetua a desigualdade, a destituição, o sofrimento e a ilusão que individualiza a luta pela sobrevivência, banalizando a perspectiva coletiva. Isso porque

Na sociedade burguesa, quanto mais se desenvolve a produção capitalista, mais as relações sociais de produção se alienam dos próprios homens, confrontando-os como potências externas que os dominam. Essa inversão de sujeito e objeto, inerente ao capital como relação social, é expressão de uma história da auto-alienação humana (IAMAMOTO, 2007, p.48).

Assim, a reificação das categorias econômicas, originárias da produção mercantil, se fortalece como elemento de produção da riqueza, que, a despeito

do trabalho e da maioria, beneficia sempre o grande capital. O que fica comprovado na defasagem de investimentos públicos para reduzir desigualdades relativas até às necessidades básicas. Nesse município, de acordo com o Censo (IBGE, 2010), 110.396 pessoas (24,23%) com mais de 10 anos de idade vivem sem rendimento, 96.866 (15,33%) têm renda de até um salário mínimo por mês.

Somando-se as que não possuem renda com as de baixa renda (até dois salários mínimos por mês) atinge-se mais da metade da população do município. São 184.036 (40,39%) pessoas sem instrução ou com nível fundamental incompleto e apenas 20.086 (4,41%) têm curso superior completo. Tudo isso indica uma condição que favorece a redução do custo do trabalho, com rebaixamento dos salários, maior exploração do trabalho e grande rotatividade da força de trabalho como mercadoria na expansão da riqueza.

- **GOIÂNIA**

Dentre os 10 municípios de Goiás considerados maiores e mais prósperos economicamente, em primeiro lugar, está a Capital. Com um aumento do PIB que chegou a 92% nos últimos seis anos, Goiânia participa atualmente com 25,85% do Produto Interno Bruto de Goiás, ou seja, um quarto de toda a riqueza produzida no Estado⁷³. O principal setor que gera essa riqueza é o de serviços, responsável por 82,70% do Valor Adicionado (VA), dos quais se destacam as atividades de comércio, de intermediação financeira (setor bancário), serviços de manutenção e reparação, saúde e educação mercantis, serviços de informação, atividades imobiliárias e de aluguel, transporte e administração pública de todas as esferas. Esses setores movimentam a economia por meio da arrecadação de tributos como Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão de Imóveis (ISTI), além do Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICMS).

Só com o aquecimento do mercado imobiliário no município, o ISTI registrou um aumento de 26,5% em 2010. Incrementado pelos incentivos

⁷³ De acordo com dados da Secretaria de Gestão e Planejamento de Goiás – Segplan-go (2012), o PIB da capital goiana passou de R\$19,4 bilhões em 2008 para R\$21,3 bilhões em 2009, ou seja, 25% do total do PIB do Estado, R\$ 85,615 bilhões. Com esse crescimento, Goiânia subiu da 12ª para a 11ª posição do ranking das capitais com maiores PIBs do País (Fontes: www.segplan.gov.br, Jornal O popular, 18 de março de 2012 e www.ibge.gov.br – jun/jul, 2012).

fiscais do poder público de Goiânia, o setor de indústria vem crescendo na capital, além do comércio, área forte no movimento da economia, responsável por 40% do montante de tributos recolhidos em Goiás. Os serviços privados de saúde também é uma setor que cresce ano a ano no município, negócio de forte impacto nos índices de crescimento e acumulação econômicos da capital goiana.

Goiânia, contudo, não está somente entre as dez cidades mais prósperas do Estado em crescimento econômico, mas também em desigualdade. É considerada a cidade mais desigual do Brasil e uma das mais desiguais de todas as existentes, aparecendo em 10º lugar no cenário mundial, conforme o estudo da Organização das Nações Unidas (ONU), que veio a público pelo documento intitulado “O estado das cidades no mundo 2010/2011: Unindo o Urbano Dividido”, divulgado no Rio de Janeiro em 19/03/2010 e publicado em diversos jornais do País. Nove municípios sul africanos lideram a lista dos mais desiguais do mundo, entre eles as capitais da Nigéria, Etiópia, Colômbia, Quênia e Lesoto.

No Brasil, classificado pelo estudo como o que apresenta a maior distância social da América Latina, ainda aparecem na liderança, atrás de Goiânia, Belo Horizonte e Fortaleza (que ocupam juntas a 13ª posição); Brasília (16ª) e Curitiba (17ª). A pesquisa adotou o *índice de Gini*⁷⁴ para a classificação das cidades. De acordo com esse coeficiente, Goiânia tem como índice de desigualdade em 0,65, já Fortaleza e Belo Horizonte (0,61) e Brasília (0,60)⁷⁵. Em relação ao PIB *per capita*, Goiânia ocupa a 11ª posição entre as capitais brasileiras.

A Capital goiana foi elevada à categoria de município com essa denominação por meio do Decreto Estadual nº 327, de 02 de outubro de 1935. Em 23 de março de 1937 foi assinado o Decreto nº 1.816, o qual transferiu em caráter definitivo a capital da Cidade de Goiás para Goiânia, no Planalto Central. A nova capital foi instituída na transição da fase do ouro para a da agricultura e pecuária, por interesses políticos de disputa pelo poder, mas

⁷⁴ Esse método, também chamado de *Coefficiente de Gini* é uma medida de concentração ou de desigualdade. Utilizado para apontar as distâncias entre os rendimentos de ricos e pobres, sua variação vai de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 mais desigual, quanto mais próximo de zero, mais igualitária é a distribuição de renda.

⁷⁵ Fontes: Jornal O Hoje - Cidades (20/03/2010); Correio Brasiliense (20/03/2010); O Estado de São Paulo (20/03/10).

também como estratégia de expansão capitalista e integração da região ao contexto econômico do país.

Fundada nos anos 30, essa nova capital era almejada desde os séculos XVIII e XIX. Tornou-se realidade no governo (interventoria) de Pedro Ludovico Teixeira, “como esperança de progresso e estratégia de sobrevivência política” (CHAUL, 2010, p.224). Sob o argumento do progresso, também chamado de modernidade nesse contexto⁷⁶, a construção da nova capital de Goiás⁷⁷ tornou-se um processo inserido no projeto de poder e na política nacional de desenvolvimento econômico liderado por Getúlio Vargas, no primeiro ciclo do getulismo (1930-1945)⁷⁸, o qual se ancorava em um Estado forte e em uma política de feição nacionalista.

Desse modo, nos anos 1930, o investimento do governo federal na expansão capitalista do Brasil colocou Goiânia na rota e no contexto da “Marcha para o Oeste”⁷⁹. O médico Pedro Ludovico Teixeira, interventor federal em Goiás e oposição ao grupo dos Caiado, com apoio de Vargas, enfeixava

⁷⁶ Como se fossem sinônimos, à época, modernidade e progresso eram o mote de construção de Goiânia, ainda que esta permanecesse ligada à mesma lógica de dominação e estrutura fundiária de sempre. Essa modernidade, na visão dos seus defensores, cultuava o progresso, o novo, a rejeição ao passado, como estratégia de indução de Goiás à realidade crescente de expansão capitalista do País.

⁷⁷ A Cidade de Goiás foi capital do Estado por duzentos anos e era o principal reduto de dominação oligárquica do caiadismo. No século XX, o grupo dos Caiado tomou o poder político do Estado, o qual se estendeu até a Revolução de 1930, quando Getúlio Vargas nomeou Pedro Ludovico Teixeira como interventor que fez oposição a essa oligarquia política. De acordo com Campos (2009, p.13), “com o executivo nas mãos, Pedro Ludovico vai, pouco a pouco, fechando os espaços de seus correligionários, capazes de lhe fazer frente. Com a construção de Goiânia, ele consegue alijar definitivamente seus contendores”.

⁷⁸ O período em que Getúlio Vargas esteve no poder é comumente chamado de *getulismo* ou *varguismo* e se divide em duas fases: a primeira foi de 1930 a 1945, quando foi deposto por um golpe de Estado. A segunda foi em 1950-1954, quando Vargas voltou ao poder, agora pelo voto popular, terminando com seu suicídio. Na primeira fase, o getulismo tinha um caráter claramente ditatorial e na segunda mais reformista.

⁷⁹ Política de interiorização do país, desenvolvida pelo Governo Vargas, durante o Estado Novo, com a intenção declarada de promover o progresso e a ocupação do centro-oeste brasileiro. O governo organizou um plano de migração para que as pessoas ocupassem o Centro-Oeste. Assim, a “Marcha para o Oeste” amplia enormemente o fluxo migratório que as terras goianas já vinham demandando. Entretanto, os objetivos dessa política varguista foram, sobretudo, descolar os grandes fluxos populacionais para os vazios demográficos, a fim de diminuir a pressão dos trabalhadores no centro sul do país e incentivar a extração de matérias primas e a produção de gêneros alimentícios, a baixo custo, subsidiando a industrialização no sudeste brasileiro. Goiás foi um dos Estados subordinados a esse projeto e Goiânia uma estratégia para fortalecer o empreendimento capitalista em curso, sob a tutela do Estado, que consolidará a já assimétrica relação entre as regiões desse país continental. Como parte dessa política de fornecimento de matéria prima e gêneros alimentícios, foram criadas Colônias Agrícolas Nacionais no interior do Estado de Goiás, para cultivar principalmente arroz, mas também feijão, milho e café. Desse modo, “Goiás que sempre fora um estado pecuário, tem, então, na agricultura uma crescente fonte de riqueza” (CAMPOS, 2009, p.21).

em suas mãos os recursos políticos e financeiros, com os quais buscava as “estratégias capazes de lhe assegurar o controle político do Estado, entre elas a bandeira de mudança da capital” (CAMPOS, 2009, p.12). Entretanto, de acordo com Chaul (2010, p. 236)

a ideia de mudança da capital era uma bandeira eleitoral que ocultava a verdadeira face de seu intento: não se tratava apenas de deslocar os Caiado do centro do poder; Goiânia representava o veículo de condução político-burocrática capaz de levar o estado a uma maior inserção no mercado nacional, a uma dinamização do processo de acumulação capitalista nas fronteiras economicamente mais desenvolvidas de Goiás.

Nesse contexto, o desenvolvimento do capitalismo exigia a integração subordinada de outros territórios nacionais para a acumulação e expansão do grande capital. Assim, a dinâmica desses interesses (re)define não só os traços culturais, econômicas e sociais de Goiás, como influenciam e mudam a hegemonia oligárquica vigente na região desde a Primeira República, mas não a estrutura e interesses de classes.

A capital goiana é originária do Estado, ou seja, do poder executivo, tendo se constituído, ao mesmo tempo, como fruto do poder que a interventoria investiu em Pedro Ludovico e como alicerce da sua força política⁸⁰ (CAMPOS, 2009). Dessa maneira, com o respaldo da centralização política e de poder, do autoritarismo, do desenvolvimentismo, do nacionalismo e do anticomunismo do governo central, a fundação da nova capital altera o poder político entre as oligarquias, porém,

não existindo em Goiás outras forças sociais com as quais as oligarquias tivessem que repartir o poder após 1930, o Estado não sofre alterações em seu conteúdo de classe. Ele continua favorecendo as oligarquias. Estas continuavam como as únicas beneficiárias da política econômica do estado. [E ambos] continuavam como parceiros na dominação sobre o restante da população (SILVA, 2001, p. 135).

⁸⁰ Durante o período de Getúlio Vargas, a nova capital foi plenamente consolidada já com suas contradições. O golpe de Vargas (10 de novembro de 1937) foi recebido em Goiás com o apoio de Pedro Ludovico (no poder executivo por 15 anos), que foi confirmado interventor federal no Estado até o fim do Estado Novo (1937-1945). “O novo regime vai permitir a Pedro Ludovico consolidar as bases de seu poder iniciado em 1930 e, diligentemente, montado até 1937, principalmente pela efetivação da mudança da capital” (CAMPOS, 2009, p.18).

A atual capital do cerrado goiano foi fruto da política estadonovista e nacionalista dos anos 1930. De acordo com Chaul (2010, p.262) o Estado Novo⁸¹ foi o “catalisador final da transferência da capital”. Desse modo,

Goiânia expressava a modernidade e o progresso, e amalgamava o urbano e o rural. Uma parcela da sociedade da época com voz na política local escondia o fazendeiro por trás do profissional liberal. O médico, o advogado, o farmacêutico, o engenheiro, o bacharel etc., quase todos ligados à estrutura fundiária, procuravam, por si mesmos ou por meio de seus representantes, uma mudança nos quadros da política estadual. Difundiam a crença de que o velho – os grupos políticos depositos – tinha cedido lugar a uma nova ordem, de novos homens, que, entre jalecos e leis, remédios e construções, dirigiam o estado guiados por uma nova mentalidade: mais progressista, mais moderna, mais dinâmica. Era o aflorar de uma mentalidade urbana dentro de uma sociedade com os pés fixados em solo rural. Tal mesclagem pode, até os dias atuais, ser notada nas várias facetas da cidade que se tornou Goiânia (Ibid., p.256).

Nas suas históricas contradições, Goiânia nasce voltada para integrar a região do planalto central às necessidades do projeto nacional em curso, isto é, de acumulação capitalista. Assim, para servir e ampliar o domínio do capital, favorecendo a concentração de riqueza, a nova capital goiana atrai os trabalhadores pobres, com restrita inserção em outros mercados, que vieram em busca de trabalho e melhoria das suas condições de sobrevivência. Localizada a 209 km de Brasília⁸², a capital do cerrado brasileiro foi planejada e construída para abrigar 50 mil habitantes.

Entretanto, no alto de seus 78 anos de existência, Goiânia já tem mais de um milhão e trezentos mil residentes, sendo hoje a segunda cidade mais populosa da região centro-oeste, ficando atrás apenas de Brasília, a capital federal. De acordo com matéria divulgada em O Popular (05/05/2012), já são mais de um milhão de veículos que circulam pelas ruas de Goiânia, uma média de 0,9 por habitante, ou seja, quase um por um, ao passo que a média nacional é de 0,5 a 0,6 ou cerca de dois (habitantes) para um (veículo). Além disso, atualmente, também é uma das cidades brasileiras que mais pratica o tráfico

⁸¹ Após o golpe do Estado Novo, em 1937, o getulismo assume claramente sua característica ditatorial, o que antes era uma tendência (desde 1930), nessa fase se consolida.

⁸² De acordo com Borges (2009, p.187), a construção de Goiânia, para substituir a antiga capital, gera, rapidamente, novo polo econômico e de vida urbana. Em seguida vem Brasília, que intensifica as transformações em curso na região. Em ambos os planos, analisa o autor, “a presença do Estado é permanente e incisiva: toma a liderança dos processos produtivos, faz as vezes das classes sociais incipientes, garante a realização dos interesses particulares, distribui terras, capta mão de obra para a lavoura e o comércio em expansão, financia investimentos, emprega a força de trabalho que chega ao Estado, coordena negócios e esperanças de milhares de famílias.”

de pessoas, principalmente mulheres jovens, solteiras e com crianças pequenas.

No tocante ao mercado de trabalho, durante o ano de 2010, de acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), divulgados pela SEPIN/Segplan-Go (2012)⁸³, Goiânia registrou 277.778 admissões e 249.094 desligamentos, com saldo de 28.684 empregos. Já, no mês de dezembro de 2011, a capital estava entre os piores municípios em desempenho na relação admissão e desligamentos, com saldo negativo (-2,13%), ocupando a 31ª posição do Estado, que teve saldo total negativo (-21.176) de admissões. Em maio de 2012, foram admitidos na capital 22.701 trabalhadores e desligados 21.138, com saldo irrisório de 1.563 empregos. A diferença entre admissão e desligamentos é sempre tão pequena, com variação menor que 1% durante os meses de 2011, sobre os quais não é possível dizer que houve aumento real na geração de empregos no Estado.

Ainda, se for considerado o contingente de trabalhadores que entra no mercado todos os anos, a rotatividade da força de trabalho e a exclusão de grande parte dela ficam comprovadas. Na realidade, diante da pequena variação (positiva ou negativa) apresentada, é possível afirmar que não há crescimento de emprego, mas volatilidade da força de trabalho no cenário de precarização das condições de trabalho e salário, conforme já analisado.

Dentre os municípios do Estado de Goiás, a capital é a mais violenta, inclusive no que se refere à criminalidade. Durante o ano de 2011, até maio de 2012, de acordo com dados da Polícia Civil, disponibilizados pela Segplan/Sepin (2012), Goiânia ocupa o primeiro lugar em número de estupros, homicídio doloso, roubo em estabelecimentos comerciais, roubo a transeuntes, a residências, tentativa de homicídio, entre outros. Em 2011, a cidade registrou o maior número de crimes de toda a sua história, com um aumento de mais de 36% em homicídios em relação a 2010, quando foram registradas 208 denúncias de violência contra criança e adolescentes. No ano seguinte, só entre janeiro e julho (2011), já haviam sido apresentadas mais de 250 denúncias dessa natureza.

Ainda que a cidade seja bem arborizada, denominada a capital verde do

⁸³ www.segplan.go.gov.br/sepim, acesso em 17/07/2012.

Brasil, e tenha IDH⁸⁴ de 0,832, o segundo maior do estado⁸⁵, e índice de Gini de 0,46, o crescimento populacional⁸⁶ e a concentração de riqueza, fazem que a “sombra” não seja para todos. Na realidade, os indicadores elevados, pela média, escondem as extremidades (riqueza e pobreza). A desigualdade ostensiva de renda e de condições de vida é uma característica que se destaca na capital de Goiás.

De acordo com o Observatório das Metrôpoles⁸⁷, com base no Censo IBGE (2010), na última década, a região metropolitana de Goiânia, cresceu acima da média de Goiás e do Brasil, com taxa geométrica de crescimento populacional de 2,23% ao ano, enquanto no estado foi de 1,84% e a média nacional foi de 1,17%.

A região metropolitana de Goiânia e a do Distrito Federal são as duas que mais crescem no País. Ambas também experimentam, de acordo com o Observatório, o crescimento mais acelerado da pobreza, do desemprego, de baixa cobertura de serviços públicos e elevadas taxas de criminalidade.

Não tendo sido planejada⁸⁸ para ser uma metrópole (MOYSÉS, 2004), Goiânia apresenta suas contradições, intensificadas pelas suas características metropolitanas, cuja realidade evidencia, mais uma vez, que quanto maior a riqueza, maior a desigualdade e a pobreza geradas no processo de acumulação do capital, que expropria não só as condições de sobrevivência

⁸⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é elaborado com base em indicadores de educação, longevidade e renda. A média aritmética simples dos três resulta no IDH. A classificação é de elevado (0,800), médio (0,500-0,799) e baixo (até 0,500). Diferentemente do índice de *Gini*, adotado pelo IBGE, que mede o grau de desigualdade existente segundo a renda domiciliar per capita.

⁸⁵ O primeiro é o município de Chapadão do Céu, que tem 0,834 de IDH, uma população de aproximadamente 5,4 mil habitantes.

⁸⁶ Planejada para 50 mil habitantes, Goiânia é hoje o 12º município mais populoso do Brasil. Sua estimativa inicial foi superada já entre os anos de 1940 e 1950. Mas seu mais importante crescimento ocorreu na década de 1960 e 1970, com o impulso da industrialização no país. Em 1960 o número de habitantes era de 151.013, década em que o município apresentou um crescimento de 182,9%. Na década seguinte, a população era de 380.773, e cresceu mais 152,1%. Nos anos 1980 continuou crescendo e aumentou mais 88,4% (Fonte: www.ibge.go.gov.br).

⁸⁷ O Observatório das Metrôpoles é um laboratório virtual do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que reúne mais de 150 pesquisadores de várias instituições públicas e privadas do país, com o objetivo de desenvolver pesquisa comparada e multidisciplinar sobre a realidade de 14 metrôpoles, entre elas, Goiânia. A coordenação local da pesquisa é do Professor de Economia da PUC-Goiás, Aristides Moysés.

⁸⁸ Em seu livro “Goiânia: metrópole não planejada” Moysés (2004, p.20) analisa que, na base do processo de *urbanização*, “esteve um conjunto de fatores que, combinados, geraram uma ambivalência a que se pode chamar de *planejamento (des)urbanizador*, compreendendo que a urbanização concentrada oferece infraestrutura, mas não cidadania.[...] Assim, o planejamento urbano de Goiânia, diante dos resultados alcançados, reflete sua falência[...] e sua falácia [...]”.

digna de grande parte dos trabalhadores, mas, também em virtude do caráter burguês do Estado, concentra a riqueza do fundo público nos interesses privados – voltados para os superlucros e rentabilidade dos negócios particularizados - em detrimento do necessário investimento em serviços e políticas públicas, fazendo crescer mais rápido as já intensas desigualdades sociais, econômicas e culturais.

Assim, no que concerne à realidade desses municípios, a *questão social* como “parte constitutiva das relações sociais capitalistas é apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais” (IAMAMOTO, 2001, p.10). De acordo com esta autora, seu enfrentamento requer

a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes maiorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública” (IAMAMOTO, 2001, p.10/11).

Em contexto de crise, a política social, entretanto, tem se materializado cada vez mais em uma direção contrária à indicada por lamamoto, e se constituem medidas de enfrentamento da pobreza (extrema), realizando-se de forma focalizada, uma vez que se orientam pela via do ajuste fiscal e orientação neoliberal, os quais se voltam para assegurar, mais uma vez, os interesses do capital. Nesses termos, terá a política social condição de reduzir as distâncias produzidas pelo capitalismo em relação às classes sociais? O suposto é que, ao tempo que esse é o limite mais patente da política social, também representa o “canto da sereia” e o simulacro da sua perene contradição. A análise da política social no contexto de crise constitui o conteúdo do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA SOCIAL EM CONTEXTO DE CRISE DO CAPITAL

2.1. AS IMPLICAÇÕES DA CRISE DO CAPITAL PARA OS DIREITOS SOCIAIS

Tanto para reproduzir a força de trabalho quanto para atender às necessidades do capital e os imperativos da modernização em curso, “conquista-se” a política social⁸⁹, isto é, os direitos sociais entram em cena. E

Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a *questão social* para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização dos direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos. Esse reconhecimento dá origem a uma esfera de direitos sociais públicos atinentes ao trabalho, consubstanciados em serviços e políticas sociais -, o que nos países centrais, expressou-se no *welfare-state*, Estado Providência ou Estado Social (Iamamoto, 2001, p. 17).

É, portanto, no contexto de crise do capital e reação defensiva da burguesia às organizações operárias, que surge a política social como resposta do Estado capitalista à pressão que emerge do pauperismo e miserabilidade dos trabalhadores. A política social buscará se desenvolver com dois claros propósitos: atender demandas dos trabalhadores e garantir a hegemonia da classe burguesa. Por isso, “a questão social explica a necessidade das políticas sociais, no âmbito das relações entre as classes e o Estado, mas as políticas sociais, por si, não explicam a questão social” (IAMAMOTO, 1999, p.58/59).

De acordo com Bhering e Boschetti (2007, p.47), como processo, as políticas sociais

se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. [...] Sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945).

Nesse meandro, é resultante do tensionamento de distintos projetos e

⁸⁹ Para compreender a política social é imprescindível não dissociá-la da política econômica e suas imbricações ante as funções básicas do Estado capitalista, as quais se voltam tanto para criar condições que favoreçam o processo de acumulação, quanto para garantir condições que legitimem a ordem social e econômica. Assim, a política econômica diz respeito, fundamentalmente à produção, acumulação, concentração e consumo, enquanto a política social se refere à reprodução, (re)distribuição e consumo social (SILVA, 1997).

processos político-econômicos, polarizados pelo movimento operário e pelo liberalismo-burguês, em que a *questão social* significava um perigo para a ordem capitalista vigente. Essa situação levou o Estado a implementar mudanças (política social) a fim de manter a hegemonia do capital. A mudança significava a intenção de manutenção, que, na particularidade do Brasil, foi uma “modernização pelo alto, em que as classes dominantes se antecipam às pressões populares, realizando mudanças para preservar a ordem” (IAMAMOTO, 2007, p.132).

Dessa forma, a política social nasce para atender as necessidades do trabalho e também do capital, a serviço tanto da acumulação capitalista quanto da reprodução da força de trabalho, a partir do crescimento do movimento operário que fez o capital assumir vias de autodefesa. Assim, o Estado burguês, – essencialmente contraditório - viabiliza o acesso à riqueza socialmente produzida por meio de serviços, ações e sistema de proteção social, sem que seja afetada a dinâmica das relações de produção capitalistas. Nas palavras de Pereira (2008, p.123), “da mesma forma que ele [o Estado capitalista] ajuda a explorar os trabalhadores, tem de atender as suas reivindicações”.

A política social e a constituição de distintos sistemas de proteção social “são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento - em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 51).

Se a política social não se presta exclusivamente a atender uma ou outra classe social, ela é, em síntese, “produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações - simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania” (PEREIRA, 2008, p.166).

Dialeticamente contraditória, portanto, a política social representa uma via concreta de acesso à melhoria das condições de vida e de trabalho, desde que realizada de forma universal e com qualidade, pois, de forma focalizada, vem comprovadamente estigmatizando os pobres, sem efeito real na mudança de sua realidade e no quadro geral de desigualdade no mundo capitalista.

Entretanto, por mais imperiosa que se apresente na viabilização do

acesso a direitos, a política social, ante a *questão social* jamais será capaz de afetar, na estrutura, as relações de produção capitalistas, redistribuindo a riqueza, garantindo igualdade e liberdade com realização plena e universal dos indivíduos. Situação que requer o fim da sociedade de mercado.

Todavia, a política social pode e deve ser favorável à construção desse caminho, melhorando os níveis de acesso com qualidade e universalidade ao atendimento das necessidades humanas (educação, alimentação, saúde, trabalho e renda). Com efeito, a política social será capaz sim de contribuir objetivamente para reduzir a desigualdade social e intensificar a problematização da *questão social*, para que a classe trabalhadora compreenda os limites do *direito social*⁹⁰ nos marcos dessa sociedade e passe a ver as conquistas “não como um fim, um projeto em si, mas como via de ingresso, de entrada, ou de transição para um padrão de civilidade que comece pelo reconhecimento e garantia de direitos, mas que não se esgota nele” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.195). Entretanto, se restritiva a ações pontuais e focalizadas, com tímida presença do setor público e predomínio de ações seletivas e circunscritas, prioritariamente, ao campo da transferência de renda em quantidades mínimas, a política social não passará de uma estratégia para a manutenção da pobreza e da ordem burguesa.

A democracia liberal, como base do capitalismo, é o projeto de hegemonia burguesa para garantir a acumulação do capital. E em tempos de crise, a política social assume novas configurações no enfrentamento da *questão social*. Entre elas: a atenção fragmentada e focalizada às necessidades humanas, a prevalência de programas de transferência de renda, em detrimento de serviços e programas contínuos e universalistas, e o visível crescimento do setor privado na oferta de serviços sociais, com reforço à filantropia, em geral de cunho caritativo e religioso.

Sendo essas as características predominantes também na política social brasileira, pode-se dizer que aqui “ainda estamos longe [do] Estado democrático de direitos e das políticas sociais a ele correspondentes. Chegar a

⁹⁰ No Brasil, o capítulo II da Constituição Federal (1988), em seu artigo 6º, define como dos Direitos Sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64 de 2010, antes não constava o direito a alimentação).

ele seria uma grande conquista!” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.194).

As conquistas registradas na política social brasileira, ainda que fragmentadas, asseguram nos referentes legais um conjunto de direitos que ainda não encontram as condições objetivas para se materializar. E a política social, mesmo que incapaz de “instituir a plena igualdade de condições no capitalismo [pode] constituir uma via para a redução das desigualdades sociais” (BOSCHETTI, 2004, p113), desde que sobrepuje a focalização e viabilize a universalidade.

Entretanto, essa travessia (focalização – universalização) é justamente a interdição da *crise* à política social no Brasil. Boschetti (2010), distintamente das interpretações que não inserem o país nas turbulências internacionais, como se a sua economia estivesse imune aos efeitos e reações do grande capital no contexto de crise, afirma que, desde 2008, os países capitalistas, dentre os quais o Brasil, enfrentam uma crise, cujos efeitos ainda não são totalmente conhecidos, mas suas proporções, já se sabe, se assemelham à crise de 1929⁹¹. Como elementos adotados para manter o país “blindado” dos efeitos mais agudos da crise, a autora aponta: o controle da dívida pública⁹²; a geração ascendente do superávit (acordado com o FMI) e um elevado crescimento econômico. E Boschetti desmistifica essas estratégias, as quais denomina “*antídotos*” governamentais contra a crise, comprovando que:

os recursos públicos comprometidos com o pagamento dos juros da dívida extraem do Estado brasileiro a possibilidade de ampliar investimentos em políticas públicas e, especialmente, na política de geração de emprego.

O governo brasileiro vem gerando superávits primários em percentuais do PIB acima dos estabelecidos nos próprios acordos, com base em recursos extraídos do orçamento da seguridade social, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU)⁹³.

⁹¹ De acordo com Netto e Braz (2007, p. 192), de todas as fases agudas das crises (1891, 1900, 1907, 1913, 1921, 1929 e 1937-1938), nenhuma se compara, pela magnitude catastrófica de seus impactos, à crise de 1929. Esta obrigou, na análise dos autores, os capitalistas a apresentar alternativas político-econômicas, que previam a ampliação da intervenção Estado na economia capitalista, a qual ocorreu na fase seguinte (1945 ao início dos anos 80), como condição imperativa de garantia das condições gerais de produção e acumulação capitalista.

⁹² Boschetti (2010, p.74), a partir de dados do Banco Central do Brasil (BCB, 2010) informa que “Em janeiro de 2009 o total da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) era de R\$ 1,091 trilhão de reais, o que correspondia a 37,67% do Produto Interno Bruto Brasileiro – PIB, e fechou o ano com uma relação DLSP/PIB de 45%. Em março de 2010 a relação DLSP já atingia o patamar de 43,4% e correspondia a R\$ 1,367 trilhão”.

⁹³ De acordo com a autora, “em 2007, 65% do superávit primário foi gerado com recursos do orçamento da seguridade social. No período de 2000 a 2007, foram extraídos aproximadamente U\$ 100 bilhões de dólares (R\$ 205,2 bilhões) do orçamento da seguridade social” (BOSCHETTI, 2010, p.75).

Esses dois 'antídotos' do Brasil contra a crise, na prática, aumentam o fosso entre ricos e pobres e agravam a concentração de renda, pois favorecem a manutenção e ampliação de lucro para o setor financeiro e provocam contenção dos recursos destinados às políticas sociais, em especial à seguridade social (BOSCHETTI, 2010, p.64-77).

Essa análise muito bem revela a conjuntura, iniciada nos anos 1990, mas com efeitos que se arrastam 2000 adentro e se ampliam à medida que se aprofundam as estratégias de enfrentamento da crise pelo mundo capitalista, a qual atinge visceralmente a realidade brasileira. A visibilidade está precisamente na *contrarreforma* que paira na lógica da (não) efetivação dos direitos nessas mais de duas décadas de Seguridade Social e outras conquistas constitucionais.

2.2 A (NÃO) CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

De acordo com o Art. 194 da Constituição Federal a “Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa de poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde⁹⁴, à previdência⁹⁵ e à assistência social”.

Embora seja composta por três políticas, fundamentalmente a previdência e assistência estão mais imbricadas enquanto núcleo do sistema de seguridade social brasileiro, pois mediadas pela situação de (não) trabalho, em que a “relação histórica entre as lógicas da previdência (seguro) e da assistência inerentes à seguridade social faz com que, contraditoriamente, estas políticas vivam uma relação de atração e rejeição, constituindo, assim, uma unidade de contrários” (BOSCHETTI, 2003, p.61).

Em que pese seu reconhecido caráter inovador, seu avanço em relação

⁹⁴ Art. 196 – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁹⁵ Art. 201 – A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II – proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio reclusão para os dependentes de segurados de baixa renda; V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

ao que havia antes no Brasil, a Seguridade Social apresentada pela Constituição de 1988,

acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). Os princípios constitucionais [...] se aplicam de forma diferenciada a cada uma [dessas] políticas e não instituíram um sistema homogêneo, articulado e integrado (BOSCHETTI, 2004, p.114).

Nesse sistema híbrido, desenvolvido numa sociedade fundada no primado liberal do trabalho, há uma justaposição entre previdência e assistência, em que a seguridade social constitui-se em um complexo previdenciário-assistencial, ou seja, entre o seguro e a assistência (BOSCHETTI, 2003). E o trabalho, segundo Boschetti (ibid.) é o que mais determina a justaposição entre essas duas políticas, pois se constitui elemento comum que define a capacidade e possibilidade dessas políticas de garantir o acesso aos direitos. Além disso, essa justaposição

revela-se também pela natureza de complementaridade inerente a estas políticas. Enquanto a previdência se destina aos trabalhadores 'capazes' e em condições de exercer uma atividade laborativa e assim assegurar os direitos contributivos, a assistência, em tese, cobriria aqueles que, por 'incapacidade' ao trabalho (em decorrência de idade e/ou deficiência) ou por insuficiência de renda (ausência de trabalho ou baixa remuneração) não teriam acesso à previdência. São políticas destinadas a amparar aspectos ou manifestações diferentes de um mesmo fenômeno: a relação do homem com o trabalho (BOSCHETTI, 2003, p.67).

O sistema de proteção social brasileiro, mediado pelo exercício do trabalho, ainda que tenha tido avanços na Constituição de 1988, fez emergir, o que Boschetti (2006) aponta como o grande paradoxo do Estado social brasileiro: a estruturação de um sistema de seguridade sob a lógica previdenciário-assistencial em uma sociedade com frágil assalariamento⁹⁶. O que significou e ainda persiste, uma polarização estigmatizadora entre os que conseguem vender sua força de trabalho e os que não conseguem. Situação que reafirma a premissa de Marx (2008) em que para o trabalhador, que se tornou mercadoria, é uma sorte conseguir entrar na estrutura formal de trabalho.

⁹⁶ O assalariamento generalizado sustentou os sistemas de proteção social dos países industrializados europeus no período pós Segunda Guerra Mundial. Esse assalariamento, com *hegemonia da civilização do trabalho*, garantido pelo desenvolvimento econômico, sustentou a proteção social quase universalizada por mais três décadas nesses países (BOSCHETTI, 2006). Para aprofundar o assunto pesquisar Castel (1998), Donzelot (2007), Boschetti (2006).

Também no Brasil, as medidas inerentes à proteção social, nos diferentes momentos do Estado, foram voltadas à preservação do mundo do trabalho. Nos anos de 1930 a 1945, o governo de Getúlio Vargas programou uma série de medidas no campo dos direitos sociais e trabalhistas⁹⁷, cujo intento foi “harmonizar” as relações entre capital e trabalho.

Toda a legislação reproduzia o pensamento liberal brasileiro, que além de buscar “harmonizar” os interesses de classes, concebia uma política social voltada para um Estado autoritário que buscava sua legitimação. Para isso, o Estado intervencionista no Brasil nasce permeado pelo clientelismo e pelo desenvolvimentismo, traços constitutivos do conservadorismo histórico e renitente da cultura política brasileira.

No bojo do processo histórico constitutivo dessa cultura (originária do ideário burguês e de cariz conservador), a compreensão e implantação da política social ocorrem de forma fragmentada⁹⁸, justaposta e como concessão do Estado aos trabalhadores. Essa *natureza* da política social brasileira, no passado e no presente, sustenta a lógica signatária do fisiologismo, do clientelismo e da negação de direitos, tidos como favores e benesses.

Nesse sentido, originário na situação de trabalho, o sistema de proteção social brasileiro nasce com traços conservadores e voltados para critérios meritocráticos e corporativistas, em que o acesso ao sistema se relaciona tanto à posição ocupacional, quanto ao montante de rendimentos do trabalhador. Na realidade, do “ponto de vista político, a opção governamental foi a de proteger, em primeiro lugar, as condições de trabalho, e não os trabalhadores” (BOSCHETTI, 2006b, p.22). Essa proteção social, voltada inicialmente à condição salarial, sofre inversão na década de 1980, quando o Governo Federal passa a estimular o desenvolvimento do setor informal, inclusive pela via da assistência social.

⁹⁷ Do “getulismo erigiu uma legislação trabalhista que foi essencial para a viabilização do projeto de industrialização do país. Há décadas os trabalhadores brasileiros vinham lutando pelo direito a férias, pela redução da jornada de trabalho, pelo descanso semanal remunerado, dentre outras reivindicações que pautavam a luta desse importante segmento social. Vargas, entretanto, ao atender tais bandeiras, procurou apresentá-las como uma *dádiva* aos trabalhadores” (ANTUNES, 2011, p.25/26).

⁹⁸ Na análise de Netto (1992, p. 28), tomar a questão social como uma totalidade que remete à relação capital-trabalho é colocar em questão a ordem burguesa, por isso, “enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se necessariamente em políticas sociais: as sequelas da ‘questão social’ são recortadas como problemáticas particulares (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física etc.) e assim enfrentadas”.

Em seus estudos, Boschetti (2006b) mostra que essa mudança de perspectiva dicotomiza a economia e a sociedade. Embasando-se e citando *Lautier* (1991), a autora afirma que o objetivo já não é mais integrar a população pela relação de emprego, mas criar empregos e/ou rendimentos, seja qual for, pois o emprego, no discurso governamental, não é uma questão política ou econômica, mas uma simples *questão social*, restrita à mera dimensão de garantia de rendimentos, no limite da sobrevivência.

Essas são, em linhas gerais, algumas das heranças que constituem e marcam o Estado e o pensamento social brasileiro no campo da proteção social, as quais contribuem para perpetuar a lógica da (re)produção da desigualdade social e econômica, bem como reforça a pobreza e o estigmas sobre ela. Sobretudo, porque a proteção social aqui delineada é restritiva a três áreas de direitos que não seriam capazes, sozinhas, de assegurar proteção social. Seria necessário, para isso, que um conjunto de políticas correspondentes às necessidades humanas fundamentais, incluindo trabalho, segurança alimentar, educação, habitação e transporte, passassem a compor o escopo de cobertura da seguridade social no país.

No final dos anos oitenta, no contexto da crise e também do processo de democratização, há uma mudança significativa na concepção da proteção social brasileira, agora a partir de um conceito de sistema integrado e universal. Todavia, a conquista conceitual e jurídica de 1988, ainda que limitada, não se efetivou conforme plasmado na Constituição Federal. Essa conquista, paradoxalmente, se deu em meio à entrada decisiva do neoliberalismo no Brasil, país que ocupa lugar subordinado na economia global. Por essa razão, antes de se consolidar tal como preceituada, a proteção social vem se desmontando na sua materialização.

Nessa década (1980), enquanto os países centrais, ante os efeitos da crise fiscal, passam a reformar seus sistemas de seguridade social, como parte da agenda determinada pelos organismos multilaterais, que orienta a reduzir gastos com políticas universalistas e a focalizar ações de enfrentamento da pobreza e *vulnerabilidade social*, o Brasil passa a contar com um dispositivo constitucional que obriga o Estado (poderes públicos e sociedade) a garantir um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde (política universal), à previdência (política contributiva) e à assistência

social (política seletiva), compreendido como Seguridade Social.

De acordo com Boschetti (2006), o Brasil configura seu sistema de seguridade social sob a influência dos dois distintos modelos implantados na Europa central, nos séculos XIX e XX. O primeiro (bismarckiano) foi originado na Alemanha, sob o governo de Otto Von Bismarck, caracterizado como seguro social e com o objetivo central de assegurar renda aos trabalhadores em momento de risco decorrente da ausência de trabalho. Exige contribuição prévia e direta, se assemelha a seguro privado e a prestação paga é proporcional ao valor da contribuição individual. O segundo (beveridgiano) foi implantado na Inglaterra, a partir do Plano Beveridge (1943), tendo como principal objetivo a luta contra a pobreza. Se pauta pela universalização dos direitos, gestão pública, uniformização dos benefícios e garantia de mínimos sociais a todos que necessitam. Assim, a previdência social brasileira se orienta pelo modelo bismarckiano e as outras duas pelo beveridgiano.

Já para Vianna (2000, p.149), “nem Bismarck, nem Beveridge (e muito menos Robin Hood): a consolidação do sistema americano de proteção social” é o que se verifica no Brasil. De acordo coma autora, ainda que o Brasil tenha feito sua reforma à inglesa (com base nas propostas beveridgeana), eliminando os fundamentos bismarckianos de um sistema montado nos anos 1930, com as características segmentares do alemão, o modelo brasileiro de proteção social vem se efetivando, na prática, de modo cada vez mais *americano*. Isso porque, segundo sua análise,

ainda que formalmente universais e imaginadas como indutoras de cidadania, as provisões públicas se resumem a parques benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou seguros privados (VIANNA, 2000, p.138)⁹⁹.

Da maneira como ficou conformada na Constituição em vigor, em relação à seguridade social, compete ao poder público o papel de organizar a seguridade social com base, dentre outros, nos objetivos da universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos serviços e benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, diversidade na base de

⁹⁹ Vianna (2000) analisa que o autoritarismo militar, pós 1964, rompeu com o padrão de proteção social construído pelo varguismo e impôs uma política social com racionalidade privatizante e tecnicamente justificada, além de esta representar uma moeda de troca no mercado político, resultando na sua *perversa americanização*.

financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com participação da comunidade, trabalhadores, empresários, aposentados, etc.

Todavia, na associação simultânea de conceitos contrários, como seletividade-universalidade; gratuidade-contributividade; distributividade-redistributividade, a regulamentação das três políticas da Seguridade Social seguiram caminhos distintos, com legislações específicas. E cada uma dessas políticas, no movimento dialético e contraditório da história, a despeito da conquista conceitual sofre as investidas da política econômica, sob a hegemonia do projeto burguês¹⁰⁰.

A política de saúde, cujos princípios se orientam pelo modelo Beveridgiano, desencadeia na década de 1990, sua estratégia para materializar os preceitos constitucionais, ou seja, a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). Como parte da reforma sanitária tardia do país, esse sistema nasce e permanece em meio ao jogo de interesses que confrontam as esferas pública e privada, constituindo-se um *sistema dual* (MENICUCCI, 2006).

De acordo com Campos (2006), ao longo do século XX, o embate conceitual e de interesses divergentes no tocante à saúde e sua dimensão pública ou privada, sofre incursões, sob a influência de experiências europeias, desencadeadas no contexto das lutas trabalhistas, da edificação do socialismo real, de forte atuação de partidos trabalhistas, socialistas e socialdemocratas, que fizeram irromper políticas públicas de bem-estar social e acesso à renda.

Nesse momento histórico, instituiu-se outra tradição nesses países, qual seja a de que a saúde é de interesse público. E para dar concretude a essa concepção, foram constituídos sistemas públicos e amplos de saúde, com recursos estatais, “ordenados segundo a lógica da eficácia e eficiência em confronto com interesses corporativos que tradicionalmente haviam se incorporado ao mercado da saúde. Este esforço produziu uma nova cultura,

¹⁰⁰ Todas as investidas contrárias às conquistas constitucionais são justificadas pelo governo e os representantes do capital como necessárias para conter os efeitos da crise, a partir de cortes em investimentos públicos (sociais). No entanto, estudos de Boschetti e Salvador (2006, p.34) vêm mostrando que o orçamento da seguridade social, a despeito de não ter sido ainda implementado como previsto na CF/1988, “é superavitário e suficiente não só para cobrir as despesas com os direitos já previstos, como para permitir sua ampliação. Se isto não ocorre, é porque o orçamento da seguridade social é parte da âncora de sustentação da política econômica, que suga recursos sociais para pagamento e amortização dos juros da dívida pública”.

inaugurando outro modo de realizar gestão, planejamento e atenção à saúde” (CAMPOS, 2006, p.134)¹⁰¹.

Modelo que só na constituição de 1988 foi incorporado na atenção pública de saúde do Brasil, regulamentada pela Lei nº 8.080 de 1990 (SUS). A experiência internacional e o projeto de reformas sociais em curso, ambos sustentados no pensamento de que o crescimento econômico em si não garante bem estar social, pavimentam a concepção e o modelo de saúde articulado em sistema de seguridade social, sob a pressão do movimento de reforma sanitária e sua articulação com o movimento popular.

Entretanto, as iniciativas de reformas em curso vão colidir com o início do processo de contrarreforma ainda no seu estágio embrionário. No último quarto do século passado, no contexto de derrocada dos Estados de bem estar social, as polêmicas público-privado, universalização-focalização são reacendidas com a força do projeto de reação do grande capital ao adensamento do seu ciclo de crise de proporções mundiais. Enquanto em todo o mundo declinava as conquistas de bem estar social, “houve no Brasil o apogeu do reformismo em saúde” (CAMPOS, 2006, p.135). Assim, de acordo com o autor,

“o SUS rema contra a maré, já que vem sendo implantado em um contexto cultural e político que dificulta a estruturação de políticas públicas. [...] trata-se de uma reforma incompleta e que enfrenta o paradoxo de pretender implantar-se política universalista em um contexto de ajuste econômico muito estrito” (Ibid., p.137/144).

Paradoxalmente, em meio a essa condição adversa, o SUS, nesses mais de vinte anos de implantação, se tornou um dos maiores sistemas de saúde do mundo. Com base em informações do IBGE, Campos (2006) afirma que no Brasil, 70% da população dependem exclusivamente do SUS. O restante busca atendimento na esfera privada por meio de planos ou atendimentos particulares. E a proporção de recursos gastos nesses

¹⁰¹ O início desse processo, em verdade um movimento, que desencadeou nova cultura foi sistematizado primeiramente em 1920, com o *Relatório de Dawson* (Inglaterra). A partir dessa referência e de outras que a sucederam, ao longo do século XX, muitos países europeus, além do Canadá, Cuba, Chile, Austrália, etc. passam a organizar sistemas nacionais e públicos de saúde. Campos (2006) informa que esses sistemas são organizados com base em princípios comuns, tais como: direito universal à saúde com financiamento público do Estado; estruturação de uma rede de serviços (sistema) de atenção integral (medidas de promoção e prevenção de doenças, além de atendimento médico especializado); hierarquização e regionalização do atendimento (atenção primária e secundária). Esse desenho, segundo o autor, foi se tornando modelo em várias partes do mundo.

atendimentos (público e privado) é o mesmo, sendo que o primeiro atende mais que o dobro de pessoas que o segundo¹⁰².

Entretanto, a expansão da rede pública é limitada ao atendimento primário (ambulatorial, serviços básicos), os de alta complexidade (internação, hospitalar) estão com a rede privada na sua maioria, cerca de 80% em todo o país. A universalidade do SUS está centrada na atenção primária, o que, por um lado, está em consonância com a proposta de reversão do modelo hospitalocêntrico. Por outro lado, essa realidade faz com que o país não tenha um *sistema único*, mas *dual* de saúde, constituído por dois segmentos: público-estatal e privado (MENICUCCI, 2006). De acordo com a autora, a característica dual do sistema impede que o setor público tenha, na rede privada, a garantia da prestação de serviços públicos.

Ademais, a dualidade mantém viva a disputa entre a esfera pública e o mercado, entre a atenção de qualidade, uniformizada, universal e gratuita e o objetivo da lucratividade ante um serviço de alto custo e rentabilidade. Situação que reproduz desigualdade por ser altamente seletiva, a depender do poder econômico, resultando na estigmatização dos pobres, na ampliação do setor privado e na desresponsabilização do Estado para com serviços universais e de qualidade.

A última Conferência Nacional de Saúde, realizada em Brasília (dezembro de 2011), explicita, veementemente, a tensão entre os distintos projetos para a área no Brasil: política pública ou mercadorização, isto é, continuar a reforma ou a contrarreforma. Os trabalhadores e usuários, defensores do primeiro projeto se manifestaram contrários ao crescente movimento de privatização das gestões do sistema no País, que vem ocorrendo a passos

¹⁰² Campos (2006) também afirma que o crescimento do SUS tanto em financiamento quanto em acesso é muito grande desde que iniciou sua implantação. O orçamento público federal destinado à saúde passou de R\$ 17 bilhões em 2000 para R\$ 40 bilhões em 2006. Mas, ainda é pequeno o gasto per capita em relação a outros países. Segundo ele, o Brasil gasta, por exemplo, metade do que investe a Argentina. Nos anos seguintes, de acordo com informações disponíveis no site do Conselho Nacional de Saúde (CNS), também foram registrados aumentos dos recursos para a área, alcançando R\$ 54,1 bilhões em 2007, R\$ 62,9 em 2008, R\$ 67,4 bilhões em 2009, R\$ 78,5 em 2010 e R\$ 91,7 bilhões em 2011. Em 17/02/2012 o CNS aprovou carta em que critica o corte no Orçamento Geral da União (anunciado em 15/02/2012) na ordem de R\$ 55 bilhões. Desses, R\$ 5,4 bilhões sairão da saúde. O corte é para o pagamento de juros e dívida pública. Ainda, de acordo com o documento, a saúde representa um setor econômico importante no país, gerando cerca de 9% de todo o PIB. Ao mesmo tempo em que o total gasto na área, incluindo o setor privado, é atualmente 8,4% do PIB do país (Fonte: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/para_entender_gestao_sus_v.2.pdf - acesso em 06/08/2012).

largos, com o argumento de que essa terceirização (transferência para as Organizações Sociais – OS)¹⁰³ amplia a *eficiência* e a *eficácia* da saúde nos estados e municípios.

Assim, mais do que nunca, continua o embate para que a saúde não seja ainda mais privatizada no atual contexto neoliberal. Situação que em Goiás já se encontra bastante avançada. O governo estadual repassou, recentemente (2012), a gestão de quase todo o sistema para as chamadas Organizações Sociais¹⁰⁴. Foram transferidas importantes unidades de saúde de alta complexidade e de referência nacional/internacional em seus atendimentos (especializados), como o HMI e o HDT. Desse modo, o que justifica suas transferências para o setor privado? O governo diz que é a busca da autonomia para maior eficiência/eficácia dos serviços. Já para os trabalhadores, sindicalistas e representantes de usuários no Conselho de Saúde do Estado e Nacional¹⁰⁵, essa transferência para as OSs significa deliberada política de privatização da saúde, comprometida com o setor privado e o seu objetivo de alta lucratividade. É o que atrai o interesse dessas organizações, ainda que denominadas em Lei de “*pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos*”.

O lucro é a única razão de ser de seus interesses, que ficam velados nos contratos com o setor público. Ora, quem iria querer assumir um conjunto de desafios derivados da gestão dos serviços, com crescente demanda e problemas para não ter nada (diga-se, lucro) em troca? Direito, conforme já assinalado, só existe no Estado, fora dele é mercadoria ou bem-estar. Por isso, a lucratividade, há que enfatizar, é verdadeiramente o objetivo da terceirização

¹⁰³ Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que mencionam e a absorção de suas atividades por organizações sociais. Constituída por Fernando Henrique Cardoso, com continuidade e ampliação no governo Lula, essa Lei, na concepção e nos seus efeitos, sobretudo na política de saúde, comprovam o movimento de contrarreforma do Estado, com a contínua privatização das políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente etc.) e repasse do fundo público para os interesses e negócios do capital.

¹⁰⁴ As Organizações Sociais já gerenciam no Estado de Goiás, desde 2002, o Centro de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santillo (CRER); desde 2005, também o Hospital de Urgências de Anápolis (HUHS) e, mais recentemente o Hospital de Urgências da Região Sudoeste (HURSO). E em 2012, não obstante muita resistência e manifestações contrárias dos trabalhadores, o governador Marconi Perillo deu continuidade ao projeto de privatização, por ele iniciado em mandato anterior, passando às OSs também o Hospital Materno Infantil (HMI) e o Hospital de Doenças Tropicais (HDT). (<http://www.saude.go.gov.br>, acessado em 06/agosto de 2012).

¹⁰⁵ Em notas, entrevistas, redes sociais, cartas, artigos, passeatas, manifestações, noticiários e jornais, de forma mais enfática durante todo o ano de 2011 e parte de 2012.

da gestão do serviço de saúde. Afinal, a crescente parceria público-privado nas várias dimensões da esfera pública não é senão o “eufemismo para ocultar a socialização dos recursos públicos produzidos pelos trabalhadores e apropriados pelo capital para a satisfação dos seus interesses expansionistas de lucro” (GRANEMANN, 2007, p.64).

A terceirização advinda dessa parceria possibilita, ademais, baixar o custo do trabalho, superfaturar compras, reduzir os custos e a qualidade dos serviços, explorar mais os trabalhadores, precarizar seus contratos e, ainda, ampliar a prática histórica do clientelismo (inclusive de prebendas), assistencialismo, patrimonialismo e outros tantos vícios do pensamento social brasileiro também recorrentes no legado da política de saúde do Brasil.

Nesse contexto, contraditoriamente, quanto mais se intensifica o projeto neoliberal, mais se torna imperioso, pelas necessidades sociais que se complexificam, que a saúde, bem como as outras políticas sociais e a Seguridade Social, permaneçam e se consolidem como políticas públicas. O que requer compreender a *crise* e em seu âmbito, as justificativas governamentais para superá-la. Mas, sobretudo, requer compreender a relação entre a crise e as políticas sociais, a fim de que se possa “lutar contra a usurpação do fundo público para salvar o capital, uma vez que este é constituído majoritariamente por impostos que incidem sobre o trabalho e menos sobre a propriedade” (BOSCHETTI, 2012, p.4).

No Brasil, seguindo a lógica de um sistema híbrido, mas centrado no eixo assalariamento, o acesso à seguridade social é profundamente afetado pelas bases de inserção e estruturação do mercado de trabalho.

No contexto em que prevalece baixo crescimento econômico e ampliação de desemprego/subemprego, o país passa a seguir o novo conceito de proteção social, adotado e difundido pelos organismos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial, que designa um conjunto de intervenções e programas dirigidos aos mais pobres e focalizados na extrema pobreza. De maneira que a implantação de programas de transferência de renda compõe essa nova direção da proteção social concebida por esses organismos, cuja argumentação tem por base a proteção aos mais necessitados e, a partir dela, o foco na pobreza absoluta, o que vem impactando (não necessariamente alterando) os números relativos à desigualdade e influenciando as

características da pobreza relativa, segundo alguns pesquisadores¹⁰⁶.

Na análise de Boschetti (2012), a compreensão de que a pobreza diminuiu no país vem principalmente da relação com os programas de transferência de renda e não significa redução efetiva da desigualdade, a qual é intrínseca à estrutura de emprego e propriedade. Desse modo, a autora afirma que a desigualdade continua entre as piores do mundo, e se reproduz com a aguda concentração de renda, de propriedade, assim como pelas formas de acesso ao mercado de trabalho.

Nesse sentido, a Previdência Social, que se orienta pelo modelo bismarckiano, ante o frágil assalariamento, desemprego, subemprego, informalidade e relações precárias de trabalho, é um direito cada vez mais restrito, já que seu acesso é condicionado à inserção formal no mercado e/ou prévia contribuição individual.

Além de restrita aos contribuintes, a Previdência Social tem sido alvo de contínuas modificações. A cada uma delas os trabalhadores passam a ter menos direitos. Aos *segurados* do sistema se lhes impõem a obrigação de trabalhar e contribuir mais tempo, ao passo que receberão menos quando se aposentarem.

Essas modificações vem se materializando nas medidas denominadas de *Reformas*, objetivadas na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, durante a gestão do Presidente FHC, na Emenda Constitucional nº 43 (2003) e nº 47 (2005), ambas no governo Lula¹⁰⁷. Essas reformas reduziram benefícios, restringiram o acesso e induziram a um maior tempo de permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho, o que vem contribuindo para agravar a já grande dificuldade de absorção de novas pessoas nesse mercado. Essa ampliação da oferta provoca, ainda, o achatamento da remuneração média dos assalariados (BOSCHETTI e SALVADOR, 2002).

Na continuidade dessa direção adotada por seus antecessores, a

¹⁰⁶ Principalmente ligados à Fundação Getúlio Vargas (FGV) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado (IPEA).

¹⁰⁷ As mudanças das regras acarretaram várias perdas para os trabalhadores. Com base em outras pesquisas, Boschetti e Salvador (2002) demonstram que em relação à regra anterior, a perda média para os homens é estimada em 34% e para as mulheres em 44%. Para aprofundar o teor de cada uma das reformas e as perdas a elas correspondentes, consultar Boschetti e Salvador (2002 e 2006); Viana (2000); Boschetti (2004); e Mota (2007).

presidente Dilma, em 30 de abril de 2012 sanciona a Lei nº 12.618¹⁰⁸, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos e fixa limite máximo para a concessão e valor das aposentadorias. Além disso, a Lei autoriza a criação de três instâncias para gerir esse sistema complementar, em forma de fundação: Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe); Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud). Mais do que perdas para os trabalhadores, todo o modelo favorece a fragmentação de classe, guetização despolitizada, corporativista e pontual (atuarial) de sua organização.

A raiz dessas modificações são originárias das orientações voltadas para o aprofundamento das medidas neoliberais, por parte dos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial. Esse organismo, em 1994, elaborou um documento, com o título: “Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento”. Com o propósito de difundir a ideia de “envelhecer sem crise”, o documento põe sobre os sistemas previdenciários a responsabilidade de estimular/reproduzir privilégios e desigualdades, ao passo que estes, na concepção difundida, beneficiam os ricos e prejudicam os pobres. Ainda, prevê a possibilidade de uma catástrofe, tendo em vista o envelhecimento populacional (GRANEMANN, 2007).

Passados dez anos, em 2005, outro documento foi emitido por esse organismo, onde avaliavam as *reformas* já realizadas no planeta no âmbito dos sistemas de previdência e projetam estratégias para aprofundá-las. O objetivo de ambos os documentos (inalterados em seu objeto central) foi dar as diretrizes das modificações dos sistemas previdenciários dos países capitalistas. E o Brasil, desde então, vem seguindo à risca essas orientações.

De acordo com Granemann (2007, p.60), a importância desses documentos reside “em portar a síntese, a elaboração mais consistente que os monopólios lograram propor (ou impor?) para a previdência social, quando a financeirização da vida é um dos mais importantes traços do grande capital monopolista”. A reação dos trabalhadores e suas lutas contrárias às mudanças

¹⁰⁸ Publicada no Diário Oficial da União dia 02 de maio de 2012.

empreendidas com essas orientações em todo o mundo fizera com que fosse introduzido no segundo documento (2005), a ideia de um *pilar básico*, voltado àqueles que não podem prover suas aposentadorias por meio de contribuição. Um benefício correspondente no Brasil é o BPC. O Banco também acrescenta a garantia de um *pilar zero*, que corresponde aos mínimos sociais. Esses devem contar com a participação complementar de familiares, comunidade e outros grupos aos quais os idosos estejam ligados (GRANEMANN, 2007). Para a autora, essa *nova* política de proteção social aos trabalhadores aposentados propalada pelo Banco Mundial, muito se assemelha com os programas de assistência social que vem sendo implantados no Brasil, cujas características dão ênfase ao grupo familiar, sobretudo o SUAS e os PTRs.

As medidas adotadas no Brasil, consonantes com as orientações desses organismos multilaterais, além de representarem perdas crescentes para os trabalhadores e se restringirem a uma proteção social focalizada e minimalista, também representam, na análise de Granemann (2007), oportunidade de incremento ao capital financeiro-bancário, a partir do que denomina de *monetização da política social*. Isto é, por meio de *bolsas* que materializam os programas de renda mínima, o setor bancário-financeiro movimenta cifras elevadas de valores. Ainda, essa transferência direta, pela relação monetarizada do direito, significa, para a autora, o rebaixamento da atenção pública a soluções pauperizadas para as expressões da questão social em detrimento de equipamentos sociais universais.

Esse quadro restritivo da proteção social se adensa à medida que cresce a fragmentação no mercado de trabalho com suas variações - formal e informal – se distanciando, cada vez mais de uma “sociedade salarial” (CASTEL, 1998; BOSCHETTI, 2004). A situação brasileira, em que mais da metade da população ativa no mercado de trabalho não contribui com a previdência, por não ter formalizada sua relação de trabalho, leva os “acionistas da miséria” (GRANEMANN, 2007) a ampliar as demandas dos programas assistenciais, sobretudo os PTRs.

Todavia, de acordo com Boschetti (2012, p.13), “apesar do crescimento da assistência social não contributiva, os benefícios contributivos seguem sendo o coração da seguridade social”. De outro modo, é a contribuição dos salários, pelos empregos formais, que sustentam o sistema de proteção social

e não a riqueza socialmente produzida, expropriada do trabalho pelo capital.

Ante tal realidade, pode-se dizer que, tanto no Brasil, como nos países capitalistas de um modo geral, especialmente nos países da América Latina, o referencial social-democrata – *welfariano* – tem se tornado cada vez mais distante das definições de políticas sociais voltadas à garantia da proteção social, principalmente no que se refere ao caráter universal da garantia de serviços públicos de qualidade e direcionados a todos, indistintamente; à ampliação do gasto público relativo ao Produto Interno Bruto com a política social, e, ainda, à regulação e intervenção estatal na economia, voltados para manter emprego protegido, formalizado, com direitos garantidos.

Nesse contexto, as *reformas* ou conquistas tardias¹⁰⁹ que nem chegaram a ser plenamente efetivadas em termos de proteção social se põem como campo de disputas, mundiais e nacionais, em que se afirma e se amplia o domínio do capital, com suas novas estratégias de expansão e apropriação da riqueza - nas quais o Brasil se inscreve - que resultam no agravamento da desigualdade social e pauperização dos trabalhadores pelas medidas de *contrarreforma*.

Assim, a partir dos anos 1990, os direitos sociais no Brasil sofrem derrocada, num movimento que atinge os próprios fundamentos da construção constitucional (VIANNA, 2000).

Como se vê, esse dialético e contínuo movimento da história, “mantém sempre em aberto os dilemas do presente, das relações entre o passado e o presente, das possibilidades do futuro” (IANNI, 1992, p.8), donde se infere que implementar uma política de proteção social, mais ampla até do que a seguridade social prevista na constituição brasileira, é matéria que exige discernimento político, capacidade de articulação crítica, resistência, organização e luta dos trabalhadores. Como produto histórico das lutas sociais, no embate entre capital e trabalho, a “seguridade social constitui um *locus* privilegiado de processamento e mediação das contradições relacionadas às formas de geração, apropriação e distribuição da riqueza. A seguridade é

¹⁰⁹ São tardias porque já em crise nos países onde foram efetivadas, as políticas de bem-estar social, entre os anos setenta e oitenta, em que a burguesia monopolista, no enfrentamento da então crise do capital, atua no sentido de reverter as conquistas sociais do chamado *Welfare State*. No Brasil, só na passagem dos anos 80 aos 90 a discussão, tardiamente ao contexto mundial, toma corpo e se efetiva no campo jurídico-institucional, malgrado agonize na sua (insipiente) efetivação.

relação social” (SILVA, 2004:137/138).

E por se constituir na esfera das relações sociais (capitalistas), a Seguridade Social como sistema de proteção pública é uma construção política, processo que varia de lugar para lugar, não é igual nas distintas realidades dos países, ainda que na América Latina, os diversos sistemas de proteção social são referenciados nas experiências de Estado de Bem-Estar Social Europeu. Estas experiências foram desenvolvidas durante os “anos dourados” do imperialismo, ou seja, entre o fim da Segunda Guerra Mundial ao início dos anos setenta.

Ao contrário dos tempos de crise, os “anos dourados” apresentaram taxas de crescimento muito aquecidas e crescentes, foram aproximadamente trinta anos de resultados econômicos jamais alcançados pelo capitalismo mundial. O Estado intervencionista (keynesiano) diminuiu os efeitos das crises cíclicas desse período e seu empenho “a serviço dos monopólios para legitimar-se é visível no seu reconhecimento dos direitos sociais [...]” (NETTO e BRAZ, 2007, p.205/206)¹¹⁰.

Sempre referenciados no trabalho e nas condições e relações nele crivadas, sob a lógica e domínio do capital, os sistemas de proteção social, pelos direitos sociais assegurados via intervenção do Estado

desonera o capital de parte dos ônus da preservação da força de trabalho, financiados agora pelos tributos recolhidos da massa da população – financiamento que assegura a prestação de uma série de serviços públicos (educação, transporte, saúde, habitação etc.) (Ibid., p. 204/205).

Em decorrência, nesse período histórico, sob pressão dos trabalhadores, constitui-se a política social que vai se formatar nos diversos padrões de bem-estar social sob a intervenção e responsabilidade estatal.

O que o caracteriza o Estado de Bem-Estar Social, segundo apontamentos do estudo de STEIN (2005), com base em Pierson (1991) e Mishra (1989) é um conjunto de critérios: a introdução do seguro social; a extensão da cidadania e desfocalização na pobreza extrema e, por último, o crescimento do gasto social em consequência do comprometimento de

¹¹⁰ De acordo com esses autores (Ibid., p.204), “o grande diferencial que distingue, nos ‘anos dourados’, o Estado a serviço dos monopólios do Estado do capitalismo concorrencial é o seu papel em face da força de trabalho (ou seja, dos trabalhadores), sempre ameaçada pela exploração e pela superexploração”.

crecente proporção do produto nacional com políticas sociais, os quais se materializam pela intervenção estatal na economia para manter o pleno emprego ou garantir alto nível de ocupação; da provisão pública de serviços sociais universais, direcionados indistintamente a todos, e da responsabilidade estatal na manutenção de um nível mínimo de vida como direito social.

Em vista disso, pode-se afirmar que na América Latina, especialmente no Brasil, nunca chegou a haver efetivamente um Estado de bem-estar social. Ou seja, os diversos arranjos na América Latina não reproduziram os existentes nas democracias avançadas (STEIN, 2005). Antes mesmo de se expandir, deu-se seu esgarçamento. Como resposta da burguesia monopolista à crise iniciada no final dos anos 60, de dimensões globais, o mundo capitalista, ao inflexionar seu padrão de acumulação, também o recompõe, tanto na esfera da economia como da política, com redirecionamento da intervenção estatal, sob a orientação do ideário neoliberal, redesenhando as relações entre Estado, sociedade e mercado.

A partir dos anos 1970, o enfrentamento dessa crise capitalista, de escala mundial, forçou, de acordo com Harvey (2010), a gradual retirada de apoio do Estado ao bem-estar social, o ataque ao salário real e ao sindicalismo organizado. Para o autor, essas estratégias foram se transformando pelos neoconservadores em virtude governamental, onde “disseminou-se a imagem de governos fortes administrando fortes doses de remédios não palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas” (Ibid., p.158).

O contexto mundial em que essas estratégias são adotadas é o de mudanças e deslocamentos do poder da economia capitalista e sua política global. Para Harvey (2010, p.156-157), algumas dessas mudanças são verdadeiramente notáveis¹¹¹, acompanhadas e,

em parte, promovidas pela ascensão de um agressivo neoconservadorismo na América do Norte e em boa parte da Europa Ocidental. As vitórias eleitorais de Thatcher (1979) e Reagan (1980) costumam ser vistas como uma clara ruptura da política do período de pós-guerra. Eu as compreendo mais como consolidação do que vinha acontecendo em boa parte dos anos 70. A crise de 1973-1975

¹¹¹ Essas mudanças dizem respeito à ampliação da dependência dos Estados Unidos ao comércio exterior, historicamente sempre pequena; a transformação desse país de credor global líquido em maior devedor do mundo, pelo balanço de pagamentos de bens e serviços; o aumento em quase dez vezes das importações feitas nos países em desenvolvimento; incremento do poder financeiro japonês, fazendo de Tóquio um dos mais importantes centros financeiros mundiais; os japoneses passaram a ter, ainda, os quatro maiores bancos do mundo, em termos de ativos, dentre outras mudanças (HARVEY, 2010).

derivou em parte de um confronto com a rigidez acumulada de práticas e políticas de governo implantadas no período fordista-keynesiano. As políticas keynesianas tinham se mostrado inflacionárias à medida em que as despesas públicas cresciam e a capacidade fiscal estagnava. Como sempre fora parte do consenso político fordista que as redistribuições deviam se fundamentar no crescimento significava inevitavelmente problemas para o Estado de bem-estar social (Ibid., p.157).

O crescimento das despesas públicas em proporção inversa à capacidade fiscal de cada nação-Estado capitalista tem sido, no contexto de crise, o mote da propalada política de austeridade dos governos, cujas medidas para retomar o crescimento econômico, preservando o capital e a sua lógica de super lucro/acumulação, tem resultado na erosão dos compromissos com o trabalho, por meio dos direitos sociais instituídos.

Mais do que o encolhimento das garantias sociais, Harvey (2010) adverte que esses períodos de insegurança econômica, são também propensos ao desejo de valores estáveis, em que se tem reforçada a autoridade das instituições básicas como a família, a religião e o Estado.

A América Latina se filiou à estratégia global do capitalismo – no contexto de crise -, condensada no chamado *Consenso de Washington*, cujas recomendações preveem o desmonte do modelo de industrialização do pós-guerra, eliminando políticas de proteção social e diminuindo os encargos sociais, com privatizações e desregulação do trabalho. Essa agenda, sob o controle dos organismos internacionais, interfere plenamente na definição e financiamento das ações, avaliações e resultados das políticas públicas dos países capitalistas, especialmente latino-americanos, por suas características de periferia subordinada.

As mudanças recentes ocorridas no capitalismo brasileiro são profundas, especialmente a partir de 1990, “a década da nossa desertificação neoliberal” (ANTUNES e POCHMANN, 2011, p.119). Essas mudanças estão inscritas no receituário do *Consenso de Washington*, que desencadeou uma enorme desregulamentação nas mais distintas esferas do mundo do trabalho. Assim, a partir dessa agenda, o trabalho, mais do que nunca, pelas suas condições e inerentes relações, sob a lógica e domínio do capital, é determinante na ampliação da desigualdade, na concentração de renda e na precarização dos sistemas de proteção social, em detrimento de direitos universais. Esse quadro vem ampliando a estratificação social e a concentração de renda na região e

no país.

Nos anos 1990, as políticas inspiradas no receituário do *Consenso de Washington* se voltam, portanto, para uma agenda pró-mercado e de constituição do Estado mínimo. Mais tarde, esta agenda deixou de ser “consensual”, passando a ser objeto de crítica até dos seus defensores, os neoliberais. A principal crítica é a debilidade das estratégias neoliberais em executar políticas públicas capazes de compatibilizar as metas de estabilização monetária com a retomada do desenvolvimento e a instauração de uma ordem mais igualitária.

Assim, nos anos 2000 entra-se na era *Pós-Consenso*, uma versão repaginada do *Consenso de Washington* que sob o mesmo ideário neoliberal, busca estabilidade monetária com políticas deflacionárias, moedas sobrevalorizadas e equilíbrios macroeconômicos como estratégia de garantir hegemonia do grande capital e, sobretudo, atingir metas cada vez maiores de superlucros, com absoluto desinteresse pela ampliação de empregos a partir do crescimento econômico, que era o grande objetivo da era Keynesiana ou fordista. Essa lógica keynesiana continua inversa na era pós-consenso, que traz a novidade de colocar para o Estado a tarefa de melhor qualificar a força produtiva para atender as necessidades e interesses do capital.

Nesse contexto, em que até os mais comprometidos governos capitulam à tendência mundial, abandonando as tentativas de realizar as necessárias *reformas* que tanto exige a realidade na perspectiva da democracia, seguimos na era da *contrarreforma*. Behring (2008), refutando o uso inadequado do termo *reforma* pelos pragmáticos de plantão, sobretudo da era FHC - que buscaram com o projeto *reformista* de governo, de caráter ideológico e destituído de conteúdo progressista, reforçar e consolidar a hegemonia do neoliberalismo em curso - situa a ideia de reforma ao contexto do século passado, em que o Estado de bem-estar social significou

uma reforma dentro do capitalismo, sob a pressão dos trabalhadores, com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público, desencadeando medidas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e demandas dos trabalhadores, viabilizada por meio dos procedimentos democráticos do Estado de direito, sob a condução da social-democracia (BEHRING, 2008, p.129).

Ao passo que a *contrarreforma*, como projeto em curso, aborta as conquistas constitucionais brasileiras, pois a *reforma* à brasileira representa

uma condução estratégica de inserção aos imperativos do capitalismo e seu macroprojeto mundial. Esse processo, concordando com a análise de Behring (2008, p.198) não deve ser caracterizado como *modernização conservadora*, mas como uma *contrarreforma*, que, na entrada dos anos 1990, pós período constituinte e início da era FHC, “se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas” (Ibidem, p. 281).

A partir dos ataques às conquistas democráticas, deflagradas mais visivelmente nos anos 1990, com privatizações e encolhimento das proteções trabalhistas, previdenciárias, de reedições veladas de damismos, clientelismos e desenvolvimentismos, materializar as conquistas do campo jurídico exigirá muito mais organização e pressão coletiva dos trabalhadores. Na realidade, está cada vez mais difícil viabilizar a seguridade social brasileira tal como preconizada na Constituição Federal de 1988, pois sob a égide de um macro projeto político econômico mundial, ensejado pelo neoliberalismo¹¹², cuja ideologia,

sustentando a necessidade de ‘diminuir’ o Estado e cortar as suas ‘gorduras’, justifica o ataque que o grande capital vem movendo contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia. [Mas] é claro [que] o objetivo real do capital monopolista não é a ‘diminuição’ do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um ‘Estado mínimo’, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital (NETTO e BRAZ, 2007:227).

Embora extremamente necessária no âmbito das vicissitudes democráticas, a seguridade social, prevalecendo a lógica da *contrarreforma* – conservadora, regressiva e inspirada nas orientações das agências multilaterais (BEHRING, 2008) - corre o risco real de não se consolidar nesse contexto de crise e investida do capital para a sua *autodefesa*. Entrementes, a despeito de ser a seguridade social brasileira inspirada no pensamento socialdemocrata e se aproximar do espírito do *Welfare State*, seus embates, para se realizar, se complexificam na correlação de forças do tempo presente.

¹¹² De acordo com Behring (2008, p. 129), “o neoliberalismo em nível mundial configura-se como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a contra-reforma do Estado.”

Mas sua pauta, o que reivindica e sinaliza, não é novidade que se põe nas tensões e antagonismos entre capital e trabalho, vez que “erigida no campo de luta dos trabalhadores, ela [seguridade social] é sempre e continuamente objeto de investidas do capital no sentido de ‘adequá-la’ aos seus interesses” (MOTA, 2008:40).

Nesses embates, a seguridade social, na aparência, se põe como uma esfera autônoma em relação à produção, seja como seguro ou mercadoria e, ainda, mitificada sob o predomínio da transferência condicionada de renda. Em decorrência, a situação atual da seguridade social vem contribuindo para velar a desigualdade socioeconômica no país e postergar – pela cultura e discurso dos tempos de crise - a necessária efetivação de outros direitos que se inscrevem no acesso às riquezas coletivamente produzidas. A Seguridade Social brasileira,

que partiu de um modelo predominantemente securitário e que evoluiu para um modelo previdenciário-assistencial mais amplo, corre o risco de ser transformada em um sistema assistencial mínimo, compensatório, em que os direitos sociais não terão garantia universal (mesmo no âmbito legal). O sonho de uma ‘civilização do trabalho’ [...] parece ter perdido sentido no discurso e na cultura da crise. Infelizmente, ele não deu lugar a outro sonho, mas resignou-se à ideologia pós-moderna, segundo a qual a proteção social universalizada é incompatível com a ordem mundial globalizada (BOSCHETTI, 2006, p.298).

Em meio ao discurso e cultura da crise¹¹³, com o qual a ideologia neoliberal vem justificando os ataques do Estado burguês aos direitos previstos e em processo de regulamentação e implantação no Brasil, diversos são os estudos sobre a seguridade social no país, onde há o reconhecimento de que ela representa uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal de 1988.

Todavia, o avanço, cada dia mais, evidencia-se como uma *intenção* constituinte em detrimento da consolidação de uma articulação capaz de efetivar a proteção social, nos termos da Lei, isto é, universal, democrática,

¹¹³ A cultura da crise é mais que a crise, são as ideias que a ela se referem, seja para explicar ou para ensejar sua “superação”. Por isso, ao demarcar a necessidade de construir uma visão crítica da crise, Mota (2005) afirma que sendo esta uma crise não só econômica, mas global e societal, sua questão central está nos impasses políticos gerados pela relação dialética entre o novo e o velho, onde está em jogo o desempenho das práticas sociais das classes, ante a requisição de novas formas de dominação do capital e subordinação do trabalho. No Brasil, segundo a autora, o discurso dominante na estratégia de superação da crise, tem como conteúdo, de um modo geral, a defesa da retomada do crescimento econômico, da inserção do país na economia internacional e a necessidade de redefinição do papel do Estado, ou seja, sua redução.

distributiva e não-estigmatizadora. De acordo com Vianna (2000), por inúmeras razões, a seguridade social ficou apenas sinalizada. Nunca ocorreu integração orçamentária¹¹⁴, tampouco de gestão das três políticas que a compõe. Para a autora, a seguridade social continua inscrita na Constituição, mas ainda é só uma simbólica expressão.

Na mesma direção, estudos de Mota (2008) vêm afirmando que no Brasil, a adoção da concepção de seguridade não se traduziu objetivamente numa universalização do acesso aos benefícios sociais. Portanto, pode-se dizer que, de um lado, é inegável o avanço na concepção e na ampliação do acesso aos direitos sociais no Brasil, pós 1988, com todas as conquistas constitucionais traduzidas em serviços, programas, benefícios e garantias a expressivas parcelas da população. De outro lado, à luz do conceito de integração, sob o princípio da solidariedade e da responsabilidade pública com a proteção social coletiva e universal, a seguridade ainda é horizonte, não se concretizou.

Não se concretizou por todas as razões já elucidadas, que podem ser condensadas em pelo menos duas: a primeira é sua concepção limitada, entrecortada por princípios antinômicos, resultando em políticas fragmentadas. Outro grande entrave à realização da seguridade social é o orçamento. Dois elementos que ganham força no contexto de *crise* e que vem impedindo o aprofundamento da direção inicial, favorecendo a contrarreforma.

Por lei, o financiamento da seguridade social deve conter, além das contribuições previdenciárias, outros recursos destinados especificamente à sua finalidade, ambas as fontes organizadas em um só orçamento. Porém, fruto de disputas, e, sobretudo de uma direção política, esse orçamento, isto é, o plano de aplicação do fundo público, pode ser favorável aos interesses tanto do trabalho quanto do capital. E

no Brasil das duas últimas décadas, as poderosas e perversas alquimias que se processam na formulação e execução do orçamento da seguridade social têm, claramente, privilegiado o capital em detrimento do trabalho, e se situam num contexto mais amplo de

¹¹⁴ Além da fragmentação institucional, de gestão e de orçamento, com alocação de recursos em distintos fundos e unidades orçamentárias, “o financiamento da seguridade social no Brasil permanece fracionado com a separação das fontes de recursos advindos da contribuição direta de empregados e empregadores para custear a previdência social, e as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira para as políticas de saúde e de assistência social” (Boschetti e Salvador, 2006:43)

estrutura orçamentária, fiscal e tributária brasileira que sustentam a política macroeconômica (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006, p.29)¹¹⁵.

Dessa forma, não é possível pensar a seguridade social e todas as políticas sociais sem considerar a principal de todas as políticas públicas, a econômica. É na esfera das relações de produção e da política econômica que estão postas as principais limitações da (não) materialização da seguridade social. Nesse sentido, não há “dúvida, o anseio por bem-estar social põe em questão a economia de mercado” (SILVA, 1997, p.191).

Isso posto, a objetivação das conquistas sinalizadas continua a exigir grande capacidade de organização e de luta da classe trabalhadora, a partir da compreensão de que a Seguridade Social

é, sobretudo um campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil, de organização dos trabalhadores. Um terreno de embate que requer competência teórica, política e técnica. Que exige rigorosa análise crítica da correlação de forças entre classes e segmentos de classe, que interferem nas decisões em cada conjuntura. Que força a construção de proposições que se contraponham às reações das elites político-econômicas do país, difusoras de uma responsabilização dos pobres pela sua condição, ideologia que expressa uma verdadeira indisposição de abrir mão de suas taxas de lucro, de juros, de sua renda da terra¹¹⁶.

O que requer pensar as formas de produção, de distribuição e de acesso a bens, recursos e serviços, colocando em cheque a democratização da riqueza social. Os desafios se complexificam e exigem ampliar a consciência crítica para compreender a relação entre a política social e os direitos com a *crise* estrutural do capital.

De que se trata afinal essa famigerada *crise*? Como já mencionado, o fundamento material dessa crise - estrutural e intrínseca ao capitalismo em seu processo de acumulação - é a busca do aumento da taxa de lucro do capital. Toda a sua lógica se desenvolve em torno dessa questão. E quanto maiores e

¹¹⁵ A *perversa alquimia* ocorre, de acordo com os autores, por meio da desvinculação das Receitas da União (DRU), “que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do *superávit* primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida” (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006, p. 50).

¹¹⁶ *Carta de Maceió*: Seguridade Social Pública é possível. XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, Maceió – 3 a 6/09/2000. Disponível em <http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacionalcartasmaceio.pdf>. O conceito de seguridade social defendido pelo serviço social brasileiro não só reforça os avanços constitucionais, luta por um modelo que inclua todos os direitos previstos no artigo 6º da constituição federal, dentre os quais estão educação, moradia e outros. Direitos que devem se pautar pela lógica da universalização, orçamento redistributivo, desoneração dos trabalhadores, estruturação radicalmente democrática, descentralizada e participativa (BOSCHETTI, 2004).

mais tempo durarem os óbices para garantir esse fim, tanto mais intensa e prolongada será a crise.

Com efeito, o capitalismo, para *superar* a crise, adensa sua estratégia de diminuir a atuação do Estado relativa às políticas sociais. A solução neoliberal apresentada leva para o mercado as demandas desse Estado, que julga ineficiente, improdutivo e com déficit fiscal, por gastar demais com as políticas sociais. Essa *cultura da crise* (MOTA, 1995) favorece a *contrarreforma* (BEHRING, 2008) e a privatização do Estado, precariza os serviços públicos e atinge os direitos sociais. E, ainda, serve de base para a terceirização tanto dos contratos quanto das gestões no serviço público.

Nessa relação muda o papel do Estado, de executor, passa a ser fiscal, avaliador e financiador e não mais o responsável direto. De direito de cidadania e dever do Estado, a política torna-se, nessas relações, uma mercadoria, prestada por empresas, travestidas de organizações sociais e protegidas pela Parceria Público-Privado. Como mercadoria é constituída para o lucro e não para o atendimento universalizado, sistemático e de qualidade. O lucro é extraído, sobretudo, da prestação precária e barata dos serviços, em que o custo do trabalho é um dos principais motes para o rebaixamento do valor da mercadoria. Ademais de diminuir a qualidade dos serviços, amplia a exploração do trabalho e prejudica a população, com o discurso da eficiência e agilidade. No fundo está derruindo-se a possibilidade de universalizar direitos e assegurá-los com qualidade, atendendo as demandas das necessidades humanas.

Muitas vezes a crise é tomada como um evento localizado e conjuntural, atualmente mais presente no norte da América e em grande parte da Europa, isto é, *longe do Brasil*. Na realidade, ela é geral e estrutural. E arrasta principalmente as economias menos robustas como as da periferia do capitalismo, com efeitos mais deletérios em menor espaço de tempo.

No campo da política social e sua imbricação com a política econômica, a focalização e a transferência de renda tomam a dianteira como medidas mais eficazes de combate à pobreza (extrema) em contexto de crise (do consumo).

2.3 FOCALIZAÇÃO: ESTRATÉGIA ADOTADA FACE À CRISE

Nos anos 2000, na era *Pós-Consenso* - versão repaginada do *Consenso de Washington* - formata a ideologia de governo de países comandados por grupos de centro-esquerda, como o Brasil, a busca da combinação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Esse binômio constitui a base de definição dos programas de transferência de renda que vêm sendo adotados em um significativo número de países. No Brasil, esse programa, de forma unificada, foi implantado em 2003 e se denomina Bolsa Família. Apensado a ele, a mais recente estratégia dessa focalização no Brasil é o Plano Brasil sem Miséria.

Desse modo, após a estabilidade monetária com políticas deflacionárias e outras estratégias para garantir hegemonia do grande capital, por meio do alcance progressivo de superlucros e taxas de acumulação, a preocupação de blindar a economia da crise continua, assim como de buscar elevar o desenvolvimento nacional pela sua economia. Entra em cena o desafio de também combater e até erradicar a extrema miséria, conforme orientações dos organismos multilaterais. Na década de 2000, em documento difundido pelo Banco Mundial sobre a proteção social, esse organismo

passa a afirmar que o combate à pobreza em meio à opulência, constitui um dos principais desafios mundiais. Difunde-se, com sua chancela, a ideia de que pobreza abrange não apenas baixa renda e consumo, mas também baixos indicadores de educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano (ANDRADE, *et al*, 2009, p. 3).

Amplia-se, todavia, o conceito de pobreza e conseqüentemente o de proteção social, que passa a exigir uma articulação entre serviços e políticas públicas para o enfrentamento da extrema pobreza. Assim,

Se nos anos oitenta a agenda dos bancos multilaterais girava em torno da reforma do Estado, desregulamentação, privatização, abertura comercial e financeira e, no nível político, em temas como transparência e *accountability* da ação pública, no início da década de 2000, o combate à pobreza adquire proeminência (Ibid.)

É esse o combustível que vem alimentando a ideologia (burguesa) do cenário onde se constitui o chamado *novo desenvolvimentismo*, que “vem aparelhando a direção política dos governos de esquerda e centro-esquerda que alimentam a hipótese de criação do desenvolvimento nacional (leia-se crescimento econômico) em articulação com políticas sociais compensatórias

[...]” (AMARAL, *et.al.*, 2011, p.5).

A mera implantação de políticas compensatórias, além de ser uma medida populista, significa desconsiderar completamente a possibilidade de garantir o direito ao trabalho protegido. Essa direção se insere numa lógica maior, a do fortalecimento da hegemonia do capital financeiro, na sua modalidade especulativa, cujos índices de expansão comprovadamente não produzem riqueza e muito menos emprego. E, ainda, no contexto de estratégias mundiais - de dominação burguesa – relativas ao enfrentamento da crise do capitalismo, vão se dando os processos de desmonte da responsabilização do Estado para com a sociabilidade do trabalho e os direitos sociais. O qual assume um caráter *minimalista*, impeditivo de políticas universais e de qualidade como direito de todos. Essa orientação é assumida pelos sucessivos governos brasileiros, o que resulta no esgarçamento do sentido e do significado da conquista histórica constitucional relativa à seguridade social.

Para Mota (2008), a ofensiva à seguridade social vem composta pela estratégia de adoção de programas de transferência de renda (mínima), como mecanismo principal de enfrentamento das desigualdades sociais. Ou seja,

na impossibilidade de garantir direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da assistência social (Ibid. p.16). [A] hipótese explicativa da sua expansão é a de que o trabalho teria perdido sua capacidade de integrar os indivíduos à sociedade, razão pela qual os programas de assistência social, particularmente os *programas sociais de renda mínima*, poderiam fazê-lo em contrapartida à desregulamentação da proteção social e do trabalho (Ibid., p.43).

As medidas pontuais, residuais e focalizadas, tomadas no combate à pobreza cumprem as determinações arroladas pelos organismos internacionais, cuja visão reducionista de política social focalizada e restrita à transferência de renda, tomada como mecanismo eficaz de combate à pobreza, acaba por reforçar dois aspectos próprios do conservadorismo do projeto em curso: desconsiderar a essência da lógica da produção e reprodução da pobreza e, sob a pecha da inclusão, reforçar as “armadilhas da pobreza”.

A adoção da transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza (extrema) encontra sustentação em duas frentes do pensamento

hegemônico. A primeira, sob a orientação dos organismos multilaterais,¹¹⁷ é a de que a focalização é mais eficiente (e democrática) para o aproveitamento dos escassos recursos públicos, pois ela retém a atenção em quem realmente precisa, reduzindo a desigualdade sem perder o foco nos mais pobres.

E a segunda, de caráter geral, mas amplamente adotada no Brasil é a ideia da bancarrota¹¹⁸ dos sistemas de direitos. Para a cultura da crise, prevalece a arguição de que estes são perdulários e precisam de reformas (leia-se contrarreforma). O que Vianna (2008) chama de *mito naturalista*¹¹⁹ impetrado em relação à seguridade social.

Veementemente contra a universalidade, a retórica neoliberal repõe a pauta da focalização. De acordo com Pereira e Stein (2010, p.111), esta focalização corresponde aos

vocábulos ingleses *targeting* ou *target-oriented*, usados nos Estados Unidos e nos países conservadores europeus, principalmente à Inglaterra de Margareth Thatcher, que encaravam a pobreza como fenômeno *absoluto*, e não *relativo*, com todas as implicações que tal concepção acarreta a saber: restrição do papel do Estado na proteção social; apelo à generosidade dos ricos e afortunados para aliviarem o sofrimento dos mais pobres; ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; aceitação da desigualdade social como fato natural. E mais: desvio do compromisso da política social para com a satisfação das necessidades sociais – devido ao caráter complexo e multideterminado dessas necessidades - e adoções de soluções técnicas e pontuais, tidas como inovadoras, aparentemente neutras e facilmente controláveis.

Como medida focalizada e prioritária na agenda da política social brasileira, a transferência de renda no Brasil, mais precisamente o Bolsa Família, a despeito de importância para as agruras inadiáveis da extrema pobreza, segue à risca as orientações dos organismos internacionais, onde a focalização é tomada, conforme orientação cepalina, como o modo mais eficaz de alcançar os objetivos dos programas sociais e utilizar, com maior eficiência

¹¹⁷ Banco Mundial (BIRD); Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

¹¹⁸ Muitos são os apontamentos contrários ao fracasso da sustentabilidade orçamentária da seguridade social, conforme estabelecido na CF/88. Boschetti e Salvador (2006, p. 34) explicitam que esse orçamento é superavitário e suficiente não só para cobrir as despesas com os direitos já previstos, como para permitir sua ampliação. Para eles, “Se isso não ocorre, é porque o orçamento da seguridade social é parte da âncora de sustentação da política econômica, que suga recursos sociais para pagamento e amortização dos juros da dívida pública”.

¹¹⁹ O *mito naturalista* compõe a retórica neoliberal contra a seguridade social e “consiste em enfermá-la grave e irremediavelmente. [...] trata-se de atribuir à seguridade a condição de doente terminal, cujo ciclo de vida estaria se encerrando [...] em função de inevitáveis transformações econômicas” (Vianna, 1999, p. 102).

os recursos disponíveis (*Cuadernos de la Cepal, Santiago del Chile, 1995*).

O programa de transferência condicionada de renda brasileiro (PBF) é a expressão dessa estratégia que tenta combinar o valor monetário e o estímulo a outras aquisições, as quais podem contribuir para elevar os indicadores de desenvolvimento humano. Por isso, tem condicionalidades nas áreas da saúde e da educação, com inserção e acompanhamento pela política de assistência social. Em 2011, esse programa recebe um *plus* nos seus propósitos e recursos, por meio de sua inserção como carro-chefe do Plano Brasil sem Miséria, uma articulação interministerial de governo para atingir mais eficazmente esse foco, os extremamente pobres.

A considerar a relação de oposição entre assistência e trabalho, em que os pobres sem trabalho, mas capazes de trabalhar, acessaram a transferência de renda como um direito assistencial somente no século XX (BOSCHETTI, 2003), ampliar a transferência de renda significa um avanço. A questão é que, nos moldes do Bolsa Família, tanto a quem se paga como o quanto se paga, não é possível ultrapassar os limites de alívio imediato da pobreza. Continuam se ampliando as suas razões estruturais, além da falta ou precarização de condições de trabalho, a restrita cobertura do atendimento das políticas públicas e a insatisfatória qualidade dos serviços que prestam. Também prevalece a incerteza do mercado informal, com desproteção pelas ausências de formalização contratual e renda digna.

No Programa Bolsa Família prevalece o princípio da “menor elegibilidade”, o qual remonta aos tempos das ‘Leis dos pobres’¹²⁰. O que

implica prestar socorro aos mais necessitados, porém em quantidades tão irrisórias, que expõe o pobre a situação de constrangimento, cujo objetivo consiste em fazer com que ele aceite qualquer tipo de trabalho antes de pedir ajuda pública (STEIN, 2005, Cap.1, s/p, n.2).

A focalização na extrema pobreza das políticas sociais tem desencadeado um lastro de metodologias e procedimentos técnicos que tentam dar conta de mensurar a pobreza, a exclusão, a miséria, baseando-se, sobretudo no aspecto renda. A seletividade/focalização para a racionalização

¹²⁰ “De um modo geral, as Leis dos Pobres [1388], - que na verdade, datam do século XIV- constituíam um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias.” (PEREIRA, 2008:61/62).

dos gastos em programas e políticas sociais também vem exigindo um aparato de controle para vigiar possíveis mudanças que deram origem ao direito, a fim de que o usuário possa 'desocupar' a vaga de beneficiário, já que a cobertura não atinge a todos que estão na mesma condição e muitos *aguardam na fila*.

Os *testes de meios* – de comprovação da pobreza -, para acesso às políticas focalizadas, acabam por reproduzir vícios arcaicos e anacrônicos que estigmatizam e rebaixam o status de cidadania dos requerentes (PEREIRA e STEIN, 2008; ESPING-ANDERSEN, 2000).

Dessa maneira, o acesso à transferência de renda não pode se reduzir a política compensatória de alívio imediato da pobreza, o que exige refletir sobre o direito ao trabalho e sobre as condições em que se realiza e também a incapacidade para o trabalho. Mas, no contexto do *capitalismo em crise*, com seus efeitos ainda mais deletérios para a qualidade de vida da maioria dos trabalhadores, tanto cresce e se complexifica a degradação das condições de vida e trabalho, quanto se ampliam as estratégias de enfrentamento da questão social pela via da oferta de políticas sociais focalizadas, com claras limitações em apresentar soluções para questões que exigem robusto investimento público e mudanças na política econômica e não só social.

Enfrentar e erradicar a extrema pobreza são sumamente importantes em qualquer realidade, porém, o desafio maior é fazer da política social um caminho para acesso e socialização da riqueza coletivamente produzida, a partir de uma perspectiva crítica que considere tanto a totalidade dos fenômenos sociais quanto o contexto de produção e não satisfação das necessidades humanas universais.

A transferência de renda condicionada e focalizada na extrema pobreza, portanto, não pode ser tomada como fetiche na solução da desigualdade, tampouco, como panaceia para a extrema pobreza, pois representa um conservadorismo, no sentido tomá-la na sua forma aparente, e implementar ações que, com efeito, não passem de medidas emergenciais, focalizadas e assistencialistas. Nas palavras de Lavinias (2007, p. 64),

Imaginar que a volatilidade da renda e do emprego e, sobretudo a vulnerabilidade dos mais pobres estariam definitivamente solucionadas com um Bolsa Família, revela uma incompreensão para lá de equivocada do que é pobreza e como ela se reproduz.

O que está posto, todavia, é o desafio da rearticulação do conceito de

seguridade social, integrando as suas políticas para que assegurem um sistema efetivo de proteção social na esfera pública, ultrapassando os moldes da transferência de renda, reduzindo a política a benefícios monetários¹²¹ voltados à pobreza extrema que sequer se constitui um direito social adquirido tal como o Benefício de Prestação Continuada e a Aposentadoria Rural.

Dessa maneira, considerar que a transferência de renda, nos moldes do Bolsa Família, seja uma estratégia eficaz para combater a pobreza, além de naturalizar o processo de (re)produção da pobreza, tomado como inevitável, despolitiza a discussão das desigualdades sociais e dos efeitos que ela produz numa sociedade de classes, “permitindo que o real e o possível se transformem em ‘ideal’, sitiando, assim, a construção de projetos societais” (MOTA, 2008, p.46).

2.4 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: NOVA ESTRATÉGIA DE REFORÇO À FOCALIZAÇÃO

Como resultante dos programas focalizados de transferência de renda, a realidade brasileira apresenta, nos últimos anos, a redução da extrema pobreza. Mas mantém a crescente precarização laboral da classe trabalhadora. De acordo com o 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (2011), há no Brasil cerca de 22 milhões e 700 mil pessoas vivendo de Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Seguro Desemprego. Esse Relatório aponta que houve, em função da política social, queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008. Com isso, o país cumpre e ultrapassa, antes do prazo estipulado, a meta estabelecida pela Cúpula do Milênio de erradicar *pela metade* a fome e a miséria até 2015.

Em consequência, a porcentagem de renda nacional detida pelos 20% mais pobres no Brasil, segundo o mesmo Relatório, passou de 2,2% em 1990 para 3,1% em 2008. Entretanto, de acordo com o IBGE (2010), no Brasil ainda tem 4,8 milhões de pessoas vivendo *sem renda*; 11,4 milhões vivendo com renda de 01 até R\$70,00; destas pessoas, vivem na região Norte 2,65 milhões,

¹²¹ O que não quer dizer que eles não são importantes, mas não podem se dar em prejuízo ou substituindo as ações e serviços da política como um todo, bem como da noção de seguridade social, que é muito mais ampla.

no Nordeste 9,6 milhões, no Sul 716 mil, no Centro oeste 577 mil, na região Sudeste são 2,7 milhões de pessoas que vivem nessas condições.

Por isso, seguindo à risca o ideário neodesenvolvimentista, o governo brasileiro lança, em meados de 2011, o Plano Brasil sem Miséria como estratégia de erradicação da pobreza extrema no país, completando sua tarefa até 2014. De acordo com o IBGE (2010), o Brasil tem 16,2 milhões de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza, num total de 190.755.79 habitantes. O critério adotado para uma pessoa ser considerada extremamente pobre é a renda mensal de até R\$ 70, isto é, pouco mais de R\$ 2 por dia.

Reconhecendo e tomando para si a responsabilidade de garantir a proteção social àqueles que estão em situação de extrema pobreza, o Estado brasileiro, pelo Plano Brasil Sem Miséria, tem como objetivo geral promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre. Busca tornar residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. Como objetivos específicos o Programa apresenta: elevar a renda familiar per capita dessa população; ampliar o seu acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar e ampliar o acesso dessa população a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural.

Como estratégia de ação o programa elege a “busca ativa”, com o objetivo de localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema¹²². E, ainda, identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para que a população possa acessar os seus direitos. São três os eixos de atuação do Programa que articulam cerca de 70 ações de diferentes ministérios: Garantia de Renda; Inclusão Produtiva e Acesso a serviços públicos.

No primeiro eixo a âncora é o Programa Bolsa Família, somado aos

¹²² A presidente Dilma lançou, como “presente” do dia das mães, em meados de 2012 uma estratégia para fortalecer a focalização das famílias em extrema miséria. Denominada de Brasil Carinhoso, a referida estratégia compõe o Plano Brasil Sem Miséria e visa elevar a renda para no mínimo de R\$70,00 por pessoa às famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade que vivem na extrema miséria. Além disso, visa ampliar vagas nas creches, promover cuidados adicionais de saúde, como a garantia de vitamina A, Ferro e remédios gratuitos contra asma. Para isso, foram ampliados os recursos para o PBF e serão atendidas dois milhões de famílias (www.mds.gov.br, acesso em 08/08/2012). Essa ação, que transmuta o direito em concessão, como *dádiva*, demonstrando *sensibilidade pública*, malgrado as questões de gênero, vem contribuindo para a grande popularidade desse governo e certamente para seu projeto de se manter no poder.

outros como o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Verde. Já no segundo eixo as iniciativas de inclusão produtiva vão reunir: estímulo à geração de ocupação e renda via empreendedorismo e economia solidária; oferta de orientação e cursos de qualificação profissional e de microcrédito; intermediação de mão de obra. No último eixo, está prevista uma articulação de recursos e ações para um grande aporte de investimento que possibilite incrementar, criar, melhorar e ampliar a oferta de serviços públicos focalizando os territórios com concentração de vulnerabilidades e demandas não atendidas.

Isso significa que a programática apresentada se volta, mais uma vez, para a perspectiva que corrobora as respostas focalistas e à margem de mudanças mais profundas. Estas exigem abarcar a lógica da relação capital e trabalho. Mas, ao contrário delas, a proposta em curso busca um “desenvolvimento auto-sustentável, desde o ponto de vista econômico e social” (AMARAL, *et alli*, 2011, p. 3).

O Brasil precisa sim e com pressa erradicar a extrema miséria, melhorar e estender seus serviços públicos, alcançando toda a população, principalmente as que ainda não tem acesso a eles. Essa é uma primeira e urgente preocupação e desafio que a realidade impõe.

Porém, muito além disso, é preciso considerar o conjunto da miserabilidade da classe trabalhadora, as tramas da precarização das relações e condições de trabalho, sobretudo nos últimos anos, em que ocorrem profundas transformações no capitalismo brasileiro, com drásticas consequências para o mundo do trabalho.

Nesse contexto, o perfil de pobreza brasileiro sofre importante alteração, em especial no que diz respeito à parcela inativa da população, que em função dos programas sociais implantados a partir de 1998, está relativamente menos pobre que a população ativa. De acordo com Antunes e Pochmann (2011, p. 123)

quando se toma como referência a situação de pobreza segundo a condição de atividade da população, percebe-se que ela regrediu justamente nos segmentos inativos, com queda de 22,7% para os inativos com mais de 10 anos de idade e de 20,3% para inativos até 10 anos de idade. [...] Já para o conjunto da população ativa no interior do mercado de trabalho, que depende exclusivamente do trabalho como determinante da situação de vida e renda, o contexto foi outro. Entre 1989 e 2005, o desemprego passou de 1,9 milhão de

trabalhadores (3% da População Economicamente Ativa – PEA) para 8,9 milhões (9,3% da PEA), bem como houve piora nas condições e relações de trabalho.

Assim, no Brasil tem-se alterada a situação da pobreza (extrema)¹²³, a partir do investimento em programas sociais e em detrimento das condições e relações de trabalho. Mais do que isso, ao preço do aprofundamento da desigualdade social com nivelamento por baixo, propiciado pela focalização. No país, como um todo, “os inativos perderam participação relativa no total da população pobre (de 56,7% para 48%) enquanto os ativos aumentaram significativamente (de 43,3% para 52%) sobretudo entre os desempregados” (ANTUNES e POCHMANN, 2011, p.123).

Nesse contexto de aprofundamento das condições de (re)produção das desigualdades e do pauperismo da classe trabalhadora, no universo da população empregada do Brasil, “em todas as posições na ocupação, a condição de empregado foi a única que registrou aumento da taxa de pobreza. Entre 1989 e 2005, a taxa de pobreza entre os empregados cresceu 53,9% (ANTUNES e POCHMANN, 2011, p. 123). Para o mesmo período, a taxa de pobreza para os que empregam, os patrões, caiu 44,6%, também caiu 26,7% para os que trabalham “por conta própria” e 20,7% para os sem remuneração (Ibid.). Isso deixa claro que as consequências do período neoliberal brasileiro é o pauperismo crescente da classe trabalhadora no seu conjunto. Processo que se aprofunda com a flexibilização, terceirização, desregulamentação de direitos, dentre outras formas de precarização de trabalho e, também, de vida,

O Programa Brasil sem Miséria não faz distinção entre inativos e ativos, se volta para os extremamente pobres, que estão nos dois segmentos, desde que não ultrapasse a per capita de R\$70,00/mês. Entretanto, o Programa (focalizado) está à margem da discussão de direitos centrais como o trabalho protegido e sua determinação nas condições de vida, pobreza e miséria. Portanto, tal Programa deveria incorporar a perspectiva de investimento em políticas que possibilitem alterar a lógica da relação capital e trabalho, no sentido de prevenir a pobreza e não ser somente paliativo da miséria.

O que supõe redistribuir riqueza, por meio da oferta de políticas

¹²³ De acordo com Antunes e Pochmann (2011), a pobreza, no passado, era mais intensa na realidade dos segmentos inativos da população, tais como crianças, idosos, doentes, pessoas com deficiência, entre outros.

universais e de qualidade, sem acesso discriminado. O caráter universal terá efetiva influência na base da Seguridade Social, possibilitando ampliar a contribuição da Previdência Social, acessar outros direitos, muito além de políticas pontuais, focalizadas e compensatórias.

Nesse sentido, erradicar a miséria, obviamente é uma tarefa muito mais complexa que o alcance atual proposto pelo Plano Brasil sem Miséria. Ante as diversas expressões e nuances da crise do capitalismo contemporâneo no Brasil é preciso, mais do que nunca, reafirmar a necessidade de retomar o conceito de Seguridade Social e os pilares dos direitos sociais, previstos no art.6º da Constituição Federal, que prevê, dentre outros, o direito ao trabalho, à saúde, educação, lazer, moradia e alimentação. Isto é, a ideia de segurança social (pelo Estado como direito de todos) e não de seguro, que se compra no mercado.

A política social ainda não se constitui como deveria, espaço de respostas às demandas da população, aquelas originadas na sociedade capitalista e determinadas pela esfera de produção material, expressas nas relações econômicas e na apropriação desigual da riqueza. A qual pode ser objetivada, dentre outros, por meio do acesso a bens e serviços públicos.

Por isso, ações focalizadas, com caráter efêmero e pontual, não se constituem direitos e estão longe de significar uma mudança duradoura com reflexos estruturais. O que pressupõe destinar o fundo público ao bem estar coletivo e universalizado.

Isso comprova mais uma vez que a política social é espaço contraditório, lugar de disputa pela riqueza socialmente produzida por meio de serviços e acessos a bens materiais e imateriais. É campo de luta pelo acesso ao fundo público e, por isso, é estratégica no enfrentamento da pobreza e das desigualdades. A questão é sua restrição discriminada/focalizada nos marcos do neoliberalismo, em detrimento do universalismo, malgrado a forte precarização do trabalho e o crescente desassalariamento. Situação que exige, em tempos de *radicalização da alienação* (IAMAMOTO, 2007) construir uma postura coletiva crítica ante as estratégias capitalistas para manter as taxas de acumulação e superlucros nos momentos mais agudos de suas crises estruturais.

Nesse contexto, qual a perspectiva para a política de assistência social? Desde seu reconhecimento como direito caminha para efetivar-se como dever do Estado? Essa é a reflexão desenvolvida no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - O RECONHECIMENTO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema de proteção social público não contributivo, com gestão descentralizada e participativa, que regula e organiza, no território nacional, os serviços, programas e benefícios socioassistenciais e que a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios são corresponsáveis por sua gestão e cofinanciamento (Resolução CIT, nº 7, 2009, p.7).

3.1 O DIFÍCIL PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO NACIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A SUA INSTITUIÇÃO COMO DIREITO

Após a definição da Seguridade Social na Constituição de 1988, deu-se a regulamentação das três políticas que a constituem. Na sequência de sucessivos vetos, em setembro de 1990, a Lei nº 8.080 institui o Sistema Único de Saúde; em julho de 1991 a previdência foi regulamentada pelas Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, durante o Governo Collor. Nesse processo, a primeira dificuldade enfrentada pela assistência social foi a própria regulamentação, sendo a última entre as demais, em dezembro de 1993, pela Lei nº 8.742/93, já no Governo Itamar Franco. Como forma seletiva e discriminada de atenção à parcela mais pauperizada da população, não foram poucas as resistências (sociais e econômicas, de parlamentares e de governo)¹²⁴ para que fosse finalmente regulamentada e passasse a ser concebida como direito obrigatório, no campo da reprodução social, devida pelo Estado a quem dela necessitar.

As dificuldades para a sua regulamentação se relacionam, dentre outras, com o contexto de *contrarreformas* neoliberais; com o histórico cultural (governamental e da sociedade) de não reconhecimento dessa política como direito social. Onde ainda prevalece a ideia da benevolência pelas práticas filantrópicas e caritativas na esfera privada. As dificuldades tem relação, ainda, com as forças contrárias à institucionalização dessa política como direito e, portanto, reclamável. A condição de direito impõe superar a lógica do

¹²⁴ Uma grande contribuição para a compreensão da história da regulamentação da Assistência Social está no livro de Boschetti (2006), *Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Um capítulo do livro, intitulado “As forças de apoio e de oposição à primeira proposta de regulamentação da assistência social no Brasil”, foi publicado nos cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM, da Universidade de Brasília (2002, Nº 11).

clientelismo, do favor, do protecionismo, do patrimonialismo e da transferência de recursos públicos por apadrinhamento às instituições privadas e religiosas, sem compromisso com a qualidade dos serviços prestados, com ações sistemáticas e regulares.

Essa mudança colide e exige romper com a ideia de ajuda, benemerência e filantropia, além de exigir materialidade no cotidiano da gestão e garantia do direito, ressignificando seu sentido e conteúdo, para que resulte em força aliada às vicissitudes democráticas.

Diante de tão grande desafio, pode-se (re)afirmar que, como política de seguridade social, a partir da Constituição, sem dúvida, ao se constituir direito a assistência social tem um salto político histórico, porém, “continua limitada do ponto de vista conceitual. [...] A sua função ainda é suplementar. A ela cabe, nas entrelinhas da Lei, tangenciar as demais políticas sociais no sentido de compensar suas limitações ou seus efeitos perversos” (PEREIRA, 1996,p.67/68).

A relação com as demais políticas da seguridade social, desde a origem desse conceito ao processo de regulamentação, se dá de forma desarticulada. De acordo com Boschetti (2002, p.16) devido a essa desarticulação, o processo de regulamentação das políticas da seguridade

enfrentou diversos obstáculos: divergências e conflitos entre os espaços institucionais responsáveis pelas políticas de assistência, saúde e previdência; interesses e pressões corporativas dos grupos internos a cada política; disputas de poder das instituições governamentais; posicionamento liberal dos dois governos que assumiram o poder após a promulgação da Constituição e resistiram à sua regulamentação (José Sarney e Fernando Collor).

Por diversas razões, a distinção entre elas é bem demarcada. A assistência, não contributiva, dever do Estado, é direito daqueles que a demandarem, conforme situação de pobreza e privação relativa às suas necessidades mínimas (ou básicas), ao limite da sobrevivência.

A saúde é para todos e também dever do Estado, gratuita, de acesso igualitário, se volta para a doença e os riscos em torno dela, articulando-se teoricamente às políticas sociais e econômicas na perspectiva da promoção, proteção e recuperação.

A previdência, se organizando como regime geral tem suas regras válidas para todos, desde que filiado e contribuinte regular. Assim, a

comunicação integrada para uma totalidade de prestação e garantias entre as políticas que deveriam constituir a seguridade social, como proteção social universal, é limitada tanto pela particularidade da composição do sistema, quanto pelas formas de produção e reprodução das relações sociais capitalistas brasileiras.

Esse limite se estabelece por lógicas diferentes de acesso, gestão, financiamento e de concepção relativos a cada uma delas, dificultando a articulação e integração conceitual e de gestão enquanto proteção social pública e universalista. Especificamente em relação à Assistência e à Previdência, a mediação se dá pela situação de trabalho, “de modo que a seguridade social permanece entre o seguro e a assistência” (BOSCHETTI, 2003, p.71)¹²⁵.

Desse modo, já nasce enfraquecida a ideia de uma seguridade social articulada e capaz de impulsionar cobertura no bem-estar social, tal como inscreve suas inspirações de origem. Assim,

as políticas de Seguridade Social distanciam-se cada vez mais do ‘modelo’ keynesiano de bem-estar social vislumbrado na constituição de 1988 e se aproxima de uma configuração liberal que associa bem-estar à incapacidade individual de exercício do trabalho (BOSCHETTI, 2003, p. 276).

A passagem dos anos 80 para os 90¹²⁶, em que ocorrem as regulamentações das políticas se dá no contexto de adesão do Estado burguês brasileiro aos apelos do neoliberalismo do capital mundializado. Ao mesmo tempo em que mudam os paradigmas em favor de uma seguridade social ampla, a luta se coloca em marcha para enfrentar os ataques às possíveis mudanças de caráter reducionista. As reformas são sinalizadas já sob o mando das contrarreformas.

Em consequência, a regulamentação das políticas da Seguridade Social se deu ampliando-se a desarticulação, a autonomização e antinomismo dessas políticas. Situação que explicita, ainda mais, a histórica situação de política marginal da assistência social, pois, especialmente ela, recém

¹²⁵ De acordo com a autora (*idem, ibidem*), a introdução do princípio de Seguridade Social ainda que integre as três políticas, reforça a dupla categorização que marca o complexo da proteção social, sendo ao mesmo tempo condicionado a uma contribuição direta e a uma focalização em categorias limitadas, principalmente as que são incapazes de trabalhar.

¹²⁶ Período em que foi posto como necessidade de primeira ordem a retomada do crescimento econômico, com controle da inflação, tendo sido lançados vários planos econômicos com esse fim: Cruzado (I e II), Bresser, Verão, Collor (I e II) e Plano Real.

ingressa ao campo do direito, tem muito menos força para se tornar pública e integrada ao rol de obrigação do Estado. Não obstante, na década de 1980:

Ao reconhecer a assistência como direito, a Constituição de 1988 faz nascer um dever legal do Estado nesta área. Está colocada a oportunidade, pelo menos legalmente, para a assistência superar o *status* de ajuda filantrópica para se tornar uma política pública de proteção social. A partir de agora o governo é obrigado a dar forma e sentido a este setor, devendo estabelecer o lugar e os limites da relação público-privado e das relações entre o governo federal e os governos estaduais e municipais (BOSCHETTI, 2002, p.14).

Depois de muitas interdições, desde o Governo Collor, a entrada do Governo Lula (2003) significou o fôlego para a afirmação da assistência social como direito. O primeiro sinal desse feito foi a criação do Ministério da Assistência Social (MAS), no início do governo. Esse Ministério, dada a sua curta duração, pode ser considerado um natimorto. As hipóteses para esse resultado são pelo menos duas: o desgaste político da então ministra Benedita da Silva, em função de atitudes patrimonialistas no seu tempo de ministério, pivô de escândalos públicos; e a necessidade de gerar resultados rápidos para o principal mote eleitoral de campanha do então presidente, o “Fome Zero”, tendo levado o governo a reunir elementos para uma reforma ministerial.

Assim, houve a composição do atual modelo, ministerial, que reúne a Política de Segurança Alimentar, a Segurança de Renda e a Assistência Social. As duas últimas foram separadas em estruturas distintas, lógicas diferentes, enfraquecendo a arrancada inicial da assistência social.

Contudo, a entrada, desde o princípio, de uma equipe, composta em parte por profissionais militantes, comprometidos e dispostos a articular a luta para fazer valer o direito a essa política pública no Brasil, contribuiu para a resistência e o enfrentamento do que estava posto nas discussões da política, sua direção e efetiva implantação.

Assim, a crítica coletiva que vinha sendo acumulada em relação à reedição do primeiro-damismo e do boicote às conquistas constitucionais no campo do direito à assistência social no governo anterior (era FHC), cuja principal expressão foi o denominado Programa Comunidade Solidária¹²⁷, foi

¹²⁷ Esse programa foi instituído por Medida Provisória (nº 813, de 1º/jan/1995), no primeiro dia do primeiro mandato do Presidente Cardoso, e significou uma total desconsideração ao processo de implantação dos preceitos legais (LOAS), constituindo-se na principal estratégia de combate à pobreza

recolocada no Governo Lula. O embate em torno da afirmação do direito à assistência social ganha força e expressão no interior do governo. Houve participação e pressão de vários gestores municipais do chamado campo de esquerda, assim como do então Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores e de docentes, pesquisadores de várias partes do país. As discussões culminaram na articulação para aprovar a proposta de instituir o SUAS, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social (Brasília, dezembro de 2003).

Desde então, a assistência social vem avançando na sua institucionalização, definição, afirmação e visibilidade no Brasil, ainda que permaneça numa condição marginal em relação às outras, sendo a única política da Seguridade Social sem um ministério específico.

O fato de os Governos Lula e Dilma historicamente se situarem no chamado campo da esquerda, não significou, nem significará avanço automático nas políticas social e econômica. O compromisso radical com a democracia é uma disputa em aberto e constante, que depende de muita organização e crítica. Pois só a população organizada poderá exigir a garantia de seus direitos e ser intolerante com as práticas privatistas, com a lógica do favor e da moralização da *questão social*. Assim como deverá ser com a política de geração de superávit primário e da extorsão do fundo público para manutenção do grande capital, em detrimento de todos os direitos existentes e a serem garantidos e/ou estendidos.

De fato, ter se tornado legalmente política pública e componente da seguridade social não garantiu, ainda, que a assistência social se torne direito, efetivamente assegurado conforme os referentes legais no campo de obrigações do Estado. Há um grande caminho a percorrer.

Nesse sentido, nem o direito à política ou a política como direito, está consolidado, a despeito de uma significativa regulamentação construída ao longo desses anos de Governo Lula e Dilma.

A implantação da Assistência Social como direito pressupõe investimento público para a garantia efetiva de sua estruturação. Entretanto, no

desse governo, sob o comando da então primeira dama do país. O Programa “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” (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p.36).

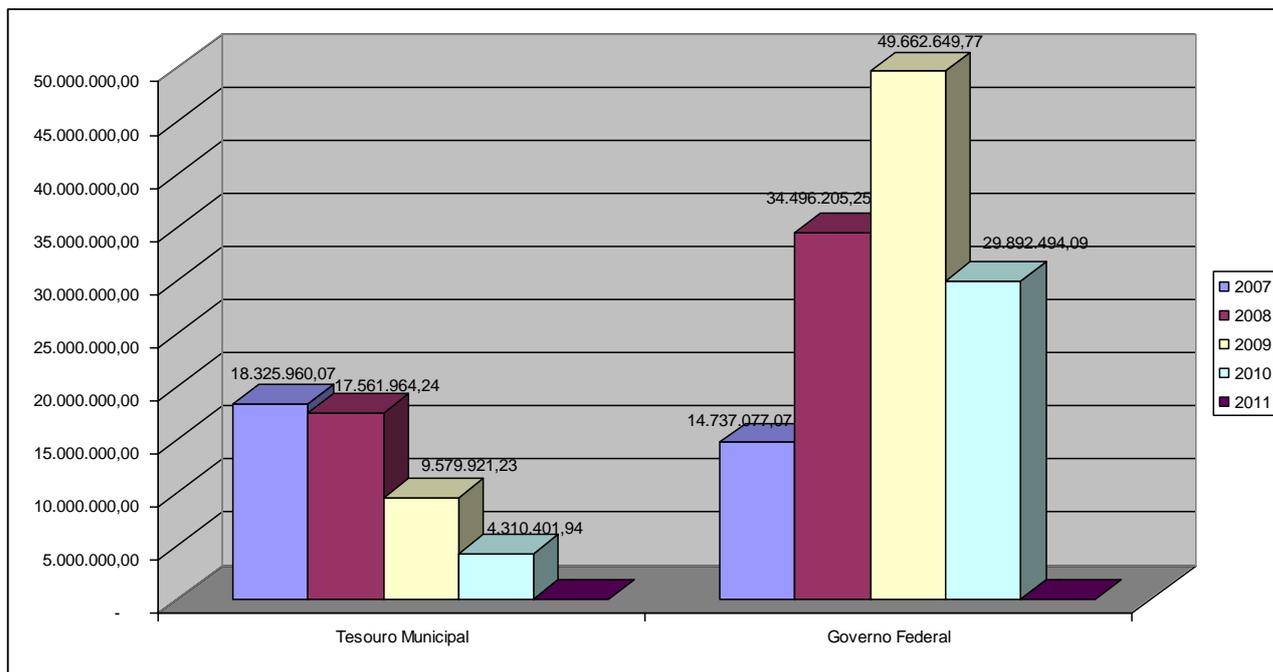
anverso dessa rota, o que prevalece, em grande parte dos municípios, é a redução dos orçamentos próprios à medida que ampliam os recursos federais. A esse aspecto somam-se o pouco ou nenhum investimento na constituição de um quadro de trabalhadores efetivos, estruturas inadequadas, improvisadas e insuficientes para a realização do trabalho proposto. Relacionada a estes, vem a histórica incompreensão de muitos gestores, trabalhadores, conselheiros e, conseqüentemente, de usuários sobre a lógica do direito no âmbito dessa política.

Desse modo, os documentos municipais pesquisados, ao tempo que apontam avanços, registram muitas dificuldades e retrocessos. Um deles, identificado a partir de informações do setor de prestação de contas do Tribunal de Contas dos Municípios (2012), comprova que cresce o repasse de recursos federais aos municípios, mas encolhem os recursos próprios destes nos FMAS, comparativamente, em intervalo de cinco anos.

Os Fundos de Assistência Social de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Anápolis apresentam um decréscimo no seu investimento próprio para a área da assistência social entre 2007 e 2011. De modo que Goiânia tinha em 2007 uma execução orçamentária de mais de R\$ 18 milhões com recursos próprios e passou em 2010 para cerca de R\$ 3.300 milhões. No mesmo período, os recursos recebidos do Governo Federal cresceram de um pouco mais de R\$ 14 milhões para quase R\$ 30 milhões em 2010. E alcançou quase R\$ 50 milhões em 2009, contra menos de dez milhões do cofre municipal. Dado que pode ser conferido no gráfico 1:¹²⁸

¹²⁸ Para a finalidade desta pesquisa, o setor de auditoria da Superintendência de Gestão Técnica do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM) disponibilizou dados relativos aos três municípios. Cabe esclarecer que as tabelas não são uniformes, pois a prestação de contas de cada um não ocorre simultaneamente. De Goiânia não havia dados de 2011 no TCM até início de 2012. Aparecida só começa sua prestação de contas a partir de 2009 e Anápolis não faz uma distinção precisa dos programas específicos da assistência social de maneira a facilitar o filtro e a disponibilidade dos dados nos anos de 2007 a 2011.

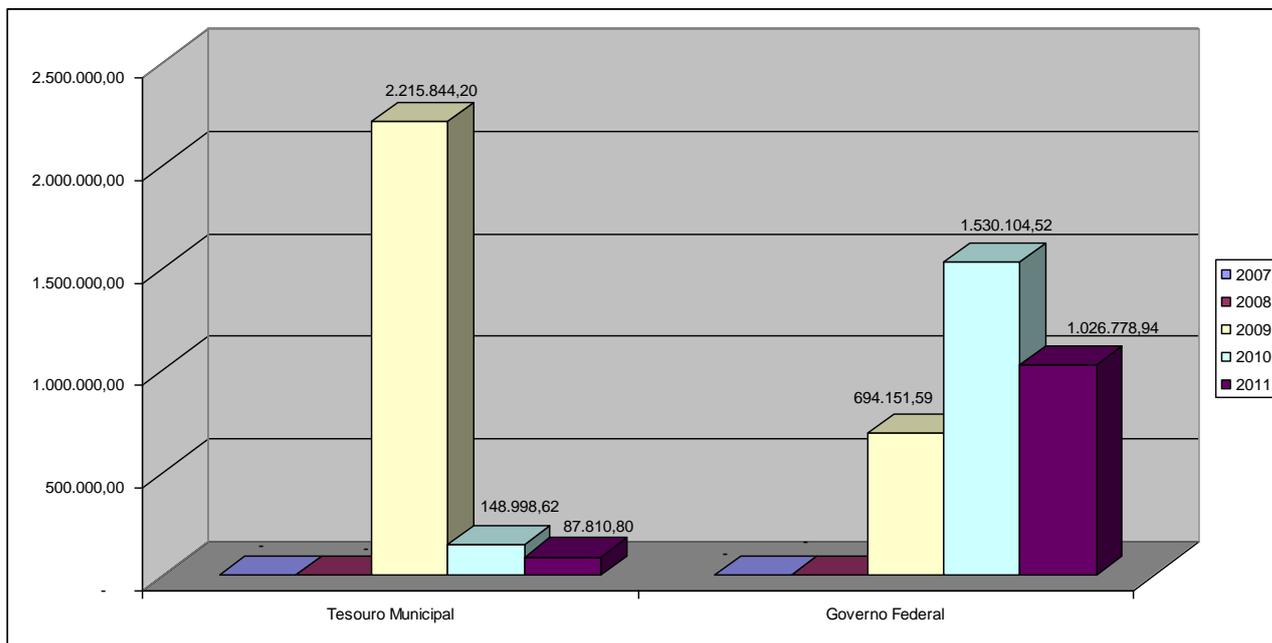
GRÁFICO 1
RECEITA / FMAS
GOIÂNIA



FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS (TCM), MARÇO DE 2012. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Em Aparecida de Goiânia, seguindo a mesma lógica, no ano de 2009 os recursos municipais alcançaram o investimento de mais de R\$ 2 milhões para a assistência social, contra menos de R\$ 700 mil do Governo Federal no mesmo período. Em 2010 a lógica se inverte, sendo verificado brusco decréscimo no montante dos recursos próprios investidos na política. O tesouro municipal nesse ano gastou menos de R\$ 150 mil e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) transferiu ao Fundo Municipal (FMAS) mais de R\$ 1.500.000, conforme demonstra o gráfico 2:

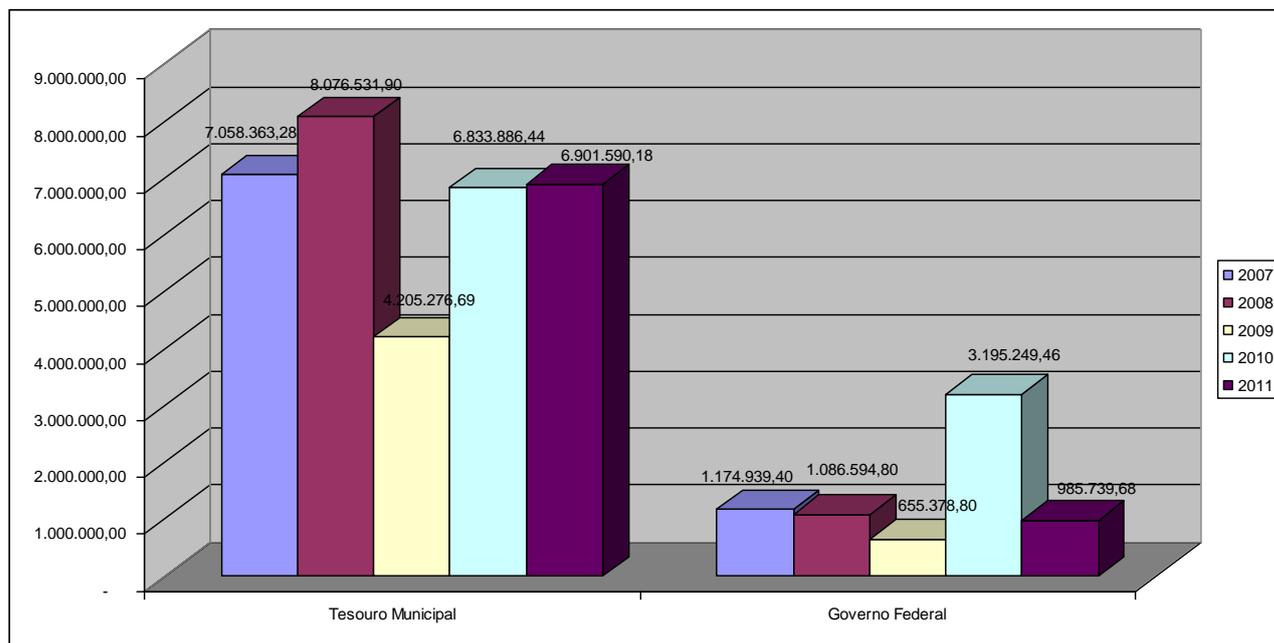
GRÁFICO 2

RECEITA / FMAS
APARECIDA DE GOIÂNIA

FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS (TCM), MARÇO DE 2012. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Já no município de Anápolis, a situação constatada em 2009 e 2010 é bem distinta. Ainda que exista comprovada oscilação dos investimentos municipais, chegando a significar uma redução pela metade do ano de 2008 para 2009, os valores encontrados no Fundo Municipais de Assistência Social se mantêm maiores que os recebidos do Governo Federal. Entretanto, apesar dos recursos federais serem, nesse caso, menores que os municipais, eles apresentaram crescimento de cerca de 300% no intervalo de quatro anos, isto é, o mesmo crescimento aproximado e verificado nos outros municípios. Somente nesse município os recursos federais, nos anos de referência, sugere relação de complementaridade, nos demais os recursos são crescentemente substitutivos e vinculados a contrapartidas. As informações dos recursos em Anápolis podem ser visualizadas no gráfico 3:

GRÁFICO 3
RECEITA / FMAS
ANÁPOLIS



FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS (TCM), MARÇO DE 2012. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

A diferença identificada nesse município tem relação com a junção de diversas funções na pasta denominada Desenvolvimento Social. Os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, nesse caso, de acordo com técnicos do TCM/GO (2012) não se apresentam de forma tão detalhada como nos outros dois. A considerar que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDS) é gestora de vários programas próprios e do governo federal, relativos a diversas políticas, dentre as quais a assistência social, a hipótese é que esse orçamento, não sendo tão especificado na discriminação, pode não ser tão real no que tange à assistência social, a despeito de ser comparativamente maior em relação aos outros dois. Isto é, os investimentos próprios vão para o desenvolvimento social, incluindo diversas áreas, parcerias com o governo federal, convênios com entidades e outros.

A hipótese se sustenta, ainda, nos dados apurados do primeiro semestre (janeiro a junho) de 2012, em que foi transferido do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal (FMAS) um valor de R\$ 229.514,58, contra R\$ 14.803,40¹²⁹ de recursos próprios nesse intervalo, isto

¹²⁹ Fonte: <https://www.tcm.go.gov.br/portaldocidadao/index.jsf>, consultado em 10 de agosto de 2012. Em relação aos outros dois municípios, os dados de 2012 não estavam disponíveis até a data consultada, devido a não prestação de contas, mês a mês, junto ao TCM.

é, 6,45% do montante federal. Esse dado indica que Anápolis, em relação à assistência social, segue a mesma tendência dos outros dois municípios.

De fato, o que se constata é que o investimento próprio dos municípios está cada vez mais se limitando às contrapartidas obrigatórias para receber os recursos da União. No geral, também foi identificada uma redução dos recursos originários dos dois entes (União e Municípios) e alocados nos FMAS. Do total de recursos acumulados na área da assistência social do município de Goiânia em 2011 (R\$ 8.086.456,90), mais de 90% veio do MDS (R\$7.610.472,37).

Em Aparecida de Goiânia a realidade é semelhante, dos R\$2.606.939,62, também mais de 90% são oriundos do Governo Federal, que repassou R\$2.274.522,94.

Em Anápolis foi repassado pelo MDS durante o ano um total de R\$2.805.960,05¹³⁰, o que equivale a 40,7% dos recursos alocados na área. Em 2012, a cifra de investimento municipal, nos seis primeiros meses, cai de 59% (2011) para menos de 7% de participação de recursos próprios no montante acumulado de receita no FMAS desse município¹³¹. Ante a redução de recursos federais, não há por parte dos municípios, maior investimento do orçamento próprio na área. Com isso, a política entra em colapso na maioria dos lugares, com falta de tudo, desde o básico para o funcionamento, ao atendimento das necessidades e demandas da população.

Numa perspectiva focalista, o investimento médio anual (2011) *per capita* do Governo Federal em cada município, na área da assistência social, se dividido para a parcela populacional com renda mensal de até ½ salário mínimo por mês, é de R\$ 32,38 em Anápolis; de R\$ R\$18,42 em Aparecida e R\$ 35,86 em Goiânia. Aprofundando mais a focalização, os investimentos realizados se divididos entre os que recebem até ¼ do salário mínimo per capita por mês, apresentam os valores (por pessoa/ano) de R\$ 137,47 em Anápolis; R\$ 75,63 em Aparecida e R\$ 167,00 em Goiânia.

Já os investimentos dos municípios relativos aos seus próprios recursos (2011), se voltados à parcela da população que recebe até ½ salário mínimo

¹³⁰ Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios – TCM - Goiás, 2011, consultado em <https://www.tcm.go.gov.br/portaldocidadao/index.jsf>, dia 07/02/2012.

¹³¹ É comum verificar queda de investimento ainda maior na assistencial social em ano de eleições, visto que a prioridade dos governos de plantão é concluir obras que serão apresentadas na corrida por votos. Nos três municípios, seus atuais prefeitos são candidatos à reeleição em 2012.

mensal per capita, equivaleriam, por pessoa/ano a R\$ 79,64 em Anápolis; R\$ 2,69 em Aparecida e R\$ 2,24 em Goiânia. E se os recursos próprios forem divididos entre os que recebem até $\frac{1}{4}$ do SM per capita/mês, os valores correspondem, por ano, a R\$ 338,13 em Anápolis; R\$ 11,54 em Aparecida e R\$ 10,45 em Goiânia.

Somando esses investimentos dos municípios com as transferências do Governo Federal em cada um deles, os valores relativos ao primeiro grupo (até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* mês) sobem para R\$ 112,02 em Anápolis; R\$ 21,11 em Aparecida e R\$ 35,86 em Goiânia, por ano. E se divididas as somas só para o segundo grupo, a parcela mais pobre, os valores anuais são de R\$ 475,60; R\$ 87,17 e R\$ 177,45 respectivamente.

Esse aspecto é o primeiro, dentre outros, que denuncia a distância em que se encontra a assistência social da lógica conceitual da seguridade social nos municípios. A queda de investimento municipal alia-se ao baixíssimo ou nulo investimento de outro ente da federação, o Estado. Situação que o censo SUAS (2010) confirma em outros lugares do país, não só em Goiás¹³².

Enquanto diminui o investimento oriundo de recursos próprios em alguns municípios, documentos divulgados pelo MDS (2011) a partir de dados do Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), demonstram que os recursos do Governo Federal para a assistência social vem se ampliando a cada ano. Em 2002 (último ano do Governo FHC) os recursos para a área correspondiam a 0,97% do orçamento total da União e a 4,2% do total da seguridade social. Com crescimento progressivo desde então, passou esse percentual em 2011 para 2,17% do orçamento total e 9,16% do montante da Seguridade Social. E em 2012 alcançou os valores de 2,55% e 10,29% respectivamente. Um aumento em mais de 100% no período¹³³. O aumento se relaciona, sobretudo, ao crescimento dos PTRs.

¹³² De acordo com o Censo Suas (2010), dos 27 estados da federação, 11 não cofinanciam as políticas municipais de assistência social. Em relação aos municípios, de acordo com informação divulgada pelo MDS, a participação geral desses entes federados (média) no cofinanciamento da assistência social variou pouco e não diminuiu, ficando na casa dos 75,5% em 2004 e 78,4% em 2010 (Caderno Suas nº5, dezembro de 2011, p. 33).

¹³³ Nesse total estão incluídos os valores investidos nos benefícios. Em 2010 foram gastos o Benefício de Prestação Continuada (BPC) o montante de R\$11,49 bilhões no atendimento de 1,78 milhões de Pessoas com Deficiência, o que significou um aumento de 187,9% no volume de recursos aplicados e um aumento de 82,16% no número de pessoas atendidas comparando com o ano de 2002. E com os idosos, foram gastos mais R\$10,68 bilhões no atendimento de 1,62 milhões de idosos, representando um

De acordo com Documento do MDS (2011), considerando apenas o montante dos recursos destinado aos serviços, programas e projetos da assistência social, isto é, subtraindo valores relativos às transferências de renda (BPC, PJA, PETI e PBF), a política teve um incremento de 0,14% em 2002 para 0,19% do orçamento total da União em 2010, ou seja, cerca de apenas 0,5%. O que comprova o crescimento vinculado aos PTRs, as outras ações da política continuam estagnadas e até retrocedem no seu orçamento.

A parte orçamentária da Seguridade Social destinada especificamente aos serviços, programas e projetos (fora benefícios) da assistência social em 2002 representava 0,14% do orçamento total e 0,61% do montante da seguridade. Em 2011 o primeiro valor permaneceu e o segundo caiu para 0,59%. Para 2012, puxados pelos objetivos do Programa Brasil Sem Miséria, na parte que toca à assistência social, os recursos destinados aos serviços, programas e projetos vão alcançar o montante de 5,8% do orçamento geral e 10,29% do orçamento da seguridade social. Esses valores correspondiam, em 2002, a 0,9% e 2,7% respectivamente (MDS, 2011). Não houve um crescimento substantivo, ao contrário, um remanejamento entre as políticas que compõem a Seguridade Social, para favorecer a focalização e a transferência de renda, o que para alguns caracteriza e reforça o que vem se chamando de processo de *assistencialização*.

Em relação ao Produto Interno Bruto, de acordo com dados do MDS (2011) - com base no SIAFI, IBGE e IPEA -, o percentual de recursos da assistência social expandiu de 0,1% em 1995 para 0,9% do PIB em 2006. E dados divulgados pela Controladoria Geral da União (CGU), demonstram que, o percentual de 0,71% (2004) do PIB passou para 1,06% em 2009, em relação ao gasto da União com a função Assistência Social. O *total da função*, de acordo com a CGU (2012)¹³⁴ passou de 0,95% do PIB em 2004 para 1,36%, ou seja, teve uma ampliação de 132,6% de recursos no período 2004-2009. Com esse incremento, cresce a sua participação na composição do

crescimento de 365% no total de recursos aplicados e 177,7% no total de pessoas atendidas nessa faixa etária pelo BPC. O Programa Bolsa Família investiu R\$ 14,84 bilhões de reais no atendimento de 12,78 milhões de famílias, representando uma ampliação de 108,6% do montante de recursos e de 94,4% no número de famílias atendidas, comparando o ano de 2004 com o ano de 2010 (Fonte: MDS, dezembro de 2011).

¹³⁴ <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaodecontas>, consultado em 20 de janeiro de 2012.

gasto social do Governo Federal, sobretudo com as transferências monetárias individuais. Entretanto, a parcela de recursos repassada aos municípios via Fundos Municipais é bastante minguada, o que deixa pouca margem de autonomia, principalmente para aqueles municípios (a maioria) que possuem reduzida arrecadação e não destinam recursos próprios para a assistência social. Esses acabam, não raro, executando apenas as ações cofinanciadas pela União. Situação que foi evidenciada nos municípios pesquisados, ainda que sejam os primeiros em geração de riqueza e os maiores em população de todo o Estado.

O crescimento orçamentário dos serviços, programas e projetos, registrado nos anos de 2011 e 2012 no âmbito da União, não encontra correspondência na realidade dos municípios pesquisados. Estes têm cada vez menos autonomia ante a condução da política, pois sem recursos suficientes estão cada dia mais dependentes dos repasses financeiros federais, trabalhando com menos recursos próprios, se limitando, na maioria, apenas às garantias mínimas de contrapartidas exigidas. Realidade que não possibilita implantar e garantir todos os direitos previstos desde a LOAS, por exemplo os Benefícios Eventuais, como poderá ser verificado nesta análise mais adiante.

Aliado ao exíguo orçamento também é fator de obstrução da política de assistência a concepção ainda hegemônica com a qual é operacionalizada, obnubilando a sua afirmação e estruturação objetiva para seu acesso na condição de obrigação estatal.

Esses dois aspectos, financiamento e concepção, são absolutamente relacionados. Um está totalmente imbricado no outro. De modo que o contexto de *contrarreformas* vem, não só obstruindo cada uma das conquistas alcançadas ao longo de duas décadas, como influenciando na concepção e definição das ações da assistência social, distanciando, em parte, à direção originalmente assinalada.

Por isso, compreender e conceituar a assistência social do ponto de vista do seu processo histórico-social, resgatando o seu sentido e significado enquanto política de seguridade social pode contribuir com a reflexão crítica dos seus investimentos, instrumentos e normativas. Estes, ainda que registrem avanços, também conservam, em parte, a direção que induz ao

conservadorismo. Por isso, faz-se necessário constante revisão e avaliação, tanto dos conceitos, quanto da forma como são interpretados e praticados realidade municipal.

Só assim poderá ser mais bem delimitado e compreendido o campo de atuação defendido como específico dessa política pública, com base na sua razão de determinação, constituída no processo histórico-social da sociedade burguesa. O que deverá ter relação com seu conteúdo e objetivos, bem como com as condições de vida e organização de seus usuários. O próximo item intenta problematizar a relação da concepção posta na atual direção dos referentes nacionais com o acúmulo da discussão histórica sobre a assistência social como direito de cidadania e dever do Estado.

3.2 CONCEPÇÕES E POSSIBILIDADES CONSTITUTIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir de 1988, a assistência social passa a ter um “paradigma próprio” (Pereira, 2007, p.65). A Constituição é, portanto, o marco, reconhecidamente o início de um percurso de mudança para uma *nova matriz* (Yazbek, 2004) na assistência social Brasileira. Até essa data ela não era formalizada, nem compreendida como direito do cidadão e dever do Estado, “sua ação era ditada por valores e interesses que se confundiam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas” (PEREIRA,1998,p.64).

O assistencialismo de então foi superado no marco legal dessa política, que passa a compor a Seguridade Social. O conteúdo em termos de ações a serem empreendidas a partir de sua Lei de regulamentação vai desde a promoção da integração ao mercado de trabalho, o enfrentamento da pobreza, com garantia dos mínimos sociais, à universalização dos direitos sociais. Nesse conteúdo está contido um papel e um compromisso (obrigação estatal) para com os demandatários dessa política social. Os quais, ao longo de duas décadas e meia, desde a Constituição, vêm materializando a nova concepção de assistência social, com avanços e resistências, ora fortalecendo a especificidade de intervenção da política, ora boicotando sua existência e obliterando suas conquistas. A historicidade desse processo

contribui para elucidar, no presente, os desafios históricos da consolidação da assistência social como direito (não)realizado no Brasil.

Essa incursão desafia a uma reflexão que considere os avanços, mas também as contradições, resistências, imprecisões e, sobretudo, as *novas* denominações contidas nas *velhas* intervenções, remetendo a uma falsa dicotomia entre teoria e prática. Dicotomia que mais repõe o passado no presente da concepção referenciada, no âmbito de sua materialização, do que necessariamente consolida a assistência como política pública, desde o seu conceito aos direitos (obrigações) que lhe atribuem sentido, significado e razão de determinação.

Nessa direção, reafirma-se que com a Constituição de 1988 e a regulamentações dos seus artigos 203 e 204 pela Loas (1993), a assistência social tem como características principais uma nova concepção, um novo conteúdo e a possibilidade de uma nova prática, materializados no desenho institucional descentralizado, na primazia do Estado nas provisões assistenciais e no controle da sociedade no planejamento e execução dessa política. Entretanto, essa passagem sinalizada, por assim dizer, de um estágio para o outro na assistência social, paradoxalmente, se dá em tempos neoliberais. E como consequência, identifica-se não só o encolhimento dos direitos sociais e a intensificação da pauperização relativa dos trabalhadores, mas também a influência desses aspectos na concepção então constituída ao longo da consolidação da assistência social.

Dessa maneira, primeiro, é preciso resgatar que, de acordo com a Constituição Federal (1988), na Secção IV, Artigos 203 e 204:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes¹³⁵;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

VI – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência¹³⁶ e ao idoso que comprovem não possuir

¹³⁵ A palavra *carentes* não é mais usada nos documentos atuais relacionados à política de Assistência Social, em seu lugar foi adotada a expressão “em situação de risco e vulnerabilidade social”.

¹³⁶ A partir do Decreto Legislativo nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, a nova terminologia empregada é “pessoas com deficiência”, visto que a condição de deficiente “faz parte da própria pessoa, que, assim, não tem como portar algo que já a integra” (Loas Anotada, Governo Federal, MDS, março/2010, p.7).

meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Define ainda a Constituição (Art. 204) que:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis¹³⁷.

Além dessas constitucionais, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta os artigos 203 e 204 da CF/88, assegura uma terceira diretriz: “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (Seção II, Art. 5º, Loas, 1993). Assim, a partir da Loas (1993), a assistência social é concebida como:

Direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas (Art. 1º, Loas).

A política já nasce com uma combinação conceitual antinômica ao se referir ao mesmo tempo ao provimento de mínimo e à garantia de necessidades básicas, pois, de acordo com Pereira (2000, p.26),

mínimo e básico, são na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, [...] o segundo [...] expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta.

Algumas características importantes da política estão explicitadas no caráter *integrado* e *intersectorial* para a sua realização; o objetivo de enfrentar a pobreza e, ainda, se agregar aos mecanismos de universalização dos direitos sociais, apesar dos mínimos com os quais se compromete. Aspectos que podem ser identificados no parágrafo único do Art. 2º da Loas que diz:

A assistência social *realiza-se* de forma integrada às políticas sociais setoriais, *visando* ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

¹³⁷ Constituição Federal brasileira, publicada em *Vade Mecum* - Editora Saraiva, atualizada e ampliada, 2012 – 13ª Edição.

Além dos objetivos e diretrizes, os princípios também explicitam e reafirmam a *concepção* de assistência social assegurada nos primeiros referentes legais (CF e Loas), quais sejam:

Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios, serviços e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.

A assistência social, a partir da Constituição Federal, deu um salto político histórico, sobretudo por se constituir direito de cidadania e obrigação do Estado, com todos os desdobramentos que essa afirmação implica nas suas requisições e objetivação.

No âmbito da Seguridade Social é política não contributiva (*o que é*), cujo conteúdo é essencialmente prover os mínimos sociais (*o que faz*), como forma de enfrentar a pobreza (*por que faz*), realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade (*como faz*) para garantir o atendimento das necessidades básicas (*com o que se compromete politicamente*).

Nesse sentido, Boschetti (2002, p.14) ressalta que um aspecto de fato inovador na seguridade social, mais do que a composição associada das três políticas, - que já existia de algum modo no sistema anterior¹³⁸ - “é o esforço de distinção entre assistência e previdência e a definição mais precisa da assistência como uma política que deveria complementar, de maneira articulada, os seguros sociais garantidos no âmbito da previdência”.

Uma vez elevada à política pública e componente da Seguridade Social, a assistência passa a responder por um conteúdo específico, no campo dos direitos, o qual tem essencialmente a *natureza* da seletividade e intersectorialidade no enfrentamento da pobreza, garantindo, com seus programas, projetos, serviços e benefícios, a sobrevivência dos segmentos que, por condições geracionais, físicas e de gênero, aliada à pobreza familiar, não são capazes de garantir, pelo trabalho, seus próprios *mínimos sociais* (ou suas mínimas condições de reprodução social).

¹³⁸ Criado em 1977 e denominado Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Passaram-se cinco anos para os artigos constitucionais de 1988 serem regulamentados pela Loas, e o mesmo tempo para que a primeira Política Nacional de Assistência Social fosse aprovada, em 1998, já no último ano do primeiro mandato de FHC. Governo que colocou a Loas na gaveta e desenvolveu ações paralelas, definidas por Medidas Provisórias e sob o mando do damismo.

A partir de 2004, com onze anos de aprovação da Loas e já no segundo ano do primeiro mandato do Presidente Lula, a concepção de assistência social posta nessa Lei foi ampliada pela nova Política Nacional (2004)¹³⁹ e pela Norma Operacional dessa Política, cujo conteúdo é o Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS- 2005).

A decisão pelo SUAS como direção nacional para estruturar essa política pública no país, seguindo o caminho trilhado pela saúde, se justificou pela necessidade de unificação da nomenclatura, dos serviços e ações relativas à política de assistência social, afirmando-a como pública e sob a mesma lógica (do direito) no Brasil todo. O Suas nasce como estratégia de operacionalizar as conquistas jurídicas desde 1988.

Nessa direção, buscava-se afirmar uma identidade para a política, com direção nacional, padronização do atendimento e construção de um conteúdo próprio e unificado em todo o país. As mudanças, desde então, são notáveis. Muitas delas distam, como já registrado, dos referentes iniciais.

Com a nova PNAS e NOB/SUAS a assistência social passa a ser formalmente encarregada de garantir a “*proteção social brasileira não contributiva*”. Terminologia que assume o lugar da expressão constitucional “*Assistência Social*”.

Assim, as novidades da NOB/SUAS (2005) em relação às NOBs anteriores (1997/1998) estão relacionadas à definição da assistência como política de proteção social; à delimitação das seguranças sociais; à territorialização; à instituição do SUAS e das novas bases de financiamento da política.

Conceitualmente, no entanto, a Política Nacional de Assistência Social em vigor (PNAS/2004) reafirma os princípios e diretrizes da LOAS, aos quais

¹³⁹ Essa Política Nacional de Assistência Social foi aprovada pelo CNAS, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União em 28/10/2004.

acrescenta como diretriz a centralidade na família (para a concepção e implementação dos programas, projetos, benefícios e serviços), também redimensiona seus objetivos¹⁴⁰ e funções, sendo estas detalhadas na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005).

A PNAS afirma que a inserção da assistência social na seguridade social aponta para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e condições dignas de vida. Desse modo, concebida como política de proteção social, a assistência deve garantir seguranças sociais de: sobrevivência (rendimento e autonomia); acolhida; convívio ou vivência familiar. Afirma a PNAS que, com essas seguranças, “a política pública de assistência social marca sua especificidade no campo das políticas, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros” (PNAS, 2004,p.32).

Já a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS-2005, p.89) em vigor confirma o que está na LOAS (1993) e na PNAS (2004), mas tenta ampliar ainda mais o sentido e alcance destas, onde a assistência social “é política pública de direção universal e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos”.

De acordo com essa Norma, a assistência social, nas suas funções, “ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade” (NOB/SUAS, 2005, p.89). Ainda,

se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana”.

Exatamente nessas funções consistem as mudanças conceituais mais

¹⁴⁰ Considerando a necessidade de enfrentar as desigualdades socioterritoriais , garantir os mínimos sociais, prover condições de atender as contingências sociais e a universalização dos direitos, a PNAS (2004) objetiva: prover serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e com a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rural; e, por fim, assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária.

significativas no campo das novas normativas da assistência social a partir de 2004.

A incorporação de conceitos como *territorialização*, junto com descentralização, em que são incorporadas as noções de *microespaços* para a elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulações, monitoramento, avaliação etc. voltados a medidas de desigualdades intraurbanas, onde determinado território pode ser tomado, avaliado e pensado a partir dele mesmo, como uma totalidade em si, é um aspecto novo em relação aos referentes iniciais dessa política.

Não obstante uma grande variedade de definições e, conseqüentemente, distintas perspectivas de *descentralização*, nos anos 1990, esta ideia é incorporada à assistência social como política pública, relacionada ao conceito de democracia, com distintas intenções: de um lado, buscar fortalecer os municípios (com distribuição de poder) na estruturação dos serviços e gestão administrativa destes, com corresponsabilidade e cofinanciamento dos outros entes federados; e de outro lado, possibilitar o fortalecimento de participação e controle democrático da população, sobretudo, a usuária e demandatária da política¹⁴¹.

Nesse sentido, a “ampliação” do termo pela noção de territorialidade, poderá caminhar, a depender de como for tomado nos municípios, para um retrocesso. Essa direção pode ser sinérgica à tendência dos municípios de transferir responsabilidades públicas, estatais e centrais aos CRAS, instituições filantrópicas e outros, localizados no território. Estes ficam desafiados a encontrar as soluções circunscritas em si mesmos e nas parcerias possíveis onde estão estruturados, em detrimento de um trabalho articulado com o mais profundo conhecimento da realidade onde se inserem. A contraditória possibilidade poderá também afetar a direção e o comando

¹⁴¹ Na análise de Stein (1997, p.6/7), “essa concepção distingue-se da desconcentração, que é entendida como delegação de competência sem deslocamento do poder decisório, ou mesmo como um processo de dispersão físico-territorial de instituições governamentais, inicialmente localizadas de forma concentrada”. E adiante diz que a “relação entre descentralização e democracia pode ser feita desde que alguns princípios sejam levados em consideração, tais como: o controle do governo por parte dos cidadãos; a participação popular e o processo de educação para a cidadania; a tomada de decisões por maioria e a atenção às demandas das minorias. Para que a descentralização viabilize processos de participação popular, torna-se imprescindível a exigência de pré-condições como: a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento; e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes”.

unificado em cada esfera de governo, sinalizada desde 1993.

Aliado à *territorialização* vem a substituição de expressões relacionadas à situação de pobreza, por *vulnerabilidade* e *risco*¹⁴², que seguem a tendência das análises desenvolvidas por organismos como o Banco Mundial e a CEPAL, as quais se referem às nuances da carência e, principalmente, ao *risco* de não poder fazer frente a ela, seja pela ausência de ativos (patrimônio, poupança, comportamentos, etc.) ou de capacidade própria (capital humano). Essas expressões não se relacionam com a lógica da concentração do capital e a intensa desigualdade social, peculiares à sociedade burguesa, sendo, portanto, vazias de conteúdo de classe, não expõem suas contradições¹⁴³ e antagonismos, dado o seu grau de inespecificidade/generalidade.

Todavia, de acordo com documentos gerados a partir das discussões da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a *vulnerabilidade* tem relação com o *risco* e com a incapacidade de cada um em se proteger dele ou se adaptar à nova situação que esse risco materializa, pela carência de ativos, ou seja:

la cualidad de vulnerable, que se aplica a lo que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente. Para que se produzca un daño deben concurrir un evento potencialmente adverso es decir, un riesgo, que puede ser exógeno o endógeno, una incapacidad de respuesta frente a tal contingencia ya sea debido a la ausencia de defensas idóneas o a la carencia de fuentes de apoyo externas y una inhabilidad para adaptarse al nuevo escenario generado por la materialización del riesgo (CEPAL - ECLAC, 2002, p.3).

A essa conceituação se agrega a ideia de que a ausência de renda, resultante da carência de ativos, inclusive os relacionados a comportamentos

¹⁴² Assim como a expressão *exclusão social* foi amplamente adotada na década de 1980 e 1990 para dar conta de situações mais amplas que a condição de pobreza pela ausência de emprego e renda, em meados da década de 1990 e início dos anos 2000, a terminologia que passa a predominar é *vulnerabilidade e risco*, que se tornam a principal mediação teórica (dos organismos multilaterais como o Banco Mundial, a CEPAL e, conseqüentemente, de políticas públicas) para explicar os processos de pauperização e outras formas de violência porque passam grande parte da população.

¹⁴³ Por isso, esse é um jargão típico da chamada pós-modernidade, pois o traço mais fundamental da modernidade é a contradição. Nela tudo se opõe: capital e trabalho, cidade e campo, social e político/econômico, riqueza e destituição, saber e fazer etc. “[...]pode-se dizer que a modernidade une a espécie humana. Porém, é uma unidade paradoxal, uma unidade de desumanidade: ela nos despeja a todos num turbilhão de permanente desintegração e mudança, de luta e contradição, de ambigüidade e angústia. Ser moderno é fazer parte de um universo, no qual, como disse Marx, ‘tudo que é sólido desmancha no ar.’” (BERMAN, 1986, p.15).

sociais, a longo prazo, não serão resolvidos com políticas de transferência de renda. Por isso, as políticas sociais precisam investir no sentido de atuar para ampliar os ativos (comunitários, familiares e individuais), a fim de erradicar a pobreza, pois a transferência de renda é insuficiente para esse alcance:

Más importante que lo anterior es el hecho de que la condición de pobreza por ingresos resulta de la carencia de activos como patrimonio físico, ahorros financieros, capital social y hasta algunas pautas de comportamiento, entre otros; por donde, las políticas que procuran erradicar la pobreza deben intervenir en lo que respecta a la dotación de activos de las comunidades, hogares y personas. Tal afirmación no implica sostener que las transferencias de ingresos hacia los pobres sean inoperantes, pero sí cuestionar su efecto a largo plazo, puesto que las mejoras coyunturales del ingreso familiar no remedian el déficit de activos de los pobres (CEPAL - ECLAC, 2002, p.3).

Sobre a expressão *vulnerabilidade e risco*, adotada pela PNAS, Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 40/41) advertem que no conjunto de necessidades apontadas pela Política Nacional há a ausência da

condição de classe, que está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da assistência social. Ou seja, é preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea.

Além desse importante aspecto, esses termos são originários e seguem os referenciais próprios de outras áreas, como a política de saúde¹⁴⁴ que trabalha fatores e comportamentos de risco¹⁴⁵. Conforme análise de Arregui e Wanderley (2009, p.152):

No final do século XX, a palavra 'risco' passou a ser chave nos discursos da mídia, dos políticos, da população e da academia, como sinônimo de perigo, de ameaça. Entramos numa era marcada por profundas mudanças políticas, socioeconômicas e culturais, que vê ruir a promessa de progresso típica da modernidade, alimentada por uma sociedade marcada pela incerteza, pela ambivalência e pelo caos, para a qual o risco parece ser a chave que explica os sentimentos de medo, incerteza e insegurança.

Inerente ao conceito de vulnerabilidade e risco vem o de Vigilância

¹⁴⁴ As discussões sobre o HIV/AIDS na década de 1990, por exemplo, ascenderam o conceito de vulnerabilidade como um conjunto de fatores cuja interação poderia ampliar ou reduzir as possibilidades de uma pessoa ter o risco de contrair a doença. Assim, a prevenção do risco passa a ser fundamental no planejamento de ações preventivas (ARREGUI e WANDERLEY, 2009).

¹⁴⁵ Além do campo epidemiológico, a categorização *população em situação de risco*, de acordo com Arregui e Wanderley (2009), com base em Castel e Lupton, pode apresentar relação com outra, a da periculosidade. E isso pode desencadear a retomada de intervenções sociais, em que a metodologia se volta para modificar comportamentos na perspectiva higienista.

social¹⁴⁶ e monitoramento de riscos, assim como o de *resiliência* (que parece bem próximo ao sentido de *ativos*), também adotados a partir de 2004, donde se encadeiam outras concepções, a estas relacionadas, como a de *empoderamento*, *capital social* e *capital humano*. Em todas elas, corre-se o risco de ter potencializadas as práticas que transferem, prioritariamente, para o esforço próprio (comunitário, familiar e individual) a possibilidade de superação das condições que originaram a busca da política de assistência social. O que afeta a direção de ampliar a responsabilização do Estado em garantir de direitos, não só no campo da *proteção social não contributiva*, como outros de perspectiva universal.

Sobre o conteúdo que a assistência social deve operacionalizar no seu escopo de direitos, a sua atual normativa político-operativo define:

a proteção social de assistência social, em suas ações, produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia (NOB/SUAS,2005,p.89).

Desse modo, a Norma amplia bastante a concepção da assistência social posta nos seus referentes legais iniciais, cuja finalidade era essencialmente prover os mínimos sociais¹⁴⁷ para garantir o atendimento das necessidades básicas. Entretanto, essa *ampliação* pode incorrer num embotamento das suas incursões iniciais, se, no âmbito nacional, a lógica da

¹⁴⁶ Na PNAS e NOB/SUAS (2004/2005, p.93), “a vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável”. A vigilância social deve buscar, ainda, “conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos ‘territórios de incidência’ de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a assistência social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos” (idem).

¹⁴⁷ A antinomia entre mínimos e básicos prevalece. E duas autoras que tem compreensões bastante diferentes sobre a matéria são Potyara Pereira e Aldaiza Sposati. A primeira defende e tematiza o conceito de necessidades básicas e a segunda rechaça a noção minimalista e conformista do termo mínimos sociais e os defende como um padrão básico de inclusão social (SPOSATI, 1997). De acordo com Sposati (2004) a referência de mínimos sociais na legislação internacional é: garantia de renda mínima às pessoas pouco capacitadas para obter recursos da própria atividade do trabalho (velhice, invalidez, deficiência); e às pessoas que, mesmo com idade de trabalhar, situação ativa não alcançam autonomia de renda na sociedade de mercado, devido a múltiplas situações (desemprego, características familiares, tais como família extensa, mononuclear, em desagregação etc.); os suportes às demandas habitacionais; os suportes às situações sujeitadas à discriminação pela sociedade, como as de ex-presidiários, ex-drogados ou outras situações de exclusão social que caracterizam a vulnerabilidade de minorias. Defende, portanto, que um padrão básico de inclusão deve garantir: sobrevivência biológica, condições de poder trabalhar, qualidade de vida e desenvolvimento humano (SPOSATI, 1997).

contrarreforma for predominante na política social, e se, do ponto de vista de suas interdições e possibilidades no município, sua condução for capturada pela lógica conservadora e não se traduzir em compromissos com a organização e com interesses gerais da classe trabalhadora.

De maneira que a ideia de autonomia não pode se reduzir à gestão de “ativos” para o enfrentamento dos “riscos e vulnerabilidades”, por meio da potencialização das famílias para, frente aos seus problemas de sobrevivência, restringindo o papel da política social ao controle social sobre o compromisso dos pobres em adquirir essas condições. E a transferência de renda não pode se limitar a ser chamariz para que as famílias de baixa ou nenhuma renda enfrentem os impactos da crise sobre suas condições de vida, sigam alimentando o consumo, e se esforcem para constituir seu “capital social e humano” como solução para as privações que enfrentam, como sua responsabilidade primeira.

No movimento desta (im)precisão conceitual, desde o início há uma intensa discussão para formatar as obrigações e as potencialidades que deverão justificar e orientar a estruturação da assistência social como política pública. Entrementes, a primeira ideia, ou seja, chegar ao básico pelos mínimos, não esclarecida devidamente na legislação, foi objeto de muitas discussões e contribuições teóricas¹⁴⁸. Entre elas, é importante destacar o estudo de Pereira (2000) sobre *necessidades humanas*, que se contrapõe à noção de mínimos sociais. Para esta autora, a provisão de mínimos, estritos ao campo da subsistência, assume a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema. Ao contrário, a ideia que defende, baseada na concepção de necessidades humanas¹⁴⁹, é de um

¹⁴⁸ Um dos esforços foi empreendido pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, com a publicação do Caderno nº 4 do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social intitulado: Mínimos de Cidadania: ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social em 2003. O resultado das discussões do Núcleo, ao se contrapor a uma visão reducionista de mínimos foi a elaboração do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo. Experiência replicada em vários municípios brasileiros, cujo propósito foi demarcar um básico de inclusão social na particularidade de cada região.

¹⁴⁹ Para explicar e fundamentar o que entende como necessidades humanas, Pereira (2000) recorre ao pensamento marxista, afim de situá-las como fenômeno histórico com determinações e características objetivas e universais. Para ela, as necessidades humanas básicas são objetivas porque a sua especificidade teórica e empírica independe de preferências individuais; também são universais porque a não satisfação adequada, além de acarretar sérios prejuízos é a mesma para todo indivíduo em qualquer cultura. Assim, com base nos estudos de Doyal e Gough (1991), a autora afirma que existem dois conjuntos de necessidades básicas e universais: saúde física e autonomia.

básico como direito inegociável e incondicional de todos, onde quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser por ele ressarcido desse déficit.

A ideia presente na NOB/SUAS, entretanto, ainda que potencialmente avance em relação às primeiras, sobretudo no que concerne à perspectiva de universalização e superação da visão de necessidades por segmentos, com ampliação das ações e coberturas de necessidades sociais pela assistência social, não delimita tão claramente, para além das seguranças sociais, o que vem a ser a especificidade da assistência social no campo dos direitos articulados à Seguridade Social.

Precisar o campo de atuação da assistência social como política pública é um esforço e uma polêmica que persiste, sendo elemento de disputa por distintas perspectivas no campo assistencial. O jargão mudou, e outras mudanças ocorreram nos referentes legais e normativas, as quais podem apontar para o avanço ou reforçar o conservadorismo, mantendo no presente vários aspectos que, historicamente, constituíram a lógica da assistência social, antes e depois de seu reconhecimento como política de direitos.

Nesse sentido, também são muitos os avanços registrados: a ampliação da perspectiva de universalização, da superação da visão segmentada dos usuários, do reforço à intersectorialidade, da afirmação do direito, das normativas que estabelecem a direção para que o sistema seja único, universal, sistemático e nacional. Além do volume de informações que vêm sendo produzidas, publicadas e colocadas à disposição de todos que buscam seus direitos ou querem qualificar as ações desenvolvidas em cada lugar do Brasil. Entretanto, como uma proposta em construção, pairam sobre o SUAS, para além das polêmicas conceituais, as distâncias entre essas conquistas e o que é materializado nos municípios e Estados brasileiros.

A implantação de um sistema único em todo o território nacional como direito da população requer e depende constantemente de disputas, negociações e mediações, as quais se realizam desde a elaboração das propostas de legislação e normativas à execução da política em cada esfera de governo. Nesse processo de negociação há ganhos, perdas e arranjos, por isso, o constituído até aqui é fruto de um movimento complexo e repleto de contradições, cujas conquistas traduzem avanços, mas também reproduzem

muito conservadorismo.

No contexto das (in)definições e contradições, o esforço de precisar o campo da assistência social é creditado a muitos(as), que, da década de 1980 aos dias atuais, participam do processo de discussão crítica de uma prática histórica, existente “desde o berço colonial nas Misericórdias e suas Santas Casas, versão ibérica docilizada da *Poor Law*” em que o paradigma é a tutela e a subsidiariedade (SPOSATI, 2011, p.47).

Além da tentativa de elucidar o campo de atuação da assistência social como política de conteúdo específico, o esforço tem como principal dimensão o compromisso de contribuir com a construção política da prática como obrigação regulamentada e sistemática da esfera pública.

Também com base na direção já contida na Loas, muitos são os movimentos e dedicação, sobretudo de trabalhadores dedicados à área, seja pela pesquisa, pela docência, pela operacionalização ou militância relacionada, que vêm dando suas valiosas contribuições. Algumas dessas produções e reflexões, que ocorreram em diferentes momentos e contextos, serão aludidas a seguir, com o intento de historicizar a construção do SUAS e discutir seus elementos conceituais constitutivos.

3.3 DA ESPECIFICIDADE À ASSISTENCIALIZAÇÃO: POLÊMICAS NO DEBATE CONCEITUAL E NA AFIRMAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de assistência social tem afinal uma especificidade? O que a assistência social deve assegurar no campo dos direitos sociais? De acordo com Carvalho (1994, p.90) a “assistência social significa um campo de intervenção estatal que tem sua especificidade: destina-se àqueles segmentos populacionais em situação de pobreza – erradicá-la ou minimizá-la – são o que determina o tom da polêmica em torno dessa política.” Para essa autora a assistência social “tem cumprido historicamente uma função processante da política social” (Ibid.). Diz ainda que sua particularidade é ser “política voltada aos despossuídos, respaldada no direito e na solidariedade” (Ibid., p.91).

O substantivo dessa política, para a autora, “se dá de forma setorial,

isolada enquanto a política especializada na gestão paralela da pobreza” (ibid., p.94). Destaca que a assistência social tem um *verso* e um *reverso*: no seu *verso*, isto é, sua face oficial, enquanto direito de seguridade social, é ofertada à população que não tem poder de compra de um seguro social. Assim,

A Assistência Social é uma política pública cuja missão é garantir a cesta de mínimos sociais aos cidadãos que não conseguem atingi-los pelas condições adversas postas pelo capital/Estado/sociedade. Esta política reúne um conjunto complexo de ações na garantia de mínimos sociais (CARVALHO, 1994, p.92).

Carvalho também argumenta que a assistência social, no seu *reverso*, “tem cumprido a função de administradora terminal das políticas públicas junto às faixas populacionais excluídas de seu acesso normal” (Ibid., p. 95). Sendo assim, essa política move um complexo de ações, voltadas a administrar a pobreza, que mobiliza e processa medidas, iniciativas e serviços que são das outras políticas, voltadas a minorar a degradação da qualidade de vida dos pobres (Ibid.). Para ela, a assistência social não é política setorial, mas processante das demais políticas. E, ao inserir-se nas políticas sociais como se fosse setorial, acaba tomando feições de *governo paralelo*, marginal e secundário, com teor discriminatório. O que equivale a um *governo dual*, que permite a extensão de processos de dominação e subalternização, em que os serviços destinados são tão secundarizados quando seus próprios usuários.

A especificidade dessa política, para essa autora, é a atenção com a pobreza, a oferta dos mínimos de proteção social, ou seja, para quem se volta e não o que faz, pois se esse *fazer* tiver um *locus* próprio de gestão institucional, por sua natureza, reproduz uma atenção discriminatória.

Assim, a política não pode ser específica, setorial, já que “todas as políticas públicas comportam uma fatia assistencial como mecanismo estratégico na garantia da equidade e redistributividade de bens, serviços e riqueza a todos os cidadãos” (CARVALHO, 1994, p.98).

Nessa concepção, à medida em que a assistência social não tem especificidade no que realiza, as demandas por direitos (diversos) vindas por dentro de políticas setoriais devem ser por elas processadas, ou seja, as políticas setoriais realizam ações assistenciais e não as ações assistenciais (com *locus* específico) se realizam pela intersetorialidade com outras políticas,

mas com público separado. Ao tempo em que nega a assistência como política específica ou setorial, a concepção também combate a discriminação que compõe a natureza do assistencial, relativa à focalização na pobreza. Sua análise indicaria pelo menos duas consequências: o fim das estruturas próprias para operacionalizar os direitos socioassistenciais e a superação da discriminação dos pobres pela oferta apartada das ações.

Essa compreensão, de um lado, poderia estar comprometida com um aspecto muito importante que seria o fim da discriminação pela focalização, de outro, ao defender que é processante, remove a discriminação para dentro das outras políticas. Isto é, a focalização e a discriminação estigmatizadora, dela advinda, só mudam de lugar, mas não desaparecem.

Para Yazbek (2004), diferentemente da perspectiva anterior, a inserção da Assistência Social na Seguridade aponta para o seu caráter de política de proteção social, configurando-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Com seu caráter de direito não contributivo, ao apontar para uma necessária articulação entre o econômico e o social, apresentando novo desenho institucional, com participação da população no controle da gestão e execução da política, a autora afirma ter havido uma mudança substantiva na concepção da assistência social, “um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não-política para o campo da política pública” (YAZBEK, 2004, p.14). Acrescenta que como política de Estado a assistência social passa a ser

um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira (ibid., p.14).

Para a autora, a assistência social pode constituir-se tanto em possibilidade de reconhecimento público das demandas de seus usuários e ser mecanismo de *inclusão*, como pode reiterar a *exclusão social* pelo favor e pelo enquadramento dos pobres. Os limites entre ambas são difusos, contraditórios e permeados por interesses diversos presentes no âmbito das relações sociais capitalistas:

Entendida, quer como área específica da política social, como parte

do sistema provedor, quer como o conjunto de ações e provisões que estão presentes no conjunto das várias políticas sociais, como mecanismo direcionado a reduzir sua seletividade, a Assistência Social é ambigualmente possibilidade de inclusão social e reiteração da exclusão. Se pode ser considerada política estratégica nas condições de reprodução social de seus usuários, se é campo concreto de acesso a bens, serviços e recursos, se pode fortalecer o protagonismo dos excluídos, pode também ser definidora de um lugar social à margem, de uma experiência de apartação (YAZBEK, 2004, p. 21).

A autora chama a atenção para o caráter contraditório colocado nas várias perspectivas e possibilidades da assistência social. Reafirmando-a como um direito, se refere a esta e às demais políticas sociais, como “expressão de relações sociais que reproduzem os interesses em confronto na sociedade. Reproduzem, portanto, a exploração, a dominação e a resistência, num processo contraditório em que se acumulam riqueza e pobreza” (YAZBEK, 1993, p.22).

De acordo com Pereira (2002, p.218) dado ao fato de a assistência social ser cercada por muitos preconceitos e ideias equivocadas, quase nunca ela é vista pelo que é

como fenômeno social dotado de propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com outros fenômenos e processos, mas pelo que aparenta ser, pela sua imagem distorcida pelo senso comum ou, pelo que é pior, pelo mau uso político que fazem dela, por falta de referências conceituais, teóricas e normativas consistentes.

Assim, para esta autora, falar de assistência social como *política* e não como ação guiada pela improvisação, intuição e sentimentalismo, é falar de um processo complexo que é ao mesmo tempo racional, ético e cívico. Como política se identifica com os direitos sociais e não individuais, pois esses têm como perspectiva a equidade e a justiça social (PEREIRA, 2002). Componente da seguridade social, a Assistência para a autora, se opõe à dimensão contributiva da previdência e assume a dimensão distributiva. Portanto,

ela deve agir não só no sentido de livrar seus destinatários dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os preventivamente das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar etc. É nesse sentido que ela deve funcionar como uma rede de proteção impeditiva da pobreza extrema. Trata-se, assim, a política de assistência social, de medida ativa e positiva que, além de procurar corrigir injustiças, visa prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais que representam ameaças, perdas e

danos a vários segmentos sociais (PEREIRA, 2002, p.225).

A análise da autora indica dois aspectos componentes da política de assistência social concebida como direito: viabilizar o acesso a direitos no presente e agir preventivamente, no sentido de impedir a extrema pobreza e as consequências que esta situação desencadeia. De acordo com ela, a política de assistência social pode ser definida como a “que visa, de forma gradativa e desmercadorizada, contribuir para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre [...]” (PEREIRA, 2002, p.226). Nesse sentido, defende que a referência seja a pobreza relativa e não o limite da pobreza absoluta. Para a autora, a política de assistência social

deve funcionar como uma espécie de alavanca para incluir no circuito dos bens, serviços e direitos existentes na sociedade, grupos sociais injustamente impedidos dessa participação. Sendo assim, ela não estaria voltada exclusivamente para a pobreza absoluta, mas, também, para a pobreza relativa ou para a desigualdade social, que, contemporaneamente, vem aumentando do fosso entre ricos e pobres e sendo identificada com o processo de exclusão social (Ibid., p.226).

Essa ideia converge com sua outra definição, bastante conhecida, de que a assistência social é uma política “genérica na atenção e específica nos destinatários”¹⁵⁰ (PEREIRA, 1996, p.29). Assim sendo, ela é uma política pública *particular* e não *setorial*¹⁵¹, cujo objeto de atenção não deve ser uma anomalia social, mas um fenômeno dotado de regularidade histórica e passível de explicação e tratamento científicos. Sobre a especificidade ou conteúdo próprio, a autora explicita:

Um fato que preocupa os que defendem a setorialidade da assistência social é a possível perda de conteúdo ou de especificidade dessa política, caso ela não seja considerada setorial. Acontece que é justamente a defesa dessa setorialidade que pode descaracterizá-la como política pública, com um conteúdo próprio, porque isso vai contra a sua natureza genuinamente complexa, abrangente, interdisciplinar e intersetorial expressa no adjetivo (social) que a qualifica (PEREIRA, 2004, p.59).

As funções próprias ou particulares da assistência social são identificadas pela autora como as de “favorecer o acesso e usufruto de bens,

¹⁵⁰ Ao contrário das demais políticas socioeconômicas setoriais que, segundo Pereira (1996), são genéricas nos destinatários e especializadas na atenção. Além dessa característica, a autora ainda aponta que a assistência social é particularista, pois se volta para as necessidades básicas, desmercadorizável e universalizante.

¹⁵¹ Para Pereira (2004, p.58/59) “o escopo da assistência é o social, e não um aspecto desse social, o que equivale a afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou ‘setores’ das outras políticas, já que ele é por natureza amplo, interdisciplinar e intersetorial”.

serviços e direitos diversificados a parcelas da população ‘excluídas’ dessa possibilidade” (Ibid.,p.59). A especificidade da assistência social é, portanto, seu caráter interdisciplinar e intersetorial nas funções que a integra, assim, ao estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com as demais políticas, a assistência social não corre “o risco de se dissolver no interior das outras políticas, desde que sejam bem administradas, até porque essas funções não se encaixam no recorte das demais políticas” (Ibid., p.59)¹⁵².

Uma posição teórica-política que se difere em muitos aspectos da concepção de Carvalho e de Pereira é a de Sposati. Essa autora refuta tanto a ideia de que a *assistência social é política processante de outras políticas sociais* como a de que *é genérica na atenção e específica nos destinatários*, ambas convergentes no que se refere à inespecificidade da assistência como política de corte setorial. Para Sposati (2004, p.38), na primeira concepção

a assistência, sem conteúdo específico, pode ser ‘barriga de aluguel’ para gestação de uma política social ou mesmo parte do sistema classificatório das ações das diversas políticas sociais, [além do que] algumas políticas sociais, ao buscar combinar universalismo com meritocracia denominam como de âmbito da assistência social o acesso a alguns serviços seletivos que produz.

Em sua crítica, Sposati (2011) reitera que a ideia de *política processante* é elitista, pois coloca o campo da assistência como auxiliar das demais políticas, onde se ocupa, em cada uma delas, dos segmentos de classe mais empobrecidos, sem condição de consumo no mercado. Nestes termos, a assistência social, para a autora, atua como um acesso secundário e precarizado no âmbito das outras políticas sociais.

Sobre a segunda concepção (de que *é genérica na atenção e específica na clientela*), Sposati (2004) afirma que nela a assistência assume o papel de operadora primordial da regulação da política econômica concentradora de renda. Isso porque

opera com a pobreza absoluta e constrói um lugar secundário aos mais pobres sob o manto da meritocracia de uma forma de assistência especializada em necessitados [...]. Esta concepção é uma armadilha para o campo dos direitos sociais e enfrentamento da exclusão social. Ela é estigmatizadora (Ibid., p.39/40).

Refutando essas duas explicações e outras que também caracterizam

¹⁵² Ao se referir aos desafios do SUAS, Pereira (2007) diz que, entre eles, está a construção de uma identidade pautada pelas particularidades da assistência social como política de conteúdo próprio.

a assistência social como política inespecífica de conteúdo¹⁵³, Sposati (2004) afirma uma concepção específica ou de particularidade da Assistência Social com base em um novo paradigma, qual seja, o que considera essa política como de proteção social no campo da seguridade social, com o papel de operar preventiva e protetivamente nas situações de *risco social*. Sendo que os *riscos sociais*, tais como os concebe,

não advém das situações físicas, psicológicas, biológicas, como a saúde, mas se instalam no campo relacional da vida humana. A assistência social está no campo societário e, como tal, são os riscos sociais advindos dos processos de convívio, de (in)sustentabilidade de vínculos sociais que se colocam sob sua responsabilidade. [...] A noção de risco não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas quer dizer também uma possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda da qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva (SPOSATI, 2004, p.41/44).

A concepção de assistência social que a autora defende, é de que ela tem de assegurar o acesso a algumas necessidades humanas, as quais se agravam pela miserabilidade da população na sociedade de mercado. Portanto, essa política deve se voltar a prover necessidades fora do mercado, “sustentadas pelo orçamento público na qualidade de garantia social” (SPOSATI, 2004, p.41). Essa garantia social, para ela, se materializa na proteção social básica e especial, e se define como:

política de garantias de direitos de prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social que: previne/reduz situações de risco social e pessoal; protege pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas independente da idade, sexo, raça, etnia, renda; cria medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social; monitora exclusões, vulnerabilidades e riscos sociais da população (SPOSATI, 2004,p.41).

Esse conceito está também presente na descrição dos cinco eixos protetivos que compõem a rede de proteção social da política de assistência, elencados pela autora¹⁵⁴, quais sejam: 1) a proteção ao *ciclo de vida*, onde a

¹⁵³ De acordo com a análise de Sposati (2004), dentre os defensores de que a assistência social não tem um conteúdo específico/particular, é possível identificar dois blocos. No primeiro a inespecificidade se justifica pela defesa de que o Estado deve combinar as provisões da política social com o consumo no mercado, tem por base o pacto liberal que reduz o alcance da cobertura do estado. No segundo bloco dos que defendem a inespecificidade, vem os que rompem com o residualismo institucional do primeiro e consideram a assistência social como responsável pelo pobre, pela pobreza ou por aquele que não tem capacidade de ser consumidor, em outros termos, segundo a autora, aqui ocorre um *upgrade* em relação à concepção do primeiro bloco.

¹⁵⁴ Tanto as formulações de Sposati, a partir do Núcleo de Seguridade Social da PUC-SP desde 1995, quanto a experiência desenvolvida de gestão na Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo

assistência tem especializações por segmentos etários; 2) direito à *equidade* (heterogeneidade e à diferença, sem discriminação e apartações; 3) preservação da dignidade humana; 4) enfrentamento das *fragilidades dos arranjos familiares* (condições de equilíbrio e resiliência do arranjo familiar para a reconstituição do tecido social e reforço do núcleo afetivo de referência de cada pessoa); 5) monitoramento e defesa (vigiar e defender direitos) (Ibid.). Ao considerá-los pode-se depreender que essas elaborações embasaram a direção e definições atuais das normativas nacionais da política de assistência social, definida como proteção social não contributiva. De acordo com a autora,

A proteção social na assistência social inscreve-se, [...], no campo de riscos e vulnerabilidades sociais que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania (SPOSATI, 2004,p.43).

Cada um desses conceitos, que também aparecem no conteúdo dos novos referentes legais da assistência social, precisa ser bem qualificado, pois podem se pautar por distintas perspectivas. A *equidade*, por exemplo, entendida como busca da igualdade com justiça e respeito às diferenças, pode assumir um aspecto mais subjetivo, onde se sobressai a diferença¹⁵⁵ e nela a perspectiva liberal. O contrário seria a busca objetiva da igualdade, na perspectiva de classe social, que pressupõe redistributividade e crescente universalidade no acesso à riqueza. Assim são também os outros conceitos,

(2001-2004) ao que parece, constituíram uma forte referência no escopo conceitual do modelo nacional em vigor, sobretudo no que concerne à ideia de que a assistência social deve ser provedora de seguranças sociais de acolhida, convívio, autonomia, equidade e travessia. Esses conceitos também são adotados na metodologia de construção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, cuja construção foi coordenada por Sposati na cidade de São Paulo. A experiência foi replicada em outros lugares, inclusive em Goiânia, de 2001 a 2004.

¹⁵⁵ Pierucci (2000, p. 29/30) em *Ciladas da Diferença* chama a atenção para o perigo desse termo quando o compromisso explicitado são os compreendidos como de esquerda, e analisa que “entre a igualdade e a diferença apresentadas como uma disjuntiva, e já o simples fato de assim pôr os conceitos pode ter implicações conservadoras duradouras, a direita já escolheu, desde sempre, a diferença. E ela o fez logo, de saída, no nascedouro. Já a primeira formação direitista que a História conheceu, a direita tradicionalista e contrarrevolucionária, constituiu-se, de um lado, rejeitando a noção de igualdade como radicalmente incompatível com a sua concepção da vida em sociedade, com seu amor a um passado de ordens e privilégios, com as ‘lições da história’ mais remota e com seus interesses políticos imediatos; de outro, assumindo como um dado incontornável da natureza, [...] que todo organismo vivo é diferente e diferenciado, acoplagem de diferença e hierarquia na mesma proposta, o anti-universalismo com o anti-igualitarismo”.

como participação, autonomia, cidadania e resiliência¹⁵⁶. Desta maneira, pode-se dizer, o específico ainda não está suficientemente especificado. É controverso e está em construção.

No entanto, a partir desse detalhamento de conteúdo, construído com base também nesses conceitos, Sposati (2004, p. 43/46), elabora as seguranças que a assistência social, enquanto política de seguridade social, deve prover, sendo elas:

- *Acolhida*: supõe construir a possibilidade de cobertura a várias vulnerabilidades, como, por exemplo, pela invalidez, pela deficiência, pela velhice, pela maternidade, pela morte, por um acidente, por ser criança, pela violência, pela doença, pela ausência de referências ou parentesco, entre outras situações.
- *Convívio social*: necessidade a ser preenchida pela assistência social por meio da oferta de oportunidades de encontro e desenvolvimento para as crianças, adolescentes, mulheres, negros, idosos etc.
- *Autonomia/rendimento*: garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego.
- *Equidade*: discriminação positiva, com apoio direcionado às famílias nas quais a mulher é chefe ou arrimo; apoio às famílias com maior número de filhos etc.
- *Travessia*: é a ideia de proporcionar um conjunto de condições que, juntamente com a autonomia, constrói capacitações básicas para que o cidadão possa obter requisitos básicos ou ter potencializada sua capacidade, seu *empowerment* para confrontar-se com as exigências que lhe são feitas.

Essa concepção é, sem dúvida, a maior referência conceitual adotada pelas normativas atuais da assistência social, precisamente a PNAS, a NOB/SUAS¹⁵⁷ e, mais recentemente, a Lei do SUAS (Nº 12.435 de 2011). Pela amplitude dos conceitos e a abrangência das necessidades (intersectoriais) com as quais se compromete a assistência social, pode-se dizer que tanto a generalidade do conteúdo, quanto das necessidades para as quais se volta, não confrontam os interesses do capital, ao contrário, podem ser a eles funcionais, pelo risco do psicologismo, conformismo resiliente, da busca de uma coesão social na forma de harmonia entre as classes e, ainda,

¹⁵⁶ Resiliência é um termo de origem inglesa (*resilience*) que significa elasticidade. Para a Física é a propriedade que alguns corpos apresentam de retornar à forma original após terem sido submetidos a uma deformação elástica (Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, 1988). No sentido figurado significa a capacidade de se recobrar facilmente ou se adaptar à má sorte ou às mudanças (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Objetiva: Rio de Janeiro, 2009).

¹⁵⁷ De acordo com a NOB-SUAS (2005, p.93), “o SUAS realiza a garantia da proteção social ativa, isto é, não submete o usuário ao princípio da tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismos, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social.”

pela possibilidade aberta de busca de respostas aos *riscos e vulnerabilidades* dentro das próprias situações apresentadas (indivíduos/famílias) e fora das estruturas que (re)produzem as demandas por políticas sociais.

Nesse sentido, junto aos esforços de conceituar e demarcar a especificidade da assistência social como política social, responsável por viabilizar parte do acesso aos direitos sociais, ainda se faz necessário, no âmbito do conteúdo específico ou particular da assistência social, uma clara referência à desigualdade de classe, à perspectiva histórica da (re)produção da pobreza, do desemprego, do subemprego, da precarização das condições de vida e trabalho, com alusão às causas que dão origem às demandas da assistência social, relacionando o conceito de *risco e vulnerabilidade social* à lógica da sociedade burguesa e, sobretudo, às questões estruturais do capitalismo.

O que implicará uma posição crítica ante a creditação das soluções das demandas às potencialidades (*empowerment*, autonomia e resiliência) dos próprios usuários, reproduzindo o legado conservador, de inspiração liberal, tão presente ainda no legado teórico e histórico da assistência social, seja como paradigma ou como herança, da qual está longe de se libertar.

Como passado que, de algum modo, se (re)põe no seu presente, a *questão social* pode permanecer nas amarras desse legado, sendo vista predominantemente como expressão das dificuldades pessoais, cabendo à assistência social nos seus eixos protetivos, o fortalecimento da autoestima e da resiliência para a busca da promoção e adaptação dos considerados *desajustados sociais*. Na realidade, aqui

as necessidades materiais tendem a ser espiritualizadas, transformadas em *dificuldades subjetivas do indivíduo* para a adaptação social. Assim, questões de economia política transmutam em 'problemas assistenciais' e os direitos sociais conquistados na luta social são metamorfoseados em 'benefícios', vistos como expressões de carências, de dificuldades internas à personalidade do trabalhador (IAMAMOTO, 1999, p.216).

Dessa maneira, mesmo que a assistência social tenha alçado o status de política pública, devida pelo Estado à população que a demanda, de caráter obrigatório na oferta e de direito universal para todos que necessitam, ela continua, na sua concepção, exigindo uma reflexão crítica que supere a clara sobreposição do sujeito ao objeto, em que predomina a perspectiva

idealista como forma de interpretar a realidade, “superdimensionando o papel do sujeito, o qual concebe a realidade como resultado do pensamento, desconsiderando as condições e determinações objetivas” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.32). Do ponto de vista de suas vicissitudes, as contradições societárias capitalistas precisam ser traduzidas nas suas formatações conceituais, a fim de que possa, como afirma Pereira (2004), estabelecer uma concertação estratégica com as demais políticas públicas.

A assistência social, como política de seguridade social, articulada em seu conjunto, permanece, portanto, um campo de batalhas, em cujo contexto é preciso ter presente que a “constituição político-institucional da assistência social na seguridade social se deu pela negativa, isto é, passou a ser do campo de assistência social o que não era da Previdência por não ser benefício decorrente de contribuições prévias” (SPOSATI, 2004, p.33). De acordo com a autora, a consequência dessa forma de constituição é que, mesmo incluída no campo da seguridade social, isso não resultou de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro. Isto é,

ainda que se tratava de uma decisão política de alargamento da proteção social dos brasileiros, configurando-se como proteção à vida e à cidadania, além do seguro social [...] a hegemonia do pensamento da seguridade social se deu pela Previdência Social, isto é, pelo seguro, e não pela cidadania ou pela justiça social (ibid., p.33).

Dessa maneira, a perspectiva de seguridade social articulada no seu conjunto, concebida e realizada a partir de uma totalidade que considere as dimensões política, social e econômica como partes indissociáveis de uma mesma realidade, não foi construída desde o início. O que faz do conceito – seguridade social - uma mudança aparente, pois na essência, reproduz ainda uma lógica fragmentada e desigual entre as diferentes políticas e direitos.

Em consequência, no contexto de *contrarreforma*, a concepção que prevalece nos atuais referentes legais da assistência social, decorrente da construção possível até aqui, e das disputas e contradições inerentes ao processo de sua constituição, absorve muito das orientações políticas de organismos internacionais como a CEPAL e o Banco Mundial. Permanece, portanto, sem avançar na relação com as questões estruturais da sociedade de mercado. Reitera, no limite, o paradigma liberal, principalmente na sua fase pós-moderna, a qual, dentre outros, se caracteriza por suprimir as

causas e os nexos das determinações econômicas da pobreza e reeditar medidas, cuja finalidade é remediar, ou mesmo maquiagem, os efeitos mais perversos da *Lei Geral de Acumulação Capitalista*, “em que a pobreza vê-se naturalizada e já não se põe mais a questão de *suprimi-la*; o que a ordem burguesa tem a oferecer-lhe, para *reduzi-la*, é uma assistência social refilantropizada” (NETTO e BRAZ, 2007, p.244).

Por esse paradigma prevalecerá, de algum modo, uma visão harmônica dos interesses entre capital e trabalho, em que se busca integrar os demandatários à lógica da atual ordem societária na perspectiva do ajustamento social. Limita-se à periferia tanto da explicação quanto do enfrentamento da pobreza e das condições desiguais de acesso a direitos fundamentais, dentre os quais o trabalho e as garantias a ele vinculados.

Por essa via, o enfrentamento das desigualdades vem se dando muito mais pelo incremento das responsabilidades sociais e familiares, com acesso pelo mercado e redes de solidariedade comunitária, que propriamente pela responsabilidade pública estatal por meio de políticas de redistribuição do fundo público, tanto sociais quanto econômicas, como bases importantes de proteção social. Essa via repõe a assistência social como política de maior permeabilidade e flexibilidade - ligado à sua natureza, historicidade e imprecisão conceitual - para naturalizar esses velhos processos tanto de (re)produção da pobreza e desigualdade como as estratégias de seus “enfrentamentos” nos liames mesmo da focalização e de programas compensatórios.

Nesse contexto do capitalismo contemporâneo e contrarreformas neoliberais, em que o Estado se exime cada vez mais do papel de assegurar condições de viabilidade do bem estar de todos, são retomadas e fortalecidas as políticas focalizadas, familistas e voltadas à coesão social no limite da pobreza absoluta. Pela via da transferência de renda condicionada, a assistência social, com seletividade e focalização, assume a centralidade na política social.

Essa *assistencialização*, como vem sendo nominado este fenômeno, diz respeito à elevação da assistência social como principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social e da *questão social*, em detrimento de outros direitos como a saúde e a previdência, que a partir dos anos 90 estão

cada vez mais privatizados (MOTA, 2005/2008). Isso resulta, de acordo com Mota (2011, p.69) em uma inversão, em que “a Assistência Social, originalmente uma política mediadora e articuladora, parece assumir a condição de política estruturadora”. Para ela, no contexto de desemprego, subemprego e pauperização, “a assistência social vem se constituindo como mecanismo integrador da sociedade” (Ibid., p.70) no lugar do trabalho.

Mais do que a assistencialização, o que ocorre, na contemporaneidade, segundo a autora, é “uma nítida ofensiva em busca de um novo consentimento social” (MOTA, 2011, p. 71). E, em sua análise, a burguesia brasileira apresenta-se com grande capacidade para operar esse processo fazendo

uma verdadeira reforma social e moral que tem na estratégia transformista o seu principal recurso para atender às necessidades das populações subalternizadas e trabalhadoras”. Esse atendimento se põe, para ela, no curso da “construção de um projeto e de uma cultura formadora da hegemonia das classes dominantes (Ibid., p.71).

Na mesma direção, Rodrigues (2011), analisa que diante de um crescimento nos investimentos, sobretudo gerenciais na assistência social, como política deliberada do Governo Federal, é preciso atenção, pois esse investimento é um fenômeno paradoxal que, segundo a autora, ao tempo que parece ser progressista e até uma conquista, aponta para uma direção de retrocesso, a qual diz respeito exatamente à assistencialização da seguridade social.

O que Rodrigues (Ibid., p.100) chama de assistencialização, diz respeito “a constituição de uma seguridade minimalista, emergencial e focalizada na pobreza absoluta”. Em sua análise, o mesmo risco de assistencializar a seguridade é o de assistencializar o SUAS, pela sua incompleta implantação, “e, pior, hipostasiando sua dimensão gerencial e mantendo atrofiada a rede de serviços públicos de Assistência Social” (Ibid., p. 102).

Não foi identificada divergência entre os autores, no que concerne a reconhecer o crescimento da institucionalização da assistência social como avanço dos últimos anos. Entretanto, o ajuste fiscal herdado e arrastado desde a era FHC, impôs uma lógica minimalista, que valoriza a focalização, a otimização da relação custo-benefício, o estímulo ao setor privado e ao voluntariado (BEHRING, 2011). Essa lógica tem como fator determinante o

*superávit primário*¹⁵⁸, que torna a política social refém de um crescimento vegetativo¹⁵⁹. Diante disso, a contradição e o paradoxo que estão colocados dizem respeito, de um lado, ao crescimento dos benefícios como via de legitimação social do Estado, e, de outro, a estagnação dos serviços, programas e projetos da assistência social.

Assim, a discussão da assistencialização parece ter uma frente bem localizada, a da transferência de renda focalizada/seletiva na pobreza extrema. Malgrado o maior programa dessa natureza não seja regulamentado como direito constitutivo da PNAS e do SUAS, o que está havendo é uma centralidade da transferência de renda, que é uma das dimensões da assistência social e não a política tal como configurada no escopo constitucional. Isso significa uma *monetização do direito*¹⁶⁰, ou seja, uma supervalorização e sobreposição de uma dimensão em detrimento de outras que compõem a política e os direitos que deve garantir.

É um reducionismo, que, na realidade, vela e revela dois fenômenos intrínsecos, quais sejam: a *monetização* da política de assistência social pela transferência de renda condicionada e a conseqüente *desassistencialização* (PEREIRA, 2002) da política, isto é, o embotamento de suas vicissitudes e possibilidades, para além do direito à renda. Uma realidade que vem transformando e reduzindo a política de assistência social à burocracia cotidiana dos benefícios, fazendo desaparecer as possibilidades de disputar a implantação de direitos a partir de uma perspectiva bem mais ampla.

Mais do que os limites da pobreza extrema, defender a assistência

¹⁵⁸ De acordo com Behring (2011, p.91), existem mecanismos públicos que derruem o financiamento, dificuldade que “tem a ver com o *superávit primário* e com a desvinculação de receitas da união (DRU), que tira 20% dos impostos e das contribuições que seriam a fonte da Seguridade Social, para pagamento de juros e amortizações de encargos da dívida pública”.

¹⁵⁹ Enquanto os recursos investidos na seguridade social como um todo permanecem estagnados, cresce o montante gasto com os benefícios (PBC) – que sempre representaram o maior investimento da política de assistência social - e programas de transferência de renda, puxados pelo Bolsa Família (PBF). Sendo este em número e em valor, o maior programa social do governo federal, de todos os tempos, ainda que focalizado e limitado ao repasse monetário e ao controle do cumprimento de condicionalidades para dele participar.

¹⁶⁰ Esse termo foi explicitado pela Professora Potyara Pereira, no momento da qualificação do projeto dessa pesquisa, em 04 de julho de 2011, a qual fez parte da banca. É agora incorporado nessa tese como fruto da contribuição daquele momento. Também Granemann (2007) utiliza a expressão *monetização da política social* para criticar o crescimento das *bolsas*, cujo proselitismo em torno da *cidadania monetária* garante, segundo a autora, votos aos governos que as promovem.

social como direito, no contexto do capitalismo, com as características que lhe são peculiares, requer considerar também o conjunto de desigualdades¹⁶¹, porém, não com a expectativa de superá-la nessa lógica societária, mas de enfrentar suas maiores aberrações nas disparidades de classes. Nesse sentido, a política social se põe como uma das estratégias, limitada, mas concreta na disputa por parte da riqueza acumulada no fundo público. Como afirma Yazbek (2004, p. 26):

“[...] diante das desigualdades, da pobreza, das exclusões e da subalternidade a que é submetido o povo brasileiro, as políticas sociais, e em especial a Assistência Social tem limites e constrangimentos muito claros, de ordem estrutural, e que agravam sua baixa efetividade. Sem ultrapassar esses limites, esperar que das políticas socioassistenciais, e apenas delas, resultem melhorias do bem-estar social destes usuários é ilusório e ineficaz (YAZBEK, 2004, p.26).

Por isso, uma dimensão que deve ser buscada na concepção da política de assistência social como direito é a necessária relação das suas demandas, de sua dimensão “social” com a política econômica. Relação que deverá ser capaz de contribuir para impulsionar a redução das desigualdades, cuja direção deverá ser no sentido de contribuir para desocultar a lógica de dominação do capital sobre o trabalho e, sobretudo, de (re)produção das condições que levam grande número de trabalhadores a serem seus demandatários.

A fim de evitar o *politicismo*, o econômico torna-se o aspecto mais importante para pensar, planejar e trabalhar o “social”. Sendo assim, é oportuno enfatizar que:

o lugar da Política de Assistência Social não se identifica nem com a manutenção nem com a resolutividade das desigualdades sociais [...] O que está em questão é o conteúdo do espaço que a assistência social tem na seguridade social brasileira. Ela é uma política social com limites, como todos os campos que se ocupam de necessidades sociais. Todavia, dentro desses limites há muito para consolidar, romper, construir (SPOSATI, 2011, p.38).

A política social e nela, a assistência social, medeiam o acesso a recursos e serviços sociais que podem elevar significativamente a qualidade das condições de vida e sobrevivência da classe trabalhadora, ainda que não cheguem a atingir os limites estruturais da realidade sócio-histórica. Contudo,

¹⁶¹ “Que só será superada com a abolição de todas as diferenças relativas à existência de classes sociais” (MARX, s/d, p. 230).

reconhecer esses limites

não invalida a luta pelo reconhecimento e afirmação dos direitos nos marcos do capitalismo, mas sinaliza que sua conquista integra uma agenda estratégica de luta democrática e popular, visando a construção de uma sociedade justa e igualitária. Essa conquista no capitalismo não pode ser vista como um fim, como um projeto em si, mas como via de ingresso, de entrada, ou de transição para um padrão de civilidade que começa pelo reconhecimento e garantia de direitos no capitalismo, mas que não se esgota nele (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.195).

A compreensão da assistência social como política pública em processo de construção, requisita apreendê-la considerando suas potencialidades e seus limites, definidos tanto pelo marco das relações sociais capitalistas como pelo seu estágio de efetivação como direito social. Requer, ainda, superar a aparência e chegar à essência da coisa (MARX, s/d p.219), para tomar a assistência social como “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.36).

E como política social, a assistência social é composta pelas dimensões: social, política e econômica, na qual o SUAS se situa, de um lado como estratégia de resistência à lógica de dominação capitalista, buscando ampliar e garantir direitos, de outro, está sitiado pela “contrarreforma-neoliberal” (BEHRING, 2008,p.161), permanecendo a assistência social “entre a originalidade e o conservadorismo” (BOSCHETTI, 2003).

A assistência social não pode seguir como mecanismo de enfrentamento moral das desigualdades sociais, tampouco como solução para combater a pobreza (BATTINI, 2007). Ela deverá compor as respostas para as demandas da população, originadas na sociedade capitalista e determinadas pelas relações econômicas que resultam em apropriação desigual da riqueza e condições díspares de vida, relativas à situação de classes sociais antagônicas.

Nesse sentido, a importância e a necessidade de afirmar a assistência social como campo específico de intervenção, com conteúdo próprio, política com particularidades e identidade intersetorial, parece ponto pacífico entre os que discutem e teorizam sobre a área. Dessa discussão,

não se deve depreender que a assistência social, dada a sua natureza interdisciplinar e intersetorial, dispense um *locus* institucional próprio que lhe sirva de base administrativa, política e de produção, bem como estratégias particulares. Afinal, ela existe como política pública com conteúdo próprio e revela uma complexidade que requer ser tratada com competência e conhecimento de causa (PEREIRA, 2004, p.61).

Diante de tais requisições, como tem sido operacionalizado, na realidade dos municípios, o conteúdo da assistência social? Em que condições se estrutura? Que importância a política de transferência condicionada de renda vem assumindo no conjunto das ações da assistência social? Em que medida os *segmentos* deixaram de ser referência para ceder lugar às necessidades sociais? A concepção de família contribui para superar a abordagem fragmentada em segmentos? Como vem sendo implantada a chamada matricialidade familiar e qual a perspectiva de trabalho social essa direção favorece?

Os capítulos que compõem a próxima parte trazem a análise dos principais pilares conceituais que referenciam a estruturação do SUAS: a *família* e o *território*. E, ainda, como esses referentes são apropriados nas realidades municipais pesquisadas.

PARTE II

CAPÍTULO 4 - A CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM BASE NOS EIXOS ESTRUTURANTES DO SUAS: FAMÍLIA E TERRITÓRIO

"A ideia central de articulação do PAIF é materializar a matricialidade sociofamiliar do SUAS, no âmbito da PSB, de modo a integralizar o atendimento às famílias, compreendendo de forma mais abrangente as situações de vulnerabilidade vivenciada, e, portanto, respondendo de forma mais efetiva tais situações" (Orientações Técnicas sobre o PAIF, MDS, 2012, 23)

4.1 A FAMÍLIA COMO CENTRAL E ESTRATÉGICA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: QUAL PERSPECTIVA?

No contexto de crise do capital, redução das responsabilidades do Estado e de precarização dos serviços públicos, com crescente avanço da esfera privada sobre a pública em todas as dimensões, a família (re)emerge como lugar idealizado para o desenvolvimento social e humano, bem como o mais importante espaço de proteção dos seus membros.

Na política social brasileira contemporânea, especialmente a assistência social e a saúde, a família vem sendo a tônica, notadamente as mais pobres, como destinatária prioritária da atenção do Estado. O que ocorre sobrepujando mais sua função e responsabilidade e menos a estratégia de abordagem coletiva em matéria de respostas aos direitos básicos e comuns.

Os serviços denominados de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Proteção e Atendimento Especial à Família (PAEFI), ambos do SUAS, bem como o Programa de Saúde da Família (PSF) e Estratégia de Saúde da Família, do SUS¹⁶² são exemplos de estruturação de serviços públicos que tomam a família como principais referências.

Preocupação central da PNAS e NOB/SUAS (2005, p.90) a família é entendida como “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”. A defesa do direito à convivência familiar como estratégia de proteção social no âmbito da política de assistência,

¹⁶² O Programa de Saúde da Família (PSF), desde 1999 é considerado na política de saúde do Brasil, a estratégia estruturante do Sistema Único de Saúde (SUS) nos municípios. A porta de entrada desse sistema. Como Estratégia de Saúde da Família (ESF), o PSF incorpora os princípios de integralidade, universalidade, equidade e participação social, bem como os pressupostos da atenção primária.

de acordo com a NOB/SUAS (2005, p.90),

supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero; a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência.

Com base nesta definição, pode-se inferir que à importância da família subjaz a expectativa de que ela possa prover a proteção social de seus membros, respondendo ao seu papel designado. Para tanto, poderá contar com o apoio do Estado, subsidiariamente, pois sobre ela recai um conjunto de atribuições como responsável primeira, sob pena de vir a ser responsabilizada e penalizada se fracassar nesse papel.

Na definição da Norma, a família é tomada como norteadora dos serviços, ao tempo que o Estado assume a retaguarda, o papel de “apoio” e posição secundária. De maneira que, nas orientações nacionais, ficam sinalizadas as possibilidades reais de reforço ao “familismo”, já disseminado e arraigado na realidade nacional, desde o Brasil Colonial, quando a família passa a exercer funções políticas, econômicas e de reprodução social. O que leva a entender a família “como um fato cultural, historicamente condicionado, que não se constitui, a priori, com um lugar de felicidade” (MIOTO, 1997, p.115).

Por essa razão, a análise da centralidade da família na política municipal requer, antes de tudo, problematizar a direção teórica e política nacional desse eixo do SUAS. Para o norte desta análise, indaga-se: em que medida essa perspectiva tem contribuído para romper com ações fragmentadas, pontuais, assistencialistas, despolitizadas e por segmentos, historicamente predominantes nessa área? Busca-se elucidar as tendências que prevalecem no desenvolvimento de trabalho social com famílias, nos municípios pesquisados, tomando como referência as orientações nacionais. A perspectiva informada por estas orientações tem contribuído para reforçar o familismo ou ganha força a ideia de proteção social como direito da população e dever do Estado?

Para tanto, é necessário resgatar a família como uma das âncoras

conceituais que estruturam historicamente a assistência social, retomada agora pelos novos referentes legais como principal estratégia de organização da atenção pública nas ações de enfrentamento da pobreza, cujo trabalho social tem a perspectiva de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Essa centralidade na família no campo de intervenção da política social parece ser, à primeira vista, uma inovação, isto é, uma guinada recente de concepção, sobretudo na assistência social, historicamente marcada pelo atendimento individual aos “necessitados” e aos segmentos mais “vulneráveis” da população. Porém, é necessário resgatar que desde a sua institucionalização, pelo Estado brasileiro, essa política se volta exatamente para o atendimento às famílias.

A partir dos anos 1930 a intervenção junto à *questão social*, até então policial e religiosa e com caráter repressivo, passa a ser preocupação política e legal do Estado com a criação, em 1942, da Lei Brasileira de Assistência Social (LBA). Essa institucionalização da assistência social foi uma estratégia de enfrentamento das tensões sociais decorrentes do processo de intensificação do pauperismo da classe trabalhadora. Essa intervenção estatal, ao tempo em que interdita o trato privado e repressivo da *questão social*, também interpõe o descontentamento com a desigualdade e a possibilidade de exigência de mudança na direção mais estrutural desse sistema.

A primeira instituição pública de assistência social do Brasil veio no momento em que o país adere à Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado era apoiar o governo no sentido de assistir as famílias dos convocados para a guerra. “Da assistência às famílias dos convocados, progressiva e rapidamente a LBA começa a atuar em praticamente todas as áreas¹⁶³ da assistência social [...]” (IAMAMOTO, 1991, p.258). Ela estende sua ação às famílias da grande massa não previdenciária (SPOSATI, 2004). Passa a atender essas famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social. O que demarca, de acordo com Sposati (2004), a presença do caráter da urgência e do circunstancial ao campo genético dessa política.

A LBA significou, dentre outros, um explícito investimento público na

¹⁶³ “Assistência à maternidade e infância, à velhice, aos doentes, aos necessitados, aos desvalidos [...]”, e outros (Relatório LBA, 1943. In: IAMAMOTO, 1991, p.258).

manutenção da família. Na esteira da moral patriarcal, buscou fortalecer o espaço privado (esfera doméstica), reforçado como tarefa feminina. Obviamente, seus programas não se restringiam a esse papel. Com atribuições mais amplas, seu caráter clientelista reforçava, dentre outros, o patrimonialismo e o primeiro-damismo. Nesse período, junto com os sindicatos corporativos e pelegos, a LBA contribuiu para dar sustentação e legitimidade ao Governo e ao Estado Vargas.

A partir dos anos de 1990, o redirecionamento das políticas sociais (saúde, assistência social¹⁶⁴ e outras), confirma a família com uma importância central e estratégica na atenção do Estado.

No contexto da década de 1980, continuado nos subsequentes, são potencializadas as diversas expressões da questão social, decorrente do modelo econômico brasileiro que desencadeou uma intensa aceleração no processo de empobrecimento da classe trabalhadora e suas famílias. Elas saíram maciçamente do campo para as cidades em busca de meios de sobrevivência, resultando, entre outros, numa entrada crescente de mulheres e crianças no mercado de trabalho.

Essas mudanças exerceram grande influência na configuração da família brasileira. O processo de modernização da sociedade na segunda metade do século XX gerou um novo padrão demográfico na realidade do país. De modo que, a partir da década de 1990, as famílias passaram a ser cada vez menos numerosas, mais monoparentais, com predomínio de chefia e provisão das mulheres, há crescimento de famílias recompostas, dentre outras características que ampliam os arranjos familiares.

Entretanto, ainda vigora a hegemonia da família tipo nuclear, monogâmica e patrilinear. Na literatura pesquisada é grande a problematização acerca da consideração que as políticas sociais devem dar aos novos arranjos familiares, aos diferentes desenhos e formatos que apresentam. Essas mudanças vêm sendo verificadas desde a revolução industrial, com significativo incremento a partir dos anos de 1970.

Assim, são novas e crescentes as demandas ao Estado, ainda que este

¹⁶⁴ Iniciado pela Lei Orgânica da Assistência Social e corroborado pelas novas: Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de 2004 e 2005 respectivamente.

não se apresenta para prestar os serviços públicos em quantidade e qualidade, fazendo frente à precarização de trabalho e de vida da população.

Essa realidade se agrava na década de 1990, agora com o incremento da ofensiva neoliberal, em que se tem a diminuição da presença estatal na garantia de direitos, e, conseqüentemente, o crescimento do terceiro setor, ou seja, o incremento às estratégias privatistas de enfrentamento da *questão social* e da desigualdade, dentre as quais a família e o mercado. Nesse sentido, é no confronto e tensão existentes entre a oferta e a demanda por serviços públicos, universais e de qualidade, que a família é mobilizada, *fortalecida* como principal responsável pelo provimento das suas necessidades; e se nesse papel *fracassar*, entra complementarmente a atenção estatal.

Nesse sentido, a família é chamada, direta e constantemente, para complementar as ineficiências estatais na política social. Por isso, é tão forte a sua importância, pois ela tem de fazer o que o Estado não faz com universalidade e qualidade.

Desde que se propala a “derrocada” do Estado de Bem-Estar social no mundo sob o triunfo do (neo)liberalismo, comprova-se a redução dos gastos na política social e a adoção da focalização direcionada aos mais pobres. Realidade que sobrepuja a esfera privada (mercado, terceiro setor e família) como via de acesso ao atendimento de necessidades humanas. Esse incremento às estratégias privatistas sobrecarrega a família na tarefa da reprodução social, pois na medida em que o Estado se desresponsabiliza, passa a desempenhar um papel apenas subsidiário às “falhas” da família como principal responsável pela sobrevivência e educação de seus membros.

A ideia de “apoio” coloca o Estado na retaguarda e reforça o “familismo” na proteção social. Explícita, de um lado, um papel indelegável da família para com o cuidado, proteção e educação de seus membros; e, de outro lado, reforça a ideia de que cabe ao Estado a “ajuda pública”, temporária, voltada para engrenar a família no curso normal, ou seja, habilitá-la para responder às suas esperadas obrigações.

Essa perspectiva subsidiária/complementar do Estado em relação à família *incapaz*, sozinha, de cumprir seu papel de cuidado e provisão é a que se configura na atenção estatal no Brasil. Assim, o risco de um viés moralizador na atenção às expressões de desigualdades, de situações

coletivas e de classe é evidente. O que se nota nessa direção é a predominância do conservadorismo, em que a família, “é tomada com fortes traços positivistas e funcionaria como uma instituição capaz de construir a harmonia e a paz social por meio da educação e da socialização dos seus componentes” (RUSSO, CISNE e BRETAS, 2008, p.140). Para uma perspectiva inovadora e crítica de atenção à família no âmbito da assistência social, é necessário entender, antes de tudo, qual o fundamento dessa centralidade.

Não obstante significativos estudos sobre *família* a reafirmarem como espaço primeiro e privilegiado de socialização, sustentando a importância de tomá-la como estratégica na atenção das políticas sociais, com a finalidade de proporcionar condições para que ela melhor desempenhe seu papel, o fato é que a família se (re)põe no contexto privatista, de incremento aos apelos morais e religiosos que vão de encontro à estratégia adotada pelo Estado, no viés mais conservador. Nessa direção,

“o fato de a família fazer parte do mundo (real e/ou simbólico) de todas as pessoas e estar perpassada fortemente por valores morais, religiosos e ideológicos, tem feito com que muitas vezes se tenha a ilusão de que as discussões sobre a família estão assentadas em bases comuns” (MIOTO, 1997, p.115).

Por isso, ela significa, desse ponto de vista, uma espécie de investimento preventivo em problemas de maior monta no futuro, decorrentes de filhos criados em famílias ditas correntemente como “desestruturadas”. Aquelas que fogem ao padrão burguês instituído e hegemônico, cujo modelo começa a sofrer mudanças desde a revolução industrial, ampliando-se para vários e distintos formatos, de forma significativa e visível a partir dos anos 1970.

Na concepção patriarcal e dominante, instituída na sociedade burguesa moderna, cabe à família a tarefa de “criar” os filhos, o que inclui o atendimento às necessidades materiais básicas, bem como culturais e sociais da criança: alimentação, higiene, afetividade, sociabilidade, atenção etc. Cabe também educar no sentido de ensinar, transmitir valores, princípios, atitudes e os conhecimentos universais (MONTEIRO e CARDOSO, 2001). Essa noção está presente nas determinações da Constituição Federal de 1988 (cap. VII, artigos 227 e 229), e são corroboradas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei

nº 8.069/1990), onde é dever legal da família responder pelo cuidado de seus membros, devendo assisti-los, criá-los e educá-los.

A família é uma instituição social, “uma construção histórica e sociocultural cuja configuração como *locus* de afeto e de convivência entre pais e filhos é uma invenção da modernidade” (GUEIROS e OLIVEIRA, 2005, p.118). E, nessa condição, se põe como instância mediadora das relações entre indivíduos e sociedade. Nesse sentido, destaca Mészáros (2002, p.272):

A família está entrelaçada às outras instituições a serviço da reprodução do sistema dominante de valores, ocupando uma posição essencial em relação a elas, entre as quais estão as igrejas e as instituições de educação formal da sociedade. [...] Os porta-vozes do capital na política e no mundo empresarial procuram lançar sobre a família o peso da responsabilidade pelas falhas e ‘disfunções’ cada vez mais frequentes, pregando de todos os púlpitos disponíveis a necessidade de retornar aos valores da família tradicional e aos valores básicos.

Foi com o fim do escravismo e com o advento do cristianismo, que a humanidade ingressou no estágio da chamada civilização (burguesa), caracterizado pelo modelo de família monogâmico (dominação do homem sobre a mulher) e com ela a instituição da unidade econômica individual; pelo Estado como força de coesão da sociedade; pela fixação da divisão entre cidade e campo, base da divisão social do trabalho e, por fim, pela introdução de testamento, onde o proprietário manda nos seus bens mesmo depois de morto.

Nesse período, de industrialização, o capital investe intensamente contra o elemento, denominado por Gramsci (2001, p.262), de “animalidade” humana, cujo propósito é sujeitar os instintos (naturais e animais)

a normas e hábitos de ordem, de exatidão, de precisão sempre novos, mais complexos e rígidos, que tornam possíveis as formas cada vez mais complexas de vida coletiva, que são a consequência necessária do desenvolvimento do industrialismo.

No período pós-guerra, seguido por uma forte crise dos costumes, dado o desaparecimento de muitos homens e, conseqüente, desequilíbrio entre a relação numérica de gênero e, ainda, devido à adoção de novos métodos de racionalização do trabalho (taylorismo), o que ocorreu foi a exigência de “uma rígida disciplina dos instintos sexuais (do sistema nervoso), ou seja, um fortalecimento da ‘família’ em sentido amplo [...], da regulamentação e da estabilidade das relações sexuais” (GRAMSCI, 2001, p. 264).

A nova racionalidade da produção e do trabalho desencadeou meios coercitivos de disciplina para adequar os costumes às necessidades do capital. Era necessário um “adestramento”, isto é, um trabalhador reduzido a operador maquinal, sem sentimentos. Controlar moralmente a vida íntima e sexual desse novo trabalhador era necessário à nova racionalidade da produção. Daí a família ser estratégia adotada para adestrar os instintos sexuais, dentro do projeto de civilização burguesa.

Nos anos 1970, em meio à crise econômica mundial então desencadeada, com concomitante desmonte das conquistas sociais e trabalhistas asseguradas pelo Estado, a família é retomada, conforme já apontado, como instituição importante de proteção social de seus membros, o que ocorre em detrimento da responsabilidade pública. Desde então, as agendas governamentais vem pautando medidas de apoio familiar (PEREIRA, 2004). Assim, para o enfrentamento da questão social, é mobilizado um modelo plural de proteção social, com grande peso para a esfera privada (mercado/família), onde o Estado, como já mencionado, assume papel subsidiário.

No Brasil, o desenho das políticas sociais

sempre foi profundamente influenciado por uma tradição de relacionamento do Estado com a sociedade que exige desta autoproteção. [...] os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem estar dos seus membros (PEREIRA, 2004, p.29).

Nesse sentido, a historicidade dessa discussão, comprova que a proteção social, com centralidade na família, hoje e sempre estabeleceu relação com a perspectiva moralizadora, voltada para o controle social sobre o comportamento da classe¹⁶⁵ trabalhadora, e, ainda, para a responsabilização da família pelo seu “fracasso” aparente, independentemente das relações econômicas de produção e suas consequências na estrutura e condições de classe. O que retoma o viés familista, particularista e privatista do bem estar social, em que o Estado entra com papel minimalista, oferecendo uma espécie de “ajuda” pública.

¹⁶⁵ A classe é uma categoria histórica e “se delinea segundo o modo como os homens e mulheres vivem suas relações de produção e segundo a experiência de suas situações determinadas, no interior do ‘conjunto de suas relações sociais’, com a cultura e as expectativas a eles transmitidas e com base no modo pelo qual se valeram dessas experiências em nível cultural.” (TOMPSON, 2001, p.270/277). Cultura como relação entre passado-presente e suas formas de se reproduzir e continuar.

Entretanto, essa perspectiva, desde meados da década de 1980, vem sendo tensionada por outra, a que compreende a família (independentemente do formato que apresenta) como um espaço (mais público do que privado), imersa na (re)produção da *questão social*, cuja garantia de condições de “bem estar” lhe é devida por direito e se viabiliza, a priori, por meio do acesso a bens, serviços e riqueza. Nessa direção deverá se situar a política social.

Tomar a família como “base de tudo”, inclusive da proteção social no âmbito da sociedade capitalista, exige compreender que está em disputa diferentes projetos de sociedade e neles distintas concepções de família com seus respectivos papéis. A família como coletivo é permeada por contradições e pode exercer o papel de protetora, mas também de reprodutora da dominação e ideologia burguesa, típicas de uma sociedade dividida em classes. Enquanto parte de uma totalidade histórica, a família se inscreve na lógica das relações sociais capitalistas.

A superação do conservadorismo desafia aprofundar a compreensão crítica sobre a matricialidade da família na atenção pública da política de assistência social. A ideia de família como referência tanto de sociabilidade, quanto de responsabilidade para com a proteção dos indivíduos, aparece claramente na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), SUS, SUAS e nos programas, projetos, serviços e benefícios, notadamente os que exigem contrapartidas dos usuários, como o Bolsa Família (PBF).

A análise específica da definição do usuário da assistência social na LOAS, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), aponta uma primazia deferência à família e, em seu âmbito, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice, a deficiência e a situação de carência e/ou *vulnerabilidade*.

A política de assistência social, de acordo com essas normas e com base no princípio “matricialidade sociofamiliar”, volta a sua atenção de forma especial às famílias e seus membros, com a perspectiva de caráter preventivo, protetivo e proativo, objetivando o fortalecimento de laços e vínculos sociais de seus componentes. Com base nesses documentos, a família é o núcleo social

básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social.

A proteção social no âmbito da assistência social pressupõe, portanto, o direito à convivência familiar, norteado pela noção de família como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero. Ainda, esse conjunto de normativas prevê que a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e pessoas com deficiência. A referida normativa adverte que, o fortalecimento do convívio familiar não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade.

Na PNAS a família é tomada como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida.

O crescente investimento estatal na família como instituição social que deverá ser capaz de assumir satisfatoriamente a responsabilidade para com os seus membros, principalmente crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, ocorre no contexto de crescimento da informalidade, do desemprego, do encolhimento das garantias trabalhistas e da proteção social, assim como da desigualdade entre as classes sociais.

Nesse contexto, vêm sendo incrementadas as estratégias de familiarização do bem-estar social, que impõe à família mais responsabilidades, tirando-as do Estado, com incremento para o mercado. Do contrário, de acordo com Esping-Andersen (2000, p.93), “quanto mais estado de bem-estar, menos familiarismo”.

A atenção estatal à família deve considerá-la uma particularidade inserida numa totalidade histórica; um coletivo no conjunto de numa sociedade de classes, cujos membros maiores, responsáveis pela provisão material do grupo, sofrem inúmeras privações, devido, sobretudo, às suas precárias e insuficientes inserções no mundo do trabalho. A perspectiva, portanto, deve ser o combate à concentração da riqueza e à transmissão geracional da condição de pobreza, por meio do fortalecimento da esfera pública, das políticas

universais de qualidade, invertendo a lógica que confina na esfera “privada” os percalços da sobrevivência.

Nesse sentido, a centralidade da família, com destaque para a capacidade de cuidado e proteção, confirma a tendência familista, assim denominada por Esping-Andersen (2000).

O familismo fortalece a dominação moral, cultural, social, política e econômica dessa sociedade – a burguesa. Por isso, tomar a liberdade e a democracia como valores e possibilidades culturais supõe mudanças profundas em todas essas dimensões. A política social não pode corresponder à perspectiva subsidiária do público ao privado, e como expressão contraditória de interesses entre capital e trabalho, é campo de luta para aprofundar a democracia e ampliar as condições de construção de liberdade, o que supõe o fim de todo tipo de opressão.

Para o aprofundamento da democracia impescinde a redução da desigualdade por meio da garantia de políticas universais que assegurem acesso igualitário no atendimento a todas as necessidades humanas, resultando em melhoria efetiva da qualidade de vida e conquista da autonomia de todos, independentemente de sua inserção em grupos, famílias ou similares.

Dessa maneira, a família nuclear burguesa não pode seguir como referência para a política social, ainda que se considerem seus múltiplos arranjos contemporâneos, que extrapolam relações consanguíneas. A complexidade histórica desafia pensar além dela, vez que não é possível, pela família, alcançar a totalidade das condições que produzem e reproduzem as desigualdades de classe e o acesso igualitário à riqueza. Se limitar a ela é continuar reforçando tanto uma abordagem persecutória quanto focalizada em detrimento de uma perspectiva de classe e de emancipação humana.

4.2 COMO DEFINIR FAMÍLIA AFINAL?

Na seara jurídica, com base no Código Civil Brasileiro, na parte do Direito de Família (DINIZ, 2010), encontram-se três acepções fundamentais do vocábulo *família*: a) amplíssima; b) a lata e c) a restrita:

- a) No *sentido amplíssimo* o termo abrange todos os indivíduos que estiverem ligados pelo vínculo da consanguinidade ou da afinidade, chegando a incluir estranhos, como no caso do art. 1.412, § 2º, do Código Civil, em que as necessidades da família, da família do usuário compreendem também as das pessoas de seu serviço doméstico.
- b) Na *acepção “lata”*, além dos cônjuges ou companheiros, e de seus filhos, abrange parentes da linha reta ou colateral, bem como os afins (os parentes do outro cônjuge ou companheiro), como a concebem os artigos 1.591 e s. do Código Civil, o Decreto-Lei n.3.200/41 e a Lei n.8.069/90, art.25, parágrafo único, acrescentado pela Lei n.12.010/2009.
- c) Na *significação restrita* é a família (CF, art.226, o conjunto de §§ 1º e 2º) o conjunto de pessoas unidas pelo laço do matrimônio e da filiação, ou seja, unicamente os cônjuges e a prole (CC, arts.1.567 e 1716), e entidade familiar a comunidade formada pelos pais, que vivem em união estável, ou por qualquer dos pais e descendentes [...]”, independentemente de existir o vínculo conjugal que a originou. Reconhece Família monoparental ou unilinear, formada por qualquer dos pais e seus descendentes, independente de vínculo conjugal.

Essa definição deixa claro, no campo jurídico, que o conceito de família é amplo e abarca todas as possibilidades de conjugação de união, independente de gênero, linearidade parental, nuclearidade e tipo de vínculo.

É por essa direção que caminha o conceito adotado pelos referentes legais da assistência social, porém, não é da mesma maneira que vem sendo interpretada pelos seus executores, ao incentivarem o casamento comunitário seguindo um modelo patriarcal e nuclear.

Conforme análise de Miotto (1997) não é possível falar de família, mas de famílias, no plural. Para ela “estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenham umas com as outras, de modo contínuo, estável e não-casual [...], quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações” (Idem, 2004, p. 14-15). Família, portanto, síntese de múltiplas determinações, é uma unidade dialética, uma construção histórica, um espaço de contradições e possibilidades diversas, boas e ruins. Para a autora,

O florescimento da ideia de que a família é o lugar da felicidade está vinculado justamente ao ocultamento de seu caráter histórico. Este ocultamento permitiu pensá-la como um grupo natural, e com isso veio também a naturalização de suas relações e o enaltecimento de sentimentos familiares, tais como amor materno, amor paterno, amor filial (MIOTO, 1997, p.117).

A visão a-histórica e, portanto, acrítica da constituição da família tem levado à reprodução da expectativa e cobrança, baseadas no modelo de família nuclear burguesa. Outro aspecto visível na tendência contemporânea da política social brasileira é supervalorização da mulher na responsabilidade com o grupo familiar, seja para receber benefício, seja para cumprir as condicionalidades a ele vinculadas, tanto nas famílias monoparentais quanto nucleares.

A família e a política social são espaços contraditórios, em que se pode garantir afeto, convivência e direitos, mas também reproduzir valores dominantes, atender aos interesses do capital e fortalecer a desigualdade de gênero.

4.3 FOCALIZAÇÃO: REFORÇO AO FAMILISMO E AO “PODER DAS MULHERES ÀS AVESSAS”¹⁶⁶.

A família individual moderna baseia-se na escravidão doméstica, franca ou dissimulada, da mulher, e a sociedade moderna é uma massa cujas moléculas são as famílias individuais.

(Friedrich Engels, s/d, p.61)

As estratégias privatistas e focalistas do Estado na política social em tempos neoliberais têm sobrepujado a esfera privada (mercado, terceiro setor e família) como via de acesso ao atendimento de necessidades humanas. E ao eleger a família como central, pode reeditar ou fortalecer o conservadorismo nas relações sociais pela via da atenção pública, naturalizando os históricos e tradicionais papéis femininos no cuidado com o “mundo privado”, como se esse não reproduzisse a mesma lógica dos interesses públicos, socialmente

¹⁶⁶ Essa frase compõe o título do artigo da Prof^a Rosana de Carvalho M. Freitas, publicado na Revista Serviço Social e Sociedade nº 96 (2008), com o título: “Programas de Combate à Pobreza; o poder das mulheres às avessas”, cujo conteúdo está na mesma direção que o exposto nessa parte da tese.

determinados pelas relações de poder, pela reprodução da desigualdade e da dominação/exploração capitalista, bem como pela ideologia burguesa e patriarcal.

A família como instituição social historicamente construída, desde a modernidade, responde pelo papel de *criar* os filhos. Porém, esse papel junto com os encargos domésticos continuam prioritariamente na responsabilidade das mulheres. O trabalho *invisível* e necessário à reprodução social se incrementa como função e habilidade femininas *naturais*, ao tempo em que a família é (re)instrumentalizada e (re)funcionalizada do ponto vista dos interesses da sociedade burguesa.

Na realidade, a família sempre esteve imbricada nas outras instituições que produzem e reproduzem o sistema dominante de valores. A sua centralidade, em moda na política social, reedita, no limite, o conservadorismo nas relações sociais no âmbito da atenção pública ao atendimento das necessidades sociais. E, nesse conservadorismo, fortalece os tradicionais papéis femininos no cuidado com o mundo privado, como se esse não representasse a mesma lógica do mundo e os interesses públicos, as relações de poder, a reprodução da desigualdade e a dominação/exploração capitalista, assim como a ideologia burguesa e patriarcal.

Dessa maneira, é necessário refletir, no desenvolvimento do trabalho social, o que significa ter a família como referência na política social; como essa matriz vem influenciando a apreensão ou ocultamento das expressões da *questão social* e, ainda, de que maneira tem contribuído para reduzir ou reforçar a desigualdade de gênero. O que significa a decisão governamental de priorizar a mulher no cadastro social, no recebimento do benefício, e, conseqüentemente, no cumprimento das condicionalidades e no cuidado com os filhos? A explicação de uma técnica de CRAS (Goiânia, 2011), responsável pelo PAIF, mas que também preenche o Cadastro Social Federal, explicita um pouco desse dilema.

O Cad.Único a gente preenche só no nome da mulher, muitas vezes omitindo o companheiro, para ajudar mais. Porque é a mulher mesmo é que assume, aí, eu falo: não vamos por seu marido não. Ainda que ele seja o pai dos filhos dela e tenha trabalho.

Essa postura, “bem intencionada”, de ajudar, apresenta-se desprovida de uma leitura contextualizada e crítica de uma sociedade e uma realidade

social, econômica e cultural, em que se estabelecem papéis e identidades historicamente construídos, como naturalmente dados, a exemplo, o papel da mulher e o seu lugar na sociedade: em casa, com renda complementar (baixa) e responsável pela família.

É corrente na literatura sobre a relação gênero e política social (especialmente as voltadas para o combate à pobreza) o entendimento de que o enfoque dado à família vem sobrecarregando as mulheres na *sua tarefa*, histórico e culturalmente delegada como natural, de prover a atenção básica no âmbito da reprodução social, especialmente o cuidado e a proteção aos filhos. Isso vem de forma conservadora, reforçando as tradicionais *habilidades* femininas e ampliando o leque de “serviços invisíveis” e a sobrecarga sobre as mulheres. Nessa análise, ainda é preciso considerar que é significativa a desigualdade de renda entre homens e mulheres no Brasil, aspecto que se mantém inalterado nos últimos 10 anos. Além do que, vem crescendo o número de mulheres sem cônjuge e com filhos, indicando e comprovando, mais uma vez, o peso do aspecto gênero (feminino) no empobrecimento e na reprodução social da população. Nessa direção, o estudo de Freitas (2008, p.52) confirma:

existem fatores de gênero que incidem com maior peso na vida das mulheres e que as tornam mais vulneráveis com relação da pobreza [...e que] apesar do progresso na redução das desigualdades de gênero, ainda permanecem substanciais diferenças entre os sexos, agravadas pela questão racial, fazendo com que a pobreza brasileira tenha um rosto ‘feminino e negro’.

É preciso refletir em que medida as políticas centradas na família não estariam reproduzindo a lógica que reforça a feminização da pobreza e das desigualdades de gênero por meio do “empoderamento das mulheres”. A orientação e tendência brasileiras predominantes na legislação, nos princípios de operacionalização das políticas sociais e também em grande parte das análises que tratam da temática família é a defesa da interface entre família e bem-estar. Uma espécie de interseção entre família e políticas sociais, seja em favor de fortalecer a equidade de gênero, seja em favor da proteção social de seus membros. Assim:

As políticas sociais no Brasil, nos últimos anos, estão cada vez mais monitorando ações direcionadas para o atendimento das necessidades das mulheres intervindo em áreas que possibilitam maior equidade de gênero no mundo do trabalho profissional. No entanto, na esfera privada as mudanças parecem ocorrer de forma

mais lenta (Santos, 2008, p. 121).

A centralidade na família, entretanto, tem resultado mais no reforço da responsabilidade da mulher-mãe do que propriamente enfrentar o conjunto de expressões da *questão social* e nela as relações homem-mulher e seus antagonismos no âmbito de uma sociedade patriarcal, com divisão de classes.

De fato, na política social, com centralidade na família, de um modo geral, ainda não está assegurada uma perspectiva de gênero, ou seja, a preocupação de desenvolver “ações que levem em conta a realidade das mulheres e sua condição de desigualdade, que modifiquem as desigualdades de gênero” (CARLOTO, 2006,148).

Promover o *protagonismo* das mulheres aumentando sua responsabilidade na reprodução social, para alguns *empodera* as mulheres, à medida, por exemplo, que ela recebe e gerencia os recursos de programas sociais. Mas isso vem, também, reeditando a desigualdade de gênero, sob a estratégia da focalização, cuja prioridade é a entrega direta de bens ou recursos financeiros às mulheres, reforçando as habilidades consideradas adequadas às donas-de-casa e mães não-trabalhadoras. O que ocorre por meio da “instrumentalização dos papéis das mulheres a partir de suas responsabilidades na esfera reprodutiva, para o bom desempenho desses programas no contexto neoliberal” (Ibid., 2006,144).

Desta maneira, em se tratando da relação política social, família e gênero, é necessário refletir sobre a “matrifocalidade” e seus riscos na reprodução do “poder das mulheres às avessas”. Urge investir nas condições que propiciam ampliar a autonomia das mulheres em relação à incumbência da esfera privada. Isso significa que “a política social tem que estar voltada para a criação de meios que possibilitem às mulheres o atendimento de outros papéis sociais [...]” (SANTOS, 2008, 122). Além do mais, “políticas sociais de bem-estar dirigidas à mulher se refletem numa melhor qualidade de vida para toda a família” (Ibid., p.123). O central desse investimento deve ser elevar os níveis de educação formal, de empregabilidade, de renda e de acesso a equipamentos sociais públicos/universais que assegurem direitos para todos.

A retomada e valorização da família como estratégia privilegiada de enfrentamento da *questão social* pelo Estado, por meio da política social (saúde, educação, assistência social/transferência condicionada de renda e as

várias ações voltadas à área da infância/adolescência), vem, afinal, denunciar a privatização da sobrevivência, a reedição do familismo, com destaque para a mulher-mãe de baixa renda, com reforço ao seu tradicional papel, em detrimento de investimentos econômicos articulados com uma proposta de política social que seja tão robusta quanto as demandas postas pela realidade. Só assim poderá produzir alteração no atual patamar de desigualdade de classe e de gênero.

4.4 FAMÍLIA NUCLEAR BURGUESA: A REFERÊNCIA NO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS E A PREVALÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL SOBRE OS MAIS POBRES

Na modernidade, a família assume um papel central na sociedade, cujos valores do *mundo privado* são fundamentais para a reprodução da lógica burguesa de relações sociais. Nesse sentido, na direção de manter o projeto de dominação em curso, é imprescindível que o casamento se consuma, pois a família é a célula básica da sociedade capitalista e a união conjugal deve ser oficial e pública (PROST; VICENT, 2009).

O grande número de casamentos comunitários realizados com recursos públicos, equivocadamente, como Benefícios Eventuais pelos municípios, no âmbito da política de assistência social, deixa claro que a família nuclear burguesa persiste fortemente como referência na prática social com famílias. Quando esta se apresenta estruturada de maneira que se afasta desse *modelo* é considerada *desestruturada* ou *incompleta*. De acordo com Szymanski (1997), o foco está na estrutura da família e não na qualidade das inter-relações. Para essa autora, essas famílias são as mais responsabilizadas por problemas emocionais, desvios de comportamento do tipo delinquencial e fracasso escolar. Nessa sociedade

Supõe-se ou aceita-se, irrefletidamente, um modelo imposto pelo discurso das instituições, da mídia e até mesmo de profissionais, que é apresentado não só como jeito 'certo' de se viver em família, mas também como um valor. Isto é, indiretamente é transmitido e *captado*, o discurso implícito de incompetência e de inferioridade, referindo-se àqueles que não 'conseguem' viver de acordo com o modelo (GOMES, 1988, *apud* SZYMANSKI, 1997, p.25).

Por isso, reafirma-se a complexidade histórica e a variação das formas dessa instituição – família - exigem pensar para além dela, pois não é possível,

por ela, alcançar a totalidade das condições que produzem e reproduzem as desigualdades de classe, de gênero e o não acesso igualitário à riqueza. Se limitar a ela é correr o risco de reforçar tanto uma abordagem persecutória quanto focalizada em detrimento de uma perspectiva de emancipação e plena autonomia humana.

Se à família evoca-se o papel principal de prover as necessidades afetivas, socializadoras e de sobrevivência dos seus membros, essa premissa tem se mostrado frágil ante as condições socioeconômicas, políticas e culturais de uma grande parcela da população. A enorme desigualdade social, a não inserção no mercado formal de trabalho, a insuficiência de renda e outros fatores que inviabilizam as condições mínimas de sobrevivência traz importantes transtornos à convivência familiar e ao papel que se atribui à família nessa sociedade.

Tomar a família como referencia estratégica de investimento público social, tem convergido para fortalecer as propostas neoliberais que defendem a focalização e ações minimalistas. Nessa direção, a família vem sendo tomada como referência primordial na política social, a fim de que seja “cuidada” para que possa “cuidar” melhor.

Para Draibe (1994), é a unidade familiar e não os indivíduos que se deve tomar como base dos programas dirigidos ao grupo materno-infantil e aos adolescentes. Defende uma política de proteção à família como modo mais eficaz de atuar junto às camadas pobres da população brasileira. Destaca como principal ação, os programas de transferência de renda como possibilidade de superação dos modos burocratizados, tuteladores, controladores, hierarquizados e autoritários de operação dos serviços sociais estatais.

Entretanto, esse “modo mais eficaz” de atuar junto aos pobres, elucida qual o projeto de sociedade e de política social o referencia. A família poderia ser estratégia de articulação do singular com o coletivo (o geral), ampliando a atenção e o cuidado para além da situação particular do indivíduo, alcançando o coletivo mais próximo dele (família), o qual se supõe viver na mesma condição, com a possibilidade de construir uma perspectiva de totalidade.

No entanto, o que vem predominando sobre a família é o reforço do papel e da expectativa relacionados à sua responsabilidade para com a

proteção social, com o risco evidente de sobrecarregá-la de obrigações, para as quais não correspondem suas condições materiais de vida, mas tira deveres do Estado e os transfere à esfera privada.

Sobre essa questão, Gueiros (2002) observa que, à medida que o Estado restringe sua participação na *solução* de questões de determinados segmentos – crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência e pessoas com problemas crônicos de saúde – a família tem sido chamada a preencher esta lacuna, sem receber dos poderes públicos a devida assistência para tanto.

Essa direção reforça e amplia a desigualdade de gênero, pois os cuidados com os filhos e os encargos domésticos continuam inscritos, objetiva e subjetivamente, como responsabilidade primeiramente das mulheres. O chamado trabalho *invisível* e extremamente necessário à reprodução social, mais uma vez, se confina à esfera privada, escamoteando-se o seu papel público. O que resulta em maior sobrecarga feminina referente ao cuidado dos dependentes.

No âmbito da política social, especialmente a assistência social e precisamente os PTRs, a focalização e as condicionalidades, tanto para acessar quanto para permanecer nos programas, contribuem para sobrecarregar as mulheres na esfera privada. À medida que o direito é condicionado, deixa de ser direito e passa a ser obrigação, a qual vem sendo cumprida ou não, mas cobrada, essencialmente, das mulheres-mães - não raro, sozinhas. Para Freitas (2008, p.58)

está havendo um redirecionamento da ação reguladora e interventiva do Estado para a garantia da condução do processo de produção e reprodução capitalista, ou seja, em face do processo de reestruturação capitalista e de reforma do Estado, está havendo uma redistribuição de responsabilidades, cabendo às mulheres, responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades, conjugar os tempos femininos: mulher, mãe, esposa, dona de casa, trabalhadora ou desempregada com a garantia da reprodução social.

Na implantação da política de assistência social, a permanente falta de provisão teórica e política necessária para desenvolvê-la, termina por corroborar abordagens familistas, que transferem para o grupo domiciliar obrigações que deverão ser do Estado, relacionadas à garantia de acessos a bens e serviços com qualidade e de forma universal, objetivando direitos. Nessa cobrança de obrigações da família, é comum atribuir a ela o fracasso

por não conseguir cumprir o papel que lhe é delegado, numa perspectiva moralizante e extremamente conservadora, que terminam por esvaziar o sentido de uma abordagem mais coletiva de pessoas que vivem nas mesmas condições, pertencentes da classe social pior situada no acesso à riqueza, com direitos fundamentais não garantidos e/ou ameaçados.

Ante o exposto, cabe ao Estado, é seu dever, definir e implementar uma política social, articulada com a econômica, a fim de que ambas, enquanto políticas públicas, possam ser mecanismos de redistribuição da riqueza por meio do fundo público. Perspectiva que trabalha muito além das consequências das relações sociais capitalistas, tendo como horizonte mais do que a universalização do atendimento, a construção de outra ordem societária.

Nesse sentido, a política social não pode ser operacionalizada a partir de uma concepção funcionalista de família, cuja expectativa de cumprimento de papéis, tanto do homem como da mulher e mesmo da instituição família, acabam por gerar cobranças moralistas e intervenções que rechaçam a primazia do Estado e criam a expectativa de uma família (in)capaz de proteger seus membros, no espaço privado, como se esse espaço não tivesse uma dimensão pública a partir das relações sociais. Para tanto,

a família deverá ser considerada não como um nirvana recuperado pelos conservadores, mas como uma instituição contraditória que, a par de suas características positivas, poderá funcionar como um fator de reprodução de desigualdades e perpetuação de culturas arcaicas (PEREIRA, 2004, p.28).

O objetivo da política social em relação à família deve ser, enfim, o de oferecer-lhe alternativas realistas de participação cidadã e não o de pressionar as pessoas a assumir responsabilidades além de suas forças e de sua alçada (PEREIRA, 2004).

A família, assim como a política social, enquanto construções históricas são permeadas por contradições e estão diretamente relacionadas com as formas de manifestação da *questão social*. Nesse sentido, as respostas para as agruras familiares e as de gênero a ela intrínsecas, extrapolam tanto seu *mundo privado/particular* quanto o âmbito de cobertura da política social; trata-se de pensar e construir mudanças estruturais no sistema econômico que, para continuar hegemônico, trata o *social* e o *cultural* de forma apartada do âmago de (re)produção de sua lógica.

Assegurar políticas públicas de caráter universalista que garantam proteção social, deve ser o caminho para que elas possam assumir uma perspectiva de redistribuição da riqueza socialmente produzida. O que deverá ocorrer sem estigmatizar os demandatários por seleções focalistas e sem desobrigar o Estado das suas responsabilidades fundamentais. Estas são intransferíveis e voltadas para todos, sem distinção de gênero, idade, cor ou condição física,

Nas políticas de combate à pobreza o debate deve perpassar as questões ligadas à classe social, raça e gênero,

evitando, sobretudo, que o uso do conceito de feminização da pobreza, justifique medidas normativas compensatórias, de acordo com as quais se elege um restrito grupo de beneficiários, deixando de fora uma larga faixa da população em condições semelhantes (FREITAS, 2008, p.62).

A família como “instituição social historicamente condicionada e dialiticamente articulada com a sociedade na qual está inserida” (MIOTO, 1997, p.128) não é a compreensão identificada na direção das orientações nacionais da assistência social, tampouco no trabalho social realizado nos municípios estudados.

Sobre a *centralidade na família* no trabalho que realizam, em todos os CRAS e CREAS visitados houve relatos de desconhecimento das orientações nacionais por parte dos profissionais que compõem as equipes de referência. E mesmo quando estes as conheciam, muitos não se sentiam preparados para desenvolver o trabalho social com famílias, pois não foram capacitados.

Em Anápolis, a maioria dos profissionais relatou nunca ter ouvido falar da PNAS, do Suas ou da Tipificação Nacional dos Serviços, tampouco dos Parâmetros Nacionais de Atuação Profissional (CFESS/CFP), e do PAIF.

Conhecendo ou não os referentes nacionais, a realidade da assistência social nos municípios revela sua realização de forma amadora, sem planejamento e sem compreensão dos direitos que deve garantir. A ausência de leitura da realidade na perspectiva da totalidade resulta em intervenção fragmentada e sem o conteúdo necessário e condizente com uma política pública. A explicação a seguir, evidencia a forma como a equipe de referência realiza o trabalho com famílias no CRAS:

Na psicologia, na minha área, quando estou atendendo alguém, se preciso eu chamo outros da família, trabalho no contexto. Faço teste

para perceber a personalidade e dou retorno individual. Na área da assistência social, elas veem a necessidade da família, emprego para os adultos, assistência para idosos, se as crianças estão fora da escola, aposentadoria, documentação, etc. Mas, no conjunto, a maioria tem Bolsa Família aqui (Psicóloga do CRAS nº 13, Anápolis, 2011).

Em outro município, a técnica de um CRAS diz não estar preparada para um trabalho com famílias e que

O CRAS não trabalha com a centralidade na família. Só atende segmentos, não oferece nada para a família, só para parte dela. Eu nunca fiz nenhuma capacitação na área da família, como posso trabalhar com família? (Assistente social do CRAS nº 3, Goiânia, 2011).

Situação contrária também foi identificada quanto ao trabalho social com famílias em outro CRAS: “no atendimento à família, fazemos de tudo, pois aqui não tem nada: saúde, educação, consultas, encaminhamentos para ultrasonografia, judiciário, INSS, acompanhamento de doente...” (Coordenadora do CRAS nº 11, Anápolis, 2011).

Entre o trabalho fragmentado, focalizado e pontual, o não trabalho com famílias, e o fazer de tudo para elas, o objetivo em outro CRAS é explicitado em seu Plano de Atividades: “Queremos resgatar e incentivar os valores familiares e culturais que estão esquecidos pela sociedade” (CRAS Real Conquista, Goiânia. Plano de Desenvolvimento de Atividades, segundo semestre de 2010, p.1).

A perspectiva de resgatar os “valores esquecidos” pela sociedade explicita o reforço ao papel atribuído no modelo nuclear burguês para que a família desempenhe suas funções tradicionais, atribuídas e ampliadas desde a modernidade. Nessa direção, amparados na ideia de ajuda profissional, de “apoio estatal”, e recompensados por “fazer o bem”, ainda que com recursos públicos e na instituição governamental, os profissionais e responsáveis relatam:

Tivemos agradecimentos de usuários e beneficiários devido aos benefícios concedidos, conclusões de cursos, visitas domiciliares e encaminhamentos. É gratificante depararmos com o menor [...] e ver o seu crescimento dentro do grupo do Projovem, e mais ainda pelo agradecimento do Sr. [...] (pai do menor) que está satisfeito com as providências tomadas pelo CRAS em relação à sua família (Relatório de gestão, CRAS Brisas da Mata, Goiânia, dezembro de 2010, p.4).

A concepção de ajuda não vem só de alguns profissionais e coordenadores de CRAS, mas principalmente dos secretários municipais,

principais responsáveis pela condução da política municipal. A então secretária de Goiânia, vereadora Célia Valadão, durante festa de formatura das manicures do CRAS, explicita sua compreensão de ajuda como papel do Estado. Para ela, o poder público ajuda, mas o sucesso está nas mãos de cada um, ou seja: “O sucesso é uma consequência natural para aqueles que batalham. Construam suas trajetórias buscando sempre o êxito e fazendo tudo com amor” (Relatório mensal, junho 2011, p. 2, CRAS Jardins do Cerrado, Goiânia). O teor dessa fala, de caráter nitidamente liberal, enfatiza o esforço individual e deixa claro que o papel do Estado é subsidiário e que tudo depende de como cada um vai se inserir e vencer competindo no mercado. Nessa direção, quanto maior a batalha maior a certeza do sucesso, esse é naturalmente conquistado pelo esforço de cada um, nesse caso, mulheres, desempregadas, participantes de cursos profissionalizantes de manicure.

No atendimento às famílias, o assistencialismo foi claramente identificado nos municípios pesquisados, sobretudo, Anápolis. Um aspecto forte nesse atendimento é a relação de ajuda e casualidade.

Nas visitas técnicas realizadas nessa pesquisa, foram relatados os esforços de atendimento às necessidades postas pelas famílias aos CRAS referenciadas e a maneira com que lidam com essas demandas, buscando a comprovação de veracidade das mesmas.

A família vem ao CRAS para pedir a cesta, o CRAS faz a visita domiciliar para ver se a pessoa precisa. Não entregamos a cesta básica sem antes fazer a visita. A visita é fundamental, essencial, pois tem gente que mente muito. Aí verificamos se tem PETI, Bolsa Família... Mesmo tendo a Bolsa, se a gente pode a gente ajuda. Fazemos bazar de roupas usadas, sapatos e as pessoas vem e pegam, não pagam nada. As pessoas sabem disso e já vem procurar. A gente ameniza de todas as formas, com agasalhos, cobertores... (Assistente social do CRAS nº 12, Anápolis, 2011).

Envoltos ao PBF, o atendimento em Anápolis se realiza no preenchimento de ficha socioeconômica, encaminhamentos e visitas domiciliares, além da distribuição de cesta básica, qualificação profissional e outras emergências, tais como enxoval de bebê, cobertores e agasalhos.

Em Aparecida, município cuja prática dos CRAS mais se aproxima da proposta vigente de assistência social no País, também tem como predominante em sua *Busca Ativa* e Encaminhamentos mês, as visitas referentes ao CADÚnico e ao Bolsa Família (incluindo casos de denúncias por

omissão de informação do beneficiário), assim como encaminhamentos para enxovais de bebê, doação de cobertores e outros. Mas nesse município, distintamente, ocorrem atividades e campanhas socioeducativas, reuniões da rede socioassistencial pública e articulação com os demais serviços, por meio do *Projeto CRAS em Movimentação*. Além de ser identificado um grande estímulo vindo das unidades em relação à participação e mobilização da população usuária para eventos reivindicatórios, contestatórios e de organização social.

Já na capital goiana, os relatórios apontam como maior atividade voltada à família, além das já citadas, exceto visitas domiciliares, são as reuniões mensais realizadas com os “beneficiários do Bolsa” Família. Algumas dessas reuniões foram acompanhadas durante a coleta de informações empíricas e os relatórios (mensais, trimestrais e anuais) também trazem esses dados.

Em reunião com famílias dos programas PETI e PM Mirim, que ocorre mensalmente nos CRAS, quem abre a reunião é o policial militar e diz falar em nome da equipe do CRAS:

Quero lembrar que a função do CRAS não é educar, mas aconselhar, pois educar é tarefa dos pais. Também quero dizer que evitem os chinelos, pois eles dificultam nosso trabalho, falem para as crianças virem de tênis. E essa é mais uma disciplina. Se não tiver o tênis peçam a criança para conversar com a gente. Estamos tendo muitas vitórias e derrotas com nossas crianças. Na questão militar/disciplinar estamos com muitos convites para apresentação. Eu não vou na casa de todos os meus meninos. Nossa clientela está aumentando bastante. Temos 44 crianças de manhã e nossa meta é 60. Dos que temos, 30 vieram encaminhados do Conselho Tutelar. São vários os encaminhamentos vindos do Juizado da Infância e da Juventude também.

A coordenadora da unidade (CRAS nº 5, 2011) reforça o discurso anterior e frisa que no CRAS não tem professores, mas educadores, “só um suporte para os pais”. Enfatiza ser preciso que todos aprendam a reivindicar os seus direitos, “pois nada é de graça, nem saúde, nem educação”. Chamando a responsabilidade familiar, assim se manifesta:

Eu gostaria que vocês conversassem com os educadores, pois eu fiquei horrorizada de ver adolescentes que estão no 9º ano e não sabem ler e nem escrever. Cadê o pai e a mãe que não cobram isso da educação? Vocês precisam cobrar, pois nós não fazemos o trabalho da educação. Eu gostaria que vocês olhassem com carinho essa questão e as tarefas também, acompanhar. Outra coisa que eu gostaria de falar é que a nossa unidade tem regras e disciplinas. Horário de entrar e de sair. É dessa forma que trabalhamos. Eu preciso que cada um de vocês converse com os educadores para saber como está o filho de vocês. É de responsabilidade dos pais

participarem da reunião. Se não puderem vir mandem uma justificativa, pois se vai o bilhete e o responsável não comparece, no dia seguinte a criança não entra na unidade. Quem não assinou a frequência, favor assinar. E insisto: procurem os educadores!

Além de disciplina militar e do trabalho de educação não formal (reforço escolar) voltado para os filhos das famílias em situação de pobreza, como conteúdo e concepção da assistência social, identifica-se, nessa atividade, elementos éticos, técnicos e políticos que evidenciam clara orientação no sentido de responsabilizar os pais pelo fracasso dos filhos. Já que não os acompanham em suas tarefas, deixando-as para os educadores do CRAS, “que não tem essa responsabilidade”. Também culpabiliza-se a população pelo mau funcionamento das outras políticas sociais, creditando o problema ao fato de que não cobram os seus direitos. A compreensão equivocada aparece tanto no que diz respeito à realidade social, econômica, cultural e política do país, quanto do próprio conteúdo da política de assistência social e os direitos que deve assegurar.

Identifica-se, ademais, grande amadorismo, com improvisação, aliado à prática autoritária na condução do trabalho social com famílias. Nessa atividade (reunião com famílias) não foi explicitado o assunto da reunião, nem esclarecidos seus objetivos. A maioria dos participantes era constituída por mulheres (mães). Chamou atenção o fato de terem sido dados vários avisos, feitas as considerações gerais e cada membro da equipe ter falado, sem uma direção coletiva. A palavra não foi aberta aos participantes em nenhum momento, como se tivessem sido chamados exclusivamente para “levar uma bronca”. A equipe e os participantes sequer se apresentaram como normalmente de praxe. Tal postura mostra a permanência de uma conduta dos representantes públicos, voltada ao “controle disciplinar dos pobres”, velha prática do assistencialismo tradicional, que se perpetua nas ações dos CRAS.

Os “esclarecimentos”, na verdade, “ameaças” ao final do encontro com as mães das crianças e adolescentes atendidos no CRAS, eram de que os meninos (as) não poderiam entrar na unidade, no dia seguinte à convocação de reunião com a família, se esta não comparecer nem justificar. Também foi feito apelo insistente para que cada mãe procurasse o educador, a fim de saber informações de seu filho/filha. Essas são posturas que reiteram e

reforçam a abordagem centrada na individualização do problema, na responsabilização exclusiva da família e na vitimização da criança/adolescente. O CRAS (Estado) assume o papel de retaguarda, apenas um apoio, sem responsabilidade no enfrentamento das questões que envolvem as condições de vida dos usuários.

Ainda, as questões relativas às crianças e adolescentes são tratadas, nessa reunião, isoladamente. E a família é convidada a constituir um grupo de acompanhamento com a psicóloga, esta, que não tendo ainda iniciado esse trabalho até então, se pronuncia: “quem quiser me procure”. Não houve qualquer sinal de relação com as condições mais gerais de vida e de trabalho, sequer a uma situação coletiva, de classe ou de dever do Estado. Tampouco houve referência à política de assistência social, ao SUAS ou à relação da atividade com a perspectiva de um trabalho social.

Essa realidade demonstra que a tradução da estratégia de centralidade na família, na realidade dos municípios pesquisados, se faz às avessas. Persistem concepções conservadoras que reforçam o familismo em detrimento da proteção social como direito da população e dever do Estado. A direção identificada é de ampliação da responsabilidade da família no cuidado com seus membros, ainda que sob a baixa qualidade e restrito acesso aos serviços públicos. A maior penalizada é a mulher, pois sobre ela recaem os maiores encargos, relativos a criar e acompanhar os filhos, às condicionalidades dos programas e o de gerenciar as agruras do dia-a-dia das privações familiares. E, ainda, de cumprir às exigências das unidades de “proteção social”, que não são escolas, mas contraditoriamente, adotam seus mecanismos de cobrança e de disciplina, com o apoio dos militares.

A visão fragmentada, desprovida de uma perspectiva crítica, tem como consequência um processo interventivo também fragmentado em que predomina o reforço ao familismo e ao focalismo. Aspectos também identificados na perene e famigerada desconfiança naqueles que solicitam atendimento, julgando que estão sempre mentindo. Faltam, definitivamente, elementos críticos e visão de totalidade para uma intervenção qualificada e capaz de se comprometer com os direitos sociais devidos pelo Estado aos demandatários dos CRAS.

A concepção de família como central poderia ser um avanço à medida

que essa estratégia significasse a aproximação e abordagem ao primeiro coletivo que vive sob as mesmas condições, mas no âmbito das relações de classe. O que supõe a superação das abordagens restritivas e focalizadas na atenção ao indivíduo, pelo segmento que pertence, sem contextualização e leitura crítica das condições gerais da sociedade em que vive e das diversas estratégias de sobrevivência, objetivas e subjetivas, que cada um precisa lançar mão para continuar vivendo.

Na atualidade, se avolumando os problemas em relação às condições vida, de trabalho, salário, transporte, saúde, educação e tantas necessidades não asseguradas pelo poder público, está cada vez mais difícil para as famílias encontrarem, individualmente, a solução para as suas necessidades, tornando-se estratégico e prioritário contribuir, pelo trabalho social, com a organização política e com a capacidade coletiva de cobrança dessa população, em relação a melhores condições de vida. Entender o papel da assistência social nessa dimensão de trabalho social é fundamental e urgente.

Entretanto, à medida que a preocupação na intervenção social da política de assistência social nos municípios passa a ser prioritariamente cadastrar, inserir e acompanhar as condicionalidades do PBF, o resultado é o controle social sobre o comportamento dos pobres, para que assumam seu papel enquanto grupo domiciliar responsável pela sobrevivência, sustento, guarda, educação e proteção de seus membros, em especial, as crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos. As mulheres são chamadas para essa tarefa, posta e reforçada como feminina, o que reprivatizando a reprodução social.

4.5 TERRITORIALIDADE: OS MUNICÍPIOS E A GESTÃO TERRITORIAL DO SUAS

É no território que se evidenciam as contradições da realidade: os conflitos e desigualdades que perpassam e resignificam as relações familiares e comunitárias (MDS, 2009, p.13).

As duas referências centrais da concepção vigente de assistência social, com base na direção dos documentos e orientações nacionais são:

Família e Território. Em todos os documentos (PNAS, NOB/SUAS, Orientações, Resoluções, Pactuações etc.) essas categorias aparecem como eixos estruturantes (PNAS), princípios (NOB/SUAS) e direção, dentro do escopo traçado de proteção social.

A introdução da noção de território (territorialidade) é totalmente nova na concepção da assistência social. Foi inserida a partir de 2004 na PNAS e inexistente na LOAS. O que essa traz é a diretriz da “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” (LOAS, inciso I, Art. 5º da Seção II, 1993)¹⁶⁷. Não há, portanto, no seu texto a expressão *território*. Essa novidade tem entrada, com base na PNAS (2004, p. 43):

Considerando a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade, e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (PNAS, 2004, p.43).

Esse conceito (*território*) - que tem origem no legado do pensamento do geógrafo brasileiro Milton Santos, mas com apropriações variadas - foi agregado ao da descentralização, com direção que dista da inicial. Antes, o caráter da descentralização tem por base o fortalecimento da esfera municipal (municipalização) como locus privilegiado de poder, de participação e de construção coletiva de projetos no solo concreto de vida e convivência. Essa direção encontra respaldo no pacto federativo que reconhece os entes como autônomos e capazes de formular e co-financiar as políticas locais, contando com as coordenações e apoio financeiro do Estado e da União, em suas respectivas responsabilidades.

A ideia de descentralização também considera a possibilidade de ampliar as relações democráticas locais, a participação dos movimentos

¹⁶⁷ O Artigo 11 dessa Lei diz que as ações das três esferas de governo realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Isso pressupõe autonomia dos entes federados e responsabilização para o co-financiamento, a formulação e a execução dos serviços tanto em cada um dos entes quanto em todo o território nacional sob a coordenação federal.

organizados e o controle social por parte da sociedade civil através dos Conselhos. Agora,

o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre os problemas da população em determinado território (MENICUCCI, 2002, *apud* PNAS, 2004,p.44).

Essa concepção não nega a ideia inicial, mas desloca a preocupação para a vertente territorial, considerando que

uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia de administrações dos micro-espacos na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. [...] É essa a perspectiva que esta Política Nacional quer implementar. A concepção da assistência social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade aqui expressos (PNAS, 2004, p. 44).

Assim, com a introdução do geoprocessamento, é adotada a medida de desigualdade intraurbana, tal como a metodologia de construção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo. Nela, quanto maior a taxa de densidade populacional, maior será o grau de desagregação territorial.

Na NOB/SUAS o “princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social” (NOB/SUAS, 2005, p.91). Esse princípio, segundo essa normativa, possibilita orientar a proteção social de Assistência Social na perspectiva do alcance da universalidade, na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa e no planejamento local da rede de serviços. Desse princípio deriva a ideia de vigilância socioassistencial¹⁶⁸, definido como uma das funções da assistência social pela PNAS (2004).

A noção de *território* trabalha com os conceitos de desigualdades e diferenças sociais intra-urbanas, e neles, com a premissa de que “a análise sobre as desigualdades socioterritoriais intra-urbanas e as diferenciações

¹⁶⁸ De acordo com a NOB/SUAS (2005, p.93), a “vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável”.

internas são fundamentais para orientar respostas das políticas públicas. Tais análises devem referenciar a formulação de problemas e soluções” (KOGA e NAKANO, 2006, p. 104).

A compreensão e atuação pública com base na concepção de território, de acordo com Koga (2011), permitem considerar as totalidades dos lugares e das pessoas, das diferenças e desigualdades, das necessidades e das potencialidades. Assim, “entre o ‘fio da navalha’ da exclusão/inclusão social coloco em debate o papel do território enquanto um possível ‘fio da meada’ que possa dar início a uma nova trama de tecer as políticas públicas brasileiras em direção à justiça social” (KOGA, 2011, p.297).

O *território* para a autora, e também para a PNAS, é o caminho posto para a política de assistência social, tanto para compreender quanto para transformar a realidade em direção à justiça e à proteção social, por meio das políticas públicas, entre elas a assistência social, com suas relações intersetoriais. Para Koga (Ibid., p. 26), valendo-se do pensamento de Boaventura de Sousa Santos,

está mais do que patente que a justiça social está além da ótica da economia. É preciso que o desenvolvimento seja social, participativo, sustentável, preservacionista como defensor do meio ambiente e afiançador de novas condições de cidadania e dignidade.

Nessa direção, a vertente territorial desagrega e referencia no espaço geográfico urbano, as informações das condições de vida da população, a partir do lugar (território vivido). A perspectiva é construir as soluções para os problemas sociais nas potencialidades possíveis de encontrar nesse mesmo território. Na análise da autora (ibid., p.40 e 56),

o território diz respeito não somente aos aspectos objetivos da realidade vivida pelas populações, mas envolve igualmente sua dimensão subjetiva, que aparece de forma também concreta através das manifestações de sofrimentos, desejos, expectativas etc. [...] elementos aparentemente invisíveis, mas significativos, que dizem respeito aos valores, sentimentos, perspectivas que rodeiam as vidas das populações.

Por esta perspectiva, a noção do “pedaço” no debate sobre o *território*, trata da diversidade e da particularidade que o faz repleto de significados. Para a autora, nesses “pedaços” há regras de convivência estabelecidas e consagradas,

que significam, muitas vezes, solidariedade nas necessidades, segurança contra riscos, enfim relações que não se resumem apenas

ao âmbito da família nuclear, mas se estendem a outros parentescos, 'conterrâneos', vizinhos. Em meio a situações de carências conjugadas com as de ausência de recursos públicos, estas redes de solidariedade costumam funcionar eficazmente nesses territórios excluídos. [...] Relacionada à subjetividade, a dimensão da proteção social também faz parte do território, pois diz respeito às relações interpessoais que se estabelecem entre habitantes, moradores que se identificam (KOGA, 2011, p. 57 e 60).

Essa perspectiva comunitária, identitária nas relações interpessoais e de laços sociais de solidariedade, para uma espécie de mútua proteção social e enfrentamento da *exclusão social* nos *territórios vividos*, é a direção que compõe a lógica objetivada na concepção vigente da política nacional de assistência social, crivada na *matricialidade sociofamiliar* e nos *serviços socioassistenciais de convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários*.

Em estudo de Dahmer Pereira (2009), de perspectiva distinta, com base no pensamento do geógrafo marxista britânico David Harvey¹⁶⁹ sobre o espaço e seu sentido social, a autora analisa que esse *espaço é território* quando dotado de *sentido e significado*, considerando os conflitos inerentes à dinâmica de reprodução/acumulação capitalista. Sendo assim, o *território* é parte da dinâmica de reprodução desigual do espaço, isto é, da geografia capitalista.

Na sua análise, a autora (Ibid., p. 60), sustentada em Harvey¹⁷⁰, afirma que o *território* é uma dimensão determinada e não naturalmente dada, ou seja, “é fruto da luta de classes, dos avanços tecnológicos e da permanente necessidade de expansão e de reprodução da acumulação capitalista”. Por isso, necessariamente, a *territorialização*

expressa-se como um elemento estratégico à fruição do capital e como uma das bases materiais para a constituição de respostas às contradições geradas pela própria dinâmica capitalista. A dinâmica desigual de acumulação e as contradições inerentes ao sistema, bem como as estratégias de luta de classes e o enfrentamento das desigualdades no território a partir de políticas públicas, necessitam considerar os níveis desiguais da geografia capitalista (D. Pereira, 2009, p. 60).

¹⁶⁹ O autor tem uma importante produção sobre a temática relativa à geografia urbana (espaço, tempo, cultura, etc.) no contexto das relações sociais capitalistas. Várias foram publicadas no Brasil, dentre as quais: A condição Pós Moderna (1989); Espaços de Esperança (2004); A produção capitalista do espaço (2005); O novo Imperialismo (2005).

¹⁷⁰ Para esse autor, “[...] a territorialização é em última análise resultado das lutas políticas e de decisões políticas tomadas no contexto de condições tecnológicas e político-econômicas determinadas” (HARVEY, 2004, p.108, *apud* D. PEREIRA, 2009, p.37).

Desse modo, a territorialização como dimensão que compõe as relações capitalistas que reproduzem desigualdades (entre países, continentes, Estados, municípios, bairros etc.), também pode ser expressão de resistência e de lutas por ocupação de espaços e possibilidades de apropriação da terra, das cidades, dos recursos, dos serviços públicos e, de um modo geral, do fundo público, tencionando e forçando pequenas mudanças no curso da apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

Considerando que a conformação da assistência social no Brasil é um processo contraditório, e como tal, nasce no bojo dos conflitos urbanos, gestados no modelo de desenvolvimento “pautado na produção de desigualdades e de segregação socioterritorial” (Ibid., p.22), a autora assinala que, a categoria *território* carece de maior problematização, visto que é “estratégica tanto à afirmação de direitos, quanto à consequente universalização” (Ibid., p.25).

A entrada da categoria *território* na assistência social ocorre com os estudos de Sposati nos anos 1980 e 1990 e é incorporada na PNAS nos anos 2000. Na contemporaneidade, D. Pereira (2009), registra que, relacionado a ele (*território*), dois temas, antagônicos, se colocam na atual agenda brasileira: um é o processo de descentralização e de municipalização das políticas sociais, desde o fim dos anos 1980, cuja perspectiva se volta à universalização de direitos. O outro diz respeito aos efeitos da adesão à ideologia neoliberal no Brasil, que tenciona a direção universalista, nutrindo a focalização das políticas públicas, com impacto na *dimensão territorial*.

As políticas sociais, em contexto neoliberal, ainda que adotem a perspectiva da territorialização, não o fazem na direção da universalização. Na análise da autora, essa contradição, aliada à pouca problematização da temática, faz do *território* uma categoria em construção, com disputas tanto acerca de seu significado e possibilidades quanto ao seu potencial metodológico no âmbito da assistência social.

Nesse sentido, a concepção apresentada pelo SUAS (2005), ainda que represente um avanço no que concerne ao território, para D. Pereira (2009, p.19), há um “desconforto quanto às insuficiências e mesmo contradições da atual concepção”. A mais forte contradição, segundo ela, é a convivência entre

a construção do Suas e a reconcentração federal por meio do PBF (Ibid.).

A PNAS, na análise da autora, efetivamente, não aponta

elementos teóricos e práticos para sua implementação com vistas à universalização. Há, de fato, descentralização, com impactos territoriais, mas não necessariamente o território assume uma dimensão estratégica para a universalização de direitos. Consequentemente, consideramos que ainda há grandes dificuldades para a gestão da política de assistência social na perspectiva da seguridade social, bem como da transformação de sua lógica meramente compensatória para a viabilizadora de direitos de cidadania (D. PEREIRA, 2009, p. 26).

A introdução da categoria *território* na política de assistência social, desde a PNAS (2004), suplanta a direção de outras definições presentes no texto constitucional, construídas nas disputas e embates que antecederam e se seguiram ao período de democratização, bem como no contexto de instituição do pacto federativo, quais sejam: *descentralização* e *municipalização* das políticas públicas. Esse embate estava eminentemente voltado para o poder local e para a relação entre os entes federados, a busca do fortalecimento do município, da distribuição do fundo público, assim como da participação e do controle democrático. Essas temáticas continuam fundamentais na discussão e definição da relação entre Estado, sociedade civil, direitos e reprodução do capital.

Nesse sentido, a territorialidade só será um avanço se tomada “como variável estratégica da universalização do direito à assistência” social (D. PEREIRA, 2009, p.109). O que requer uma reflexão dos apontamentos sugestivos de soluções micro localizadas, no âmbito das relações comunitárias, à margem da primazia da responsabilidade do Estado e, sobretudo, sem referência às determinações das relações sociais no âmbito da sociedade burguesa.

4.6 A INCORPORAÇÃO DA *TERRITORIALIDADE* NA POLÍTICA MUNICIPAL: DIVERSIDADE, IMPRECISÃO E REDUÇÃO CONCEITUAL

Nos municípios pesquisados a dimensão conceitual e de gestão relacionada à *territorialidade* ainda é bem restrita em relação ao explicitado na PNAS. Basicamente se apresentam em dois aspectos: o primeiro se refere à distribuição dos bairros com referenciamento destes aos CRAS, o que passa a constituir sua área de abrangência, sempre muito maior do que sua capacidade

de cobertura/atendimento. Essa definição ocorre mais pela concentração de demanda e necessidade de atendimento do Programa Bolsa Família e menos para seguir as orientações da PNAS e NOB/SUAS. O segundo aspecto se relaciona à tentativa de articulação do trabalho intersetorial, junto com as demais políticas existentes em determinado *território*.

Esse segundo aspecto foi pouco identificado no que concerne à intersectorialidade¹⁷¹. De fato, o que se realiza são algumas atividades conjuntas, como palestras, atendimentos e, às vezes, mutirões e outras articulações pontuais. Assim, o conceito de *territorialidade*, tal como descrito na PNAS não foi corporificado nos municípios tanto quanto a *centralidade na família*. Mas o jargão começa a aparecer, ainda que se refira somente à abrangência inalcançável do CRAS.

De acordo com as orientações técnicas para atuação dos CRAS (MDS, 2009), a Gestão da Proteção Social Básica no Território é uma das funções do CRAS, juntamente com o PAIF. E essa gestão compreende a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangências dos CRAS.

Essas funções, entretanto, não foram identificadas na atuação dos CRAS pesquisados. A incorporação dessa lógica exige, além de investimento nas condições de efetivação da política, a adoção de outro paradigma. O qual se vincula à concepção e ao compromisso de integralidade, totalidade e

¹⁷¹ A intersectorialidade é uma ideia presente nas políticas setoriais a partir da CF/88. Sobretudo na saúde e na assistência social essa perspectiva se põe como primordial, desde as suas concepções à regulamentação de suas operacionalizações. Com base nas premissas de descentralização e de integralidade da atenção, a noção de intersectorialidade é intrínseca à de complementaridade entre distintos setores (saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, infraestrutura, meio ambiente etc.). Ainda, diz respeito à proposição de articular saberes, experiências, compor objetivos comuns, planejamentos, avaliações e outros. A intersectorialidade é uma possibilidade de estabelecer outra lógica, contrária à fragmentária, que se efetiva na perspectiva da integralidade e, nela da totalidade. O que se contrapõe à fragmentação e ao paralelismo. Requer estabelecer transversalidade no reconhecimento das necessidades humanas e nas respostas estatais correspondentes ao seu atendimento como direito de todos. Inter(setorialidade), como a etimologia indica, supõe encontro, cruzamento, ou seja, que as ações estatais sejam entressachadas, misturando pessoas e ações, na perspectiva da integralidade e totalidade. Entretanto, na política de assistência social o que se constata historicamente e, fortemente na contemporaneidade, é a fragmentação entre os seus programas, projetos, serviços e benefícios, e, também, uma desarticulação, um quase isolamento em relação às outras políticas sociais, seja por sua “menoridade”, seja pela concepção que nela predomina, seja, ainda, por suas frágeis condições de estabelecer conexões com seus próprios e com outros serviços concernentes aos direitos e às necessidades sociais.

democracia participativa, fazendo frente à concepção hegemônica da assistência social nos municípios, ainda voltada para ações pontuais, fragmentadas e paralelas. Concepção que se perpetua pelas precárias condições materiais disponibilizadas para a realização dos serviços, programas, projetos e benefícios. Objetivada com baixo ou nulo investimento em capacitação, em quadro efetivo de trabalhadores, em recursos técnicos para o desenvolvimento do trabalho, dentre outros. Assim, fica inviabilizada tanto a proposta vigente e a qualidade da oferta dos serviços, quanto a construção de uma crítica coletiva sobre esta.

Em Goiânia, a dimensão da *territorialidade* foi manejada estritamente para cumprir as formalidades regulamentares das atuais normativas e orientações nacionais. Nenhuma mudança foi impetrada, para além da apropriação das palavras. Incorporada integralmente nos documentos municipais, a *territorialidade* aqui é lógica que mescla necessidades do Programa Bolsa Família, disponibilidade de estruturas cedidas (principalmente por igrejas e associações de moradores) e velhas unidades, de programas extintos, que foram transformados em CRAS, mas que não estão localizados em lugares que apresentam as maiores demandas para a política. A adoção do jargão se acomoda na herança preservada, sem que nada deixe de ser, substancialmente, o que sempre foi.

Em Aparecida de Goiânia, a *territorialidade*, igualmente, segue a lógica determinada pelas demandas do PBF. Também a implantação dos CRAS se deu pela necessidade de levar o atendimento para perto do número concentrado de participantes desse programa. Assim, a maioria de suas unidades básicas foi instalada em estruturas alugadas, nas regiões indicadas pela necessidade do PBF.

Na mesma direção, Anápolis segue a necessidade de atendimento de dois grandes programas federais: PBF e Minha Casa Minha Vida. Também com a maioria de suas estruturas alugadas, o município implantou os CRAS para atender as regiões que concentram maior número de usuários desses dois programas. A lógica de territorialidade aqui segue o sentido da segregação socioespacial, onde se concentra aqueles que, por sua condição de pobreza, preenchem os critérios de acesso a todos os programas focalizados. Na NOB-SUAS (MDS, 2005, p.91),

O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de assistência social: na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade; na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa nas ações de assistência social; no planejamento da localização da rede de serviços; a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

Não obstante os usuários do PBF serem os mesmos dos programas, serviços e benefícios da política de assistência social, em relação à lógica da territorialização, nos três municípios, o sentido mais amplo do território não foi objetivado. O que se identifica é uma redução dessa dimensão à agregação intraurbana de bairros referenciados ao CRAS, onde a população deve buscar atendimento.

Entretanto, uma exceção deve ser creditada ao esforço apreendido no trabalho social dos trabalhadores do município de Aparecida de Goiânia, no sentido de incitar a participação dos usuários, propiciar a apropriação do espaço público por estes e de fazer a articulação intersetorial no raio de atuação dos CRAS.

Entre a concepção nacional de territorialidade e a maneira como os municípios a incorporam em suas respectivas realidades, há uma contradição, relacionada à gestão do PBF. Enquanto a política de assistência social preconiza a descentralização, o PBF faz o caminho inverso, isto é, recentraliza a gestão. Afinal, o PBF é uma forma de reconcentração federal de investimentos de caráter assistencial (D. PEREIRA, 2009; LICIO, 2012).

Nesse contexto, tal como a *centralidade na família*, a ideia de *território* em si e na realidade dos municípios, com pouco aporte teórico/material e frágil compreensão histórica da política de assistência social, poderá seguir uma direção conservadora, visto que a epistemologia que orienta sua definição é compatível com a positividade e reprodução da lógica própria do pensamento hegemônico, o da sociedade burguesa.

Nessa sociedade, a intensa desigualdade social, gerada pela economia capitalista em todo o mundo, com apropriação concentrada da riqueza, gera antagonismos e contradições tanto nas condições materiais de vida quanto nas concepções filosóficas e políticas, historicamente instituídas e que “representam, antes de tudo, as aspirações de determinados grupos ou classes de uma sociedade” (BASBAUM, 1978:101).

Por essa razão, ao longo da história da humanidade, o estudo, a compreensão e a explicação da realidade guardam grandes disputas e controvérsias. E estão polarizadas basicamente em duas correntes de pensamento: materialismo e idealismo. Não obstante se apresentem com várias denominações e influências, características de cada contexto histórico, são sobre essas duas modalidades de pensamento que o mundo vem sendo tanto compreendido como explicado.

O embate teórico do pensamento clássico no interior das ciências sociais, identificado como crise dos paradigmas, com início desde o contexto de crise dos anos 1970, vem debitando do materialismo dialético e creditando às teorias de inspiração pós-modernas, a hegemonia na explicação da realidade e nas propostas de nela intervir, sob o argumento de que esses paradigmas clássicos seriam insuficientes para fazer face às urgências de reconstrução social.

A adoção dessa nova epistemologia supõe a possibilidade de conhecimento apenas em microestruturas, em micro-situações, preconizando-se o abandono de uma interpretação abrangente, do todo e da historicidade do real. Essa tendência é predominante também na concepção da política de assistência social, expressa nos seus conceitos, matrizes, princípios, terminologias, orientações, gestão e execução.

A *territorialidade*, de acordo com o documento “Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social - CRAS” (MDS, 2009, p.13), se refere à

centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização se materializa a partir da descentralização da política de assistência social e conseqüente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território.

Assim, o paradigma *territorialidade*, como espaço compreendido nele mesmo, tomado como *central e determinante na compreensão da vulnerabilidade e risco*, e de onde deverá ser encontrada e construída a solução para os problemas nele existentes, confirma a micro-estrutura, os

micro espaços, sem a perspectiva da *totalidade*¹⁷². Não considera, sobretudo, as contradições próprias da existência de uma sociedade dividida em classes com interesses antagônicos. A perspectiva econômica tem sua importância diminuída, secundarizada, tanto na compreensão quanto na busca de solução das questões para as quais se voltam as políticas públicas (sociais), pois “como no âmbito local se expressam as desigualdades sociais, também é no território que se encontram as potencialidades para o enfrentamento dessas desigualdades” (MDS,2009, p.13).

O discurso da diferença e da desigualdade em si, bem como a valorização dos sujeitos pela subjetividade vem da esteira do que se denomina pós-modernidade¹⁷³. Esse pensamento se adensa nas políticas públicas principalmente a partir da década de 1990, quando os organismos multilaterais (ONU, Banco Mundial, FMI e outros) começam a fomentar a chamada perspectiva comunitária de trabalho social. Nela se prevê o envolvimento da população tanto no diagnóstico quanto no desenvolvimento de programas e projetos que incitam soluções para os problemas apresentados por quem é o *verdadeiro conhecedor da realidade* em que vive, ou seja, as comunidades em seus territórios.

Obviamente um trabalho autoritário que desconsidera a participação e o saber da população, sobretudo no que tange às suas agruras cotidianas de sobrevivência é o primeiro aspecto que deve ser combatido em qualquer perspectiva de trabalho social. A escuta qualificada de que trata o SUAS deve ser capaz de identificar a presença recorrente de situações próprias da realidade da classe trabalhadora e a parte dela que está alijada de suas

¹⁷² De acordo com Netto (2011, p.57), “a totalidade concreta e articulada que é a sociedade burguesa é uma totalidade dinâmica – seu movimento resulta do caráter contraditório de todas as totalidades que compõem a totalidade inclusiva e macroscópica. Sem as contradições, as totalidades seriam totalidades inertes, mortas – e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação.” Para Lukács (*apud* Netto, 2011, p.58), “A verdadeira totalidade, a totalidade do materialismo dialético, [...] é uma unidade concreta de forças opostas em uma luta recíproca.”

¹⁷³ “O pensamento pós-moderno, com sua defesa de um pluralismo de jogos de linguagem que impossibilita ir além de consensos locais e temporais, não permite dispor de critério algum para discernir as injustiças sociais. Nos deixa à mercê do *status quo*, encerrados no existente e sem possibilidade de uma crítica sociopolítica racional. Tal pensamento, ainda que se proponha contrário, termina não oferecendo apoio à democracia e sendo um apoio às injustiças vigentes. Merece, portanto, ser denominado conservador ou neoconservador ou, ao menos, ser suspeito de realizar tais funções” (MARDONES, 1994:38, *apud* SANTOS, 2007, p.42).

condições de cidadania e autonomia, para além da situação de renda.

Com base nessa perspectiva, deverá ser suscitada a organização social dos usuários, a articulação junto aos movimentos sociais e trabalhar para que seja, por meio da atuação do CRAS, propiciada uma percepção crítica da realidade, que contribua para descortinar as verdades não reveladas no modo de vida e opressão postos pela sociedade burguesa, inclusive a lógica de apropriação privada do fundo público. Desafio este que impõe disputas, compreensão e organização coletiva, numa realidade cada vez mais difícil de viabilizar o acesso da população aos seus direitos sociais. Por isso, a fim de iniciar seu enfrentamento, impescinde discernir as suas razões de determinação, as quais não se circunscrevem ao território, mas na dinâmica própria da sociedade capitalista.

Nesse sentido, é importante superar a prática de abordagem por segmentos em favor da visão e lógica de classe social e de frações de classe, bem como de direitos, da universalidade e da intersectorialidade. Essa direção explicita o limite do *território* e de sua explicação pela exclusão/inclusão. E, sobretudo, o seu limite relativo à superação da desigualdade social e conquista da emancipação de indivíduos e famílias. Esse superdimensionamento de uma política e de um espaço (território) pode contribuir para perpetrar e perpetuar o legado conservador, despolitizado, subjetivista e psicologizante que paira historicamente sobre as práticas no âmbito da assistência social.

A predominância da pós-modernidade na concepção dessa política, ao contrário do que se propala nessa vertente de pensamento, não permite o discernimento das injustiças sociais, encerra o seu debate nos limites da ordem vigente e não vislumbra a democracia com distribuição de riqueza.

A democracia e, nela, a autonomia, deve incorporar a possibilidade de cada um ser estimulado e capaz de pensar por si mesmo, e a decidir-se criticamente, sem que as verdades sejam eclipsadas por ideologias que o condena à alienação. Ainda, investir para que cada um possa tomar parte do espaço público a fim de fazê-lo expressão do efetivo interesse de todos.

Além disso, na perspectiva da democracia, a autonomia significa a possibilidade concreta de acesso a condições materiais dignas de vida pelo trabalho e pelo seu acesso universal a direitos fundamentais. Nesse sentido, o primeiro aspecto a considerar, para além dos direitos mais básicos (alimento e

abrigo), é acesso ao conhecimento (cultura e educação de qualidade), pois este se constituiu mercadoria cara e de débil acesso à população pauperizada, demandatária da assistência social.

Desse modo, a territorialização precisa ser problematizada como dimensão contraditória que compõe a lógica da sociedade capitalista e expressa desigualdade, segregação, dominação e destituição. Deve ser, por isso, prioridade de investimento social, por meio das políticas públicas, fazendo chegar parte da riqueza concentrada no fundo público ao atendimento de necessidades básicas e universais da população. Pode significar estratégia de fortalecimento da luta de classes, por meio da articulação de demandas e de manifestações coletivas contestatórias e/ou reivindicatórias de outras condições de vida na geografia capitalista.

Nesse sentido, as principais referências conceituais de estruturação do SUAS – família e o território – estão na encruzilhada: entre a *renovação* e o *conservadorismo*. A hipótese é que ambos os referentes podem não se consolidar como inovação e avanço, mas como formas de controle social e afirmação de manutenção da ordem vigente.

Buscando problematizar mais essa afirmação, no próximo capítulo outros elementos serão apensados a essa reflexão, com base na implantação da assistência social nos municípios, considerando o novo paradigma, as orientações nacionais e os desafios das realidades locais.

CAPÍTULO – 5 - A CONCEPÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REALIDADE DOS MUNICÍPIOS: RECURSO À BENEVOLÊNCIA ANTE A FALTA DE RECURSOS

*A coisa não está nem na partida,
nem na chegada, mas na travessia.
(Guimarães Rosa)*

Nesse capítulo é analisada a Proteção Social Básica do Suas, por meio das ações realizadas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) dos municípios, denominadas *serviços socioassistenciais*. O objetivo é explicitar a concepção política do direito à assistência social pública, tendo por base a natureza dos serviços, as atividades realizados, as estruturas e as condições dos municípios em realizar o direito com base na direção expressa das normativas e orientações nacionais.

De acordo com a PNAS (2004), os *serviços socioassistenciais* devem ser organizados seguindo as referências de: *vigilância social*¹⁷⁴, *proteção social*¹⁷⁵ e *defesa social e institucional*¹⁷⁶, as quais a NOB (2005) denomina de *funções da assistência social*. Dessas, a que se encontra mais bem estruturada, não só nos municípios pesquisados, mas no Brasil, é a *proteção social*, hierarquizada em básica e especial. Sobre as outras duas, pode-se dizer que inexistem nas cidades analisadas qualquer iniciativa para viabilizá-las, pois ainda não foram constituídas capacidades de gestão para “conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população” (NOB, 2005, p.93); tampouco de produzir e sistematizar informações para a construção de

¹⁷⁴ Que se refere à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social de famílias e pessoas.

¹⁷⁵ Diz respeito às seguranças de: a) sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, por meio de benefícios continuados e eventuais que assegurem proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, especialmente as mulheres chefes de famílias e seus filhos; b) segurança de convívio ou vivência familiar, por meio de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, dentre outros; c) segurança de acolhida destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento por meio da oferta de abrigo, repouso, alimentação, dentre outras condições materiais, bem como ações socioeducativas.

¹⁷⁶ Está relacionada à garantia de acesso, pelos usuários, às informações sobre seus direitos socioassistenciais e sua defesa, a serem assegurados na operacionalização do SUAS, a saber: direito à informação, ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, que nega procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, isto é, relação direta entre o tempo da necessidade e o da oferta e acesso os serviços; direito à oferta qualificada dos serviços; direito do usuário ao protagonismo e manifestação dos seus interesses, dentre outros.

indicadores e índices territorializados dessa vulnerabilidade e risco pessoal e social (Ibid.). Também não foi, até o momento, desenvolvida a capacidade de exercer vigilância sobre os padrões de serviços da assistência social, com todos os direitos e princípios de direito que devem ser viabilizados aos usuários, conforme a Norma.

Nos municípios pesquisados, a demanda ainda não é conhecida como preconiza a normativa nacional, isto é, de forma territorializada no âmbito de atuação das unidades da política. Tampouco já é possível avaliar, nesses moldes, a correspondência da qualidade e a capacidade (ou não) dos serviços existentes, em atender as necessidades apresentadas, viabilizando as garantias no tempo determinado e correspondente à necessidade posta pelo usuário, isto é, o *direito ao tempo*, o qual se refere a PNAS (2004).

Entretanto, valendo-se dos achados dessa pesquisa, é possível asseverar uma distância entre o declarado, o preconizado e o efetivamente realizado, isto é, prevalece a ausência de respostas qualificadas, contínuas, sistemáticas, planejadas e profissionalizadas em matéria de direitos relativos à política de assistência social.

Os *serviços socioassistenciais*, de acordo com normativas nacionais, já incorporadas à LOAS pela Lei nº 12.435/2011, são organizados pelos níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Esses são operacionalizados por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e da Rede complementar, constituída pelas entidades privadas¹⁷⁷.

Essa pesquisa se limita à rede de proteção social básica (CRAS) e especial de média complexidade (CREAS) de municípios de grande porte, com base nos seus principais serviços, os quais são definidos em âmbito nacional e co-financiados pelo governo federal, com destaque para o de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e a relação destes serviços com os benefícios, programas e projetos na constituição da

¹⁷⁷ A parte analisada nessa tese se limita à rede pública. Em Goiás são poucos os estudos sobre o assunto, um deles é a dissertação de Maria José Viana, a qual analisa a rede privada de assistência social da capital goiana, cujo título é: *Direito e Política Social: o impacto da Loas nas agências de assistência no município de Goiânia*. Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1999.

política de assistência social.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais¹⁷⁸ (CNAS: 2009), os Serviços de Proteção Social Básica, ofertados nos CRAS¹⁷⁹ são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)¹⁸⁰; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Entretanto,

O principal serviço ofertado pelo Cras é o Serviço de Proteção e Atendimento integral à Família (Paif), cuja execução é obrigatória e exclusiva. Este consiste em um trabalho de caráter continuado que visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida (MDS, 2012)¹⁸¹.

O serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é um serviço obrigatoriamente estatal (público) e realizado nos CRAS¹⁸². E é assim definido pela Resolução nº 109/2009 do CNAS (p.6):

[O PAIF] consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função de proteção das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria da sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das

¹⁷⁸ Instituída pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, essa Tipificação, a despeito de ainda reproduzir muitos limites presentes na PNAS e NOB-SUAS, significa um importante esforço nacional em constituir a unificação da política em todo o país, identificando os direitos que deve assegurar pelo nome do serviço, a descrição de seu conteúdo, os destinatários, os objetivos e as provisões que deve viabilizar. Nesse sentido, é uma normativa que orienta objetivamente a atuação da política de assistência social, pela definição de seu conteúdo e obrigações, com base na concepção instituída desde 2004.

¹⁷⁹ O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Atua como a principal porta de entrada do SUAS, dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos (www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica), acessado dia 13/02/2012.

¹⁸⁰ Essa centralidade na família adotada na assistência social tem início de forma efetiva no primeiro ano de mandato do Governo Lula (2003) com a entrada da Ministra Benedita da Silva que cria as Casas da Família, as quais se tornaram mais tarde, já sob a liderança do Ministro Patrus Ananias, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Transformado e explicitado na Tipificação Nacional (2009) como serviço de proteção social, de caráter continuado e voltado à família, o PAIF, desde 2005 vem se consolidando como o carro chefe do SUAS no novo formato ministerial (MDS). O novo ministério, mais amplo, como Desenvolvimento Social, congrega duas políticas (Assistência social e Segurança Alimentar), mas está estratificado em três grandes áreas (Assistência Social, Segurança Alimentar e Transferência de Renda). Nesse desenho, a transferência de renda (PBF) ainda que operacionalizada pelas unidades da assistência social no âmbito dos municípios, não se caracteriza como um direito socioassistencial tal como o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

¹⁸¹ Consultado dia 13/02/2012 em www.mds.gov.br/assistenciasocial.

¹⁸² Os CRAS, de acordo com as orientações técnicas (MDS, 2009) têm por função a oferta do PAIF e a Gestão da Proteção Social Básica no Território.

famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. 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 dos serviços. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico.

Com base nesta definição pode-se afirmar que o trabalho social com famílias, como conteúdo da assistência social, se apresenta com potencial contraditório e conservador. Por sua característica, a implementação desse serviço exige capacidade de gestão com planejamento, orçamento e trabalhadores qualificados para a sua execução no âmbito da política, de forma articulada aos programas e projetos. Essa condição, no entanto, ainda é notoriamente incipiente em grande parte dos municípios, ainda que de grande porte, com gestão plena e com serviços estruturados. Essa política está, é claro, em processo de construção e consolidação, com muito feito e mais ainda por fazer.

Para realizar os serviços, programas, projetos e benefícios, os municípios pesquisados contam com as seguintes estruturas:

QUADRO Nº 01

MUNICÍPIOS E NÚMEROS DE CRAS/CREAS, COM RESPECTIVAS EQUIPES E TIPO DE VÍNCULO DE TRABALHO (2012)

Município	CRAS		CREAS		EQUIPE*		EQUIPE	EFETIVOS
	Total	Estruturas	Total	Estruturas	CRAS	CREAS	Total	Total
Goiânia ¹⁸³	15	Próprias, alugadas ou cedidas	5	Alugadas	289	126	415	164 ¹⁸⁴
Ap. de	4	Alugadas	1	Alugadas				

¹⁸³ Nesse município têm, além dos CRAS, 20 Unidades Municipais de Assistência Social (UMAS). Estas, por serem mais limitadas que o CRAS não é assim que se denominam. Elas pertenciam à Organização Não Governamental criada, paradoxalmente, pelo governo, na gestão do prefeito Darci Accorsi, do PT (1993-1997). A ONG, Sociedade Cidadão 2000, atendia crianças e adolescentes numa ampla rede, em parceria com instituições privadas, de caráter religioso e filantrópico, cuja estrutura e atendimento eram paralelos ao da política de assistência social. Ao ser extinta, já no mandato de Iris Rezende (2007) suas unidades foram “incorporadas” à rede pública e, por sua limitação em atender crianças, sobretudo o PETI, não se constituíram CRAS, foram nomeadas de UMAS. Sua capacidade de atendimento com qualidade, com base nos relatórios mensais (2009, 2010 e 2011) é ainda mais precária que as já insuficientes encontradas nos CRAS. Existem 187 trabalhadores nessas unidades, dos quais 104 são efetivos, ou seja, quantitativos que se aproximam aos dos CRAS, 289 e 129, respectivamente, com total de 476 trabalhadores em todas as unidades. Desse modo, a mesma estrutura paralela se mantém, por segmento, especializada, desarticulada e precária.

¹⁸⁴ Dos trabalhadores efetivos, oito (8) são psicólogos, os quais estão nos CRAS, nenhum nos CREAS. E é quinze (15) o total de assistentes sociais efetivas, das quais nove (9) estão nos CRAS e seis (6) nos CREAS.

Goiânia		(3) própria (1)			45	12	57 **	Não tem
Anápolis	3	Alugadas (2) própria (1)	3	Própria (1 - na sede) Cedidas (2)	20	25	45 ***	9 ¹⁸⁵

Fonte: Relatórios de gestão 2009/2010 e informações do setor responsável em cada município (2012).
Elaboração própria.

* Inclui todos os trabalhadores das unidades, tanto os de nível superior (assistentes sociais, psicólogos e pedagogos) quanto os educadores, administrativos, serviços gerais etc.

** Dos quais catorze são assistentes sociais, treze são psicólogos, sete são pedagogos e vinte e três estão distribuídos entre facilitadores, administrativos, serviços gerais, motoristas, etc.

*** Desses, nove são assistentes sociais e cinco são psicólogos, os demais (trinta e um) são de níveis médio e fundamental.

A prevalência de estruturas alugadas e cedidas (por instituições filantrópicas, religiosas ou públicas), a predominância de trabalhadores temporários e o número insuficiente de profissionais, sobretudo de nível superior nas áreas de referência, expõem aspectos da profunda fragilidade da política de assistência social nesses municípios. Na capital 38,5% dos trabalhadores são efetivos, dos quais 23% tem nível superior. Em Anápolis são 20% de efetivos, destes cerca de 30% tem nível superior, ou seja, mais de 70% são de níveis escolares médio e fundamental nesses municípios. Um quadro ainda pior é verificado em Aparecida com nenhum trabalhador efetivo na assistência social, embora quase 60% tenha curso superior.

Nacionalmente, com base no Censo Suas (2010), em todo o Brasil, na Proteção Social Básica, 48,7% dos trabalhadores tem nível superior. E de nível médio são 37,5%. Do total de trabalhadores da Proteção Social Básica do Suas, 30,7% é estatutário, os demais são contratados por tempo determinado, terceirizados ou outros vínculos instáveis e/ou precários. Na Proteção Especial do Suas, nacionalmente, mais de 50% dos trabalhadores tem contrato temporário em todo o país. E a porcentagem de profissionais com curso superior (pedagogos, assistentes sociais, psicólogos e advogados) nesse nível de proteção (CREAS) é de 48,4%, maior que na Proteção Básica (CRAS).

As informações dos municípios pesquisados confirmam a tendência

¹⁸⁵ O quadro de trabalhadores efetivos de Anápolis é constituído por apenas nove pessoas, sendo uma pedagoga, uma assistente social, uma psicóloga (em desvio de função), três motoristas, um vigilante, um agente administrativo e um trabalhador de serviços gerais, os demais são contratos temporários.

nacional de precárias condições de trabalho, com predominância de temporários e grande rotatividade da equipe. Ainda há a insegurança nas relações de trabalho com a entrada de trabalhadores por o apadrinhamento e outros critérios que não os de competência. E mais, a possibilidade de os serviços serem desmontados em curto espaço de tempo, numa mesma gestão ou em sua mudança, a cada quatro anos.

Nos municípios pesquisados foi identificada como principal ação da proteção social básica nos CRAS a execução do Programa Bolsa Família (PBF), que não é um programa próprio e normatizado como direito no campo da política de assistência social. A esse Programa segue o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Projovem Adolescente e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), todos co-financiados pelo Governo Federal e realizados em todo o território nacional.

Além deles, a Qualificação Profissional (agora chamada de Inclusão Produtiva) é traço histórico e preponderante no campo de atividades próprias da assistência social, sobretudo em Goiânia e Anápolis.

Essa concepção parte da compreensão de que a condição de pobreza é determinada pela falta de qualificação profissional e não inserção no mercado de trabalho. Por consequência, sua solução é intrínseca à entrada, ainda que informal e precária, dos pobres nesse mercado, sob a ideologia liberal da ética do trabalho e da autonomia ante a política de assistência social, na relação inversa ao direito, “resvalando nas armadilhas da reificação: a materialização das relações sociais e a personificação das coisas” (IAMAMOTO, 2007, p.31).

As principais atividades realizadas, bem como a maneira como se efetivam, demonstram a direção política, a dimensão teórica e a articulação delas na execução pública da assistência social nos municípios. No âmbito dos *serviços socioassistenciais* as atividades identificadas nesses municípios foram: acolhimento, atendimento psicossocial, mobilização de famílias, encaminhamentos diversos, atendimento jurídico, visitas domiciliares, institucionais, palestras, cursos e oficinas de qualificação profissional, confecção de artesanato para gerar renda e/ou como terapia ocupacional, grupos de convivência da terceira idade, oficinas socioeducativas temáticas (saúde e educação), reuniões com beneficiários do Bolsa Família, atividades

festivas em datas comemorativas (dia das mães, crianças, páscoa, festa junina, etc.), atividades de educação (disciplina) militar, oficinas de informática, encaminhamento ao BPC e BEs, Preenchimento do CadÚnico, dentre outras, inclusive próprias da saúde, como aferição de pressão arterial (hipertensão) e pesagem de crianças (acompanhamento de crescimento e desenvolvimento).

Considerando a natureza dessas atividades, é possível inferir que na mescla de ações próprias da assistência com a de outras políticas, os municípios buscam se adaptar aos novos referentes normativos da política, mas o fazem reproduzindo as ações tradicionalmente desenvolvidas e não se direcionam para um sistema único de base nacional. A agenda de novos e grandes programas (Cadastro social e Bolsa Família) e a renominação de velhas ações dão o escopo do que se materializa com o nome de serviços socioassistenciais realizados nos CRAS.

Nacionalmente, o Censo Suas (2010) identificou como atividades mais realizadas nos CRAS as seguintes: visitas domiciliares; acompanhamento de famílias; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico; grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias ou por ciclo de vida ou intergeracional; busca ativa; serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF (85% dos CRAS); Programas ou projetos de capacitação e inclusão produtiva (79,4% dos CRAS) e programas ou projetos de inclusão digital.¹⁸⁶

E as situações mais frequentes atendidas nos CRAS do Brasil, também segundo o Censo Suas (2010), por ordem decrescente de incidência são: famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF (58,9%); famílias em situação de insegurança alimentar (46,5%); jovens em situação de

¹⁸⁶ Vale registrar que esse levantamento nacional é realizado a partir de questionários, com perguntas objetivas (fechadas), principalmente do tipo Sim/Não, seguindo a linguagem da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e das Normativas em vigor. Isso, certamente, exclui ou sugere que o registro de outras atividades e ações que tradicionalmente são executadas nas unidades públicas de assistência social sejam classificadas com outros nomes ou ficam fora do banco de dados do Governo Federal, ainda que sejam significativas em referência e montante de realização nos municípios e suas unidades de CRAS. Dessa maneira, a hipótese é que a realidade apresentada nessa tese, ainda que circunscrita a apenas três municípios, é, no limite, mais real, no sentido de se aproximar, de forma mais profunda, de uma totalidade, constituída por um conjunto de ações e serviços que velam e revelam a concepção ainda hegemônica dessa política pública na contemporaneidade.

vulnerabilidade e risco social (43,7%); famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda (43,3%); situação de negligência em relação a crianças/adolescentes (37,7%); indivíduos sem documentação civil (36,6%); situação de negligência em relação a idosos (27,9%); crianças e adolescentes fora da escola (19,2%); demandas de provisão material (exceto alimentos) (16,6%); usuários de drogas (14,5%) e situações de violência doméstica (12,1%).

Combinando as atividades mais realizadas com as situações mais frequentes, isto é, atendimentos mais comuns dos CRAS, em âmbito nacional, predominam como conteúdo materializado na assistência social, em primeiro lugar, as atividades do PBF (visitas e acompanhamento de famílias; descumprimento de condicionalidades, insegurança alimentar - nesse caso, fome - e candidatos que esperam receber o benefício) e a inclusão produtiva. Estas são as duas frentes de trabalho que conformam hoje a identidade da assistência social pela atuação dos CRAS no Brasil, conforme demonstra o Censo Suas (2010).

Situação esta que indica pelo menos três características, as quais serão mais bem analisadas adiante: o controle social público sobre os pobres pelas condicionalidades, a ausência ou precariedade do atendimento - com destaque para os Benefícios Eventuais - e a continuidade de atividades tradicionalmente desenvolvidas como atribuições da assistência social na atenção aos pobres. A exemplo, os grupos de bordado, fuxico, panos de prato, etc. O objetivo é a ilusória inclusão produtiva e, ainda, a terapia ocupacional. Atividades renominadas como *serviços de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários*, corroborando as *normativas nacionais*, mas que permanecem, ainda, essencialmente as mesmas e com os limites de sempre.

Em se tratando de atividades voltadas ao PBF, o que prevalece é o controle social das famílias, tangenciado pelas condicionalidades. Quanto às demais atividades, muitas são ações renominadas que existem desde a LBA, passando pelo governo FHC e LULA aos dias atuais. Estudo de Boschetti (2003) detalha essas ações e seu financiamento, por segmento e situação, desde 1994, com base em documentos da LBA e da gestão FHC. Valendo-se dessas informações pode-se inferir que, comparativamente, houve pouca

mudança no recorte focalizado, por segmentos e conteúdo da assistência social, prevalecendo a sua histórica concepção e conteúdo.

Além disso, nos municípios pesquisados, ao comparar as informações do que é realizado nos CRAS, com o que é planejado e relatado pelos órgãos gestores oficialmente em seus documentos, identificou-se, por meio das visitas técnicas, que as mudanças conceituais explicitadas na direção do Suas e da assistência social como direito, ainda se circunscrevem às terminologias adotadas, com base nos documentos nacionais e raras vezes não ocorrem exclusivamente nos relatórios e planos.

De um modo geral, ficou confirmada nos três municípios goianos a tendência nacional apreendida no Censo Suas (2010) em relação tanto a atividades mais realizadas quanto a situações mais frequentes, ou seja, a predominância de atendimentos relacionados ao PBF, desde o cadastro ao acompanhamento de condicionalidades e/ou perfil de entrada e permanência. E em segundo lugar vem a inclusão produtiva/qualificação profissional ou a situação de insegurança alimentar (demanda por cesta básica), variando entre os municípios, conforme possibilidade de atendimento.

No bojo das situações mais frequentes, nesses municípios, contrariando a tendência nacional, não é o acompanhamento do descumprimento de condicionalidades que predomina, mas a certificação do perfil das famílias que solicitam o benefício, pois as condicionalidades não são, a rigor, acompanhadas. Exceto, em caso de denúncia e situação considerada grave.

A segunda situação mais frequente difere de acordo com o município: na capital é a qualificação profissional, pois esse é, como já dito, via de regra, o mais tradicional serviço desenvolvido pela assistência social em Goiânia¹⁸⁷. Em Anápolis é a cesta básica que disputa a segunda situação mais frequente. Este é o único dos três municípios que garante o benefício com relativa regularidade; em Aparecida de Goiânia a segunda situação mais frequente, distintamente, é a procura dos CRAS pelas mães, cujos filhos são usuários de drogas. Vão buscar atendimento para os filhos e sua inclusão em programas

¹⁸⁷ Até as estruturas próprias foram concebidas para a qualificação profissional, nessa época, voltada principalmente para os adolescentes e idosos. Elas foram construídas nos governos do prefeito Nion Albernaz, sob a liderança da então primeira dama e secretária da assistência social, Geralda Albernaz. (Mandatos: 1983-1986; 1989-1993; 1997-2001).

que oferecem trabalho e renda. E, por fim, a terceira situação mais frequente, nos três municípios, são as famílias cadastradas e elegíveis, mas ainda não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda. À espera, elas vão ao CRAS acompanhar e cobrar as respostas.

As demandas distintas certamente são constituídas pelo padrão de garantias de cada município, que vai se tornando referência para a população que busca a política, ainda que os programas, serviços e benefícios mudem de nome a cada gestão. Isso não quer dizer que outras demandas e ofertas não ocorram, aqui foram destacadas as predominantes dos CRAS, identificadas em cada realidade.

A maneira com que cada município trabalha suas situações mais frequentes também varia. Esta depende da estrutura com a qual a equipe conta. As condições de trabalho influenciam de forma determinante na metodologia e no processo de trabalho dos profissionais.

Desse modo, em Goiânia, o que se realiza são reuniões mensais com famílias para orientar ou cobrar as condicionalidades, pois não há disponibilidade de carros para visitas; em Anápolis, as visitas são como uma finalidade do CRAS e constantes, as quais são realizadas com vários objetivos, sobretudo, os relacionados ao cadastro e à solicitação de cesta básica.

Em Aparecida, também sob a liderança do PBF, são frequentes as visitas, que disputam tempo com as atividades do PAIF e do Projovem, realizados distintamente, mas o primeiro se sobrepondo sempre ao segundo, desafiando a equipe insuficiente a realizar todas as demandas relacionadas tanto aos programas quanto aos serviços.

Tanto os relatórios quanto os PPAs das gestões pesquisadas seguem *ipsis litteris* os termos da Resolução CNAS 109 (2009) que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Mas, ao relacionar os termos adotados com as ações executadas, identifica-se várias contradições, ainda mais evidenciadas nos relatórios mensais ou trimestrais das unidades e departamentos de coordenação de cada área (serviços, programas, projetos). Também as visitas técnicas contribuíram para apreender essas contradições, pois as informações coletadas explicitaram a distância do planejado ou relatado pela sede do órgão com o que é efetivado nas unidades (CRAS e

CREAS)¹⁸⁸. Esse dado remete a outro importante aspecto da concepção da política, intrínseco à lógica da gestão, a de que os planejamentos e os relatórios são feitos em gabinetes, de forma tecnocrática, não contam com o devido envolvimento coletivo dos trabalhadores e dos usuários. Assim, esses documentos autoritários, terminam sendo peças justificadoras de recursos recebidos ou de divulgação da gestão e não, necessariamente, expressão da realidade.

Nos municípios são muitas as ações realizadas pelas secretarias de assistência social que não tem relação com os serviços e programas de caráter nacional. Estas, em geral, acontecem fora das unidades relativas aos níveis de proteção social do Suas. São ações “paralelas” que reúnem um pouco de tudo: atividades próprias de outras políticas, principalmente, trabalho, educação, segurança alimentar, saúde (inclusive psicoterapia), e, ainda, caridade e benevolência. Também é comum os serviços serem criados, constarem nos planos e relatórios e serem extintos ou não executados em curto espaço de tempo, entre uma gestão e outra e até na mesma gestão. Pela grande rotatividade de trabalhadores e coordenadores, as informações se perdem. Esses aspectos comprovam o quanto essa política ainda é desenvolvida sem planejamento, objetivos, continuidade, de forma a garantir ações sistemáticas e referenciadas, o que dificulta se tornar direito social.

Por essa razão, um dos maiores avanços potenciais do Suas é a direção nacional de uma política que se faça realizar como direito, identificável e passível de exigência pela população. Com o propósito de superar a fragmentação, a desarticulação e a desqualificação da política, unificando a nomenclatura, a concepção, o conteúdo e as estratégias de sua implantação,

¹⁸⁸ Há uma profusa produção de relatórios nas unidades, gerada por cobranças dos setores de planejamento. Porque são esses relatórios que servem de base para a elaboração do relatório geral de gestão, encaminhado para a aprovação do conselho municipal. Os relatórios das unidades são bem diferentes do relatório final. Eles trazem informações detalhadas e apontam problemas relativos ao cotidiano dos serviços, denunciam o não atendimento e as precárias condições de atuação profissional e atendimento da política. Constam avaliações e reivindicações das equipes sobre o número insuficiente de trabalhadores, a ausência de recursos, comida, equipamentos, estruturas, etc. Informações quase sempre omitidas pelo relatório geral, que prioriza os aspectos positivos e numérico-produtivista, feito anualmente pelos setores de planejamento das sedes, ligados aos gabinetes, eles divulgam, em geral, o que enaltece a gestão e não os seus problemas. Por isso, esses documentos foram muito importantes para a apreensão do objeto, assim como as anotações circunstanciadas durante as visitas técnicas nas unidades. Entretanto, a produção sistemática de registros não ocorre em Anápolis como nos outros dois municípios. Aqui há um registro simples, quantitativo e com defasagem de tempo.

a PNAS/SUAS elege a família e o território como principais matrizes de sua estruturação em todo o país. Nessa direção, o CRAS é considerado a “porta de entrada”, todavia, o determinante é o Bolsa Família. Nesse compósito um derrui a possibilidade do outro se fortalecer, na medida em que é sucumbido pelas premências do que se sobressai e se constitui principal conteúdo e identidade da política, na atualidade. O que pode ser mais bem apreendido no item que se segue a esta análise.

5.1 O PAIF SUCUMBIDO ÀS PREMÊNCIAS DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A DIFÍCIL IMPLANTAÇÃO DO SERVIÇO

O PAIF é pedra fundamental, basilar da “nova” política de assistência social, que vem sendo construída no Brasil desde a publicação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, em 2004 (MDS, 2012, p.5).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é um dos principais serviços *socioassistenciais* dos CRAS. É, de acordo com a PNAS, a pedra fundamental e basilar do Sistema. Entretanto, na realidade dos municípios pesquisados, as premências do maior programa de transferência de renda existente, operacionalizado por esta política, e o peso do tecnicismo burocrático envolto no trabalho social dos CRAS, determinado pela focalização, condicionalidades e o conservadorismo, são determinantes para explicitar que direção esse serviço assume.

Nas várias formas de execução dos serviços nos CRAS, o PAIF é subentendido como CRAS nos municípios estudados. Um é o outro, praticamente não se faz distinção¹⁸⁹. Todo o CRAS é o PAIF, tudo que se faz no CRAS é PAIF. É como se o CRAS fosse a casca (estrutura) e o PAIF o miolo (conteúdo). É assim traduzida nos municípios a ideia de CRAS/PAIF. O que se explica no fato de ser por meio do PAIF que chegam os recursos para os CRAS e com os quais se contrata as equipes de referência (assistentes sociais e psicólogos). O CRAS é a única unidade pública de proteção básica do SUAS, que tem por objetivo

prevenir ocorrências de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de

¹⁸⁹ Isso foi percebido na maneira como os profissionais se referem ao PAIF/CRAS ou como relatam as atividades nos documentos.

potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania (MDS, Orientações CRAS, 2009, p.9).

Como unidade pública constitui-se a referência do Sistema para o desenvolvimento de todos os seus *serviços socioassistenciais* de proteção básica no território de sua abrangência. Com a finalidade expressa de Gestão da Proteção Social Básica no Território e oferta do PAIF (PNAS/2004), o CRAS assume como fatores identitários os dois grandes eixos estruturantes do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização (MDS, 2009).

Entretanto, nos municípios pesquisados, dentro do que assinala a Política Nacional, esses *serviços socioassistenciais* estão sucumbidos pelas demandas do PBF. Esse benefício, por ser monetário, é o que atende de forma mais imediata a necessidade da população, apresentando maior demanda. E, ainda, por ser esse o programa eleito como prioritário no enfrentamento da pobreza, desde os primeiros anos do governo Lula, nascido no contexto neoliberal em que predomina a restrição de direitos e a focalização. De acordo com Yazbek (2009, p.159),

na última década do século XX, tornaram-se evidentes as aspirações neoliberais na política social brasileira, face às necessidades sociais da população. Uma retomada analítica dessas políticas sociais revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Estas políticas focalizadas permaneceram e se expandiram no governo Lula, como é o caso dos Programas de Transferência de Renda.

Esse fato fragiliza a realização do que é definido como campo da política de assistência social. Somado a este, as equipes insuficientes, compostas por profissionais quase sempre sem experiência na área, teoricamente pouco preparados e sem as condições adequadas para a execução de um trabalho que requer

tanto competência teórico-metodológica para ler a realidade e atribuir visibilidade aos fios que integram o singular no coletivo quanto o conhecimento do modo de vida, de trabalho e expressões culturais [dos] sujeitos sociais, como requisitos essenciais do desempenho profissional, além da sensibilidade e vontade políticas que movem a ação (IAMAMOTO, 2007, p.221).

Essas requisições, paradoxalmente, se tornam tanto mais imperiosas quanto difíceis de desenvolver-se expandir-se. Elas se põem como desafios em tempos de aprofundamento da precarização de contratos, condições de trabalho e de formação profissional, bem como de radicalização da questão

social. Todo o processo de trabalho é profundamente condicionado pela ideologia das relações vigentes na sociedade contemporânea e pelas mudanças de direção do Estado rumo às contrarreformas. O que se agrava com a ausência de planejamento, avaliação e de registro qualitativo das atividades, assim como de propostas que constituam espaços de participação. Estes poderiam propiciar a defesa dos legítimos interesses e demandas dos usuários, politizando suas realidades, postas na condição de classe e visualizadas nas suas necessidades sociais não asseguradas.

A lógica e ideário neoliberal, ao contrário dessa direção, vem ampliando o reforço às velhas práticas, embasadas em concepções que destoam do direito social e dever público. Situação que impede o avanço, gasta mal os poucos recursos, sobrecarrega os trabalhadores, confunde a população, reforça a referência que cria uma demanda pela expectativa e compreensão do que se vê e não necessariamente pelo que as necessidades humanas indicam para o campo dos direitos, visando efetiva melhoria da qualidade de vida objetiva e subjetiva. O que implica aquisições materiais e políticas, isto é, acesso a bens, serviços e recursos econômicos, mas também informações e apoio, a fim de possibilitar outras conquistas no campo da organização coletiva, participação qualificada e exigência de direitos.

Isso posto, reafirma-se que, na realidade, as maiores demandas relacionadas ao PAIF, em cada um dos municípios pesquisados, são, em certa medida, condicionadas pelo que é realizado na gestão e visto pela população. Dessa situação se infere que a pouca participação dos usuários nas atividades, dentre outros fatores, tem influência das relações mediadas por necessidades imediatas e não por um trabalho social qualificado e sistemático.

Quando a população busca só os serviços específicos e emergenciais, a hipótese é de que a sua relação é pontual, assim como o são os seus direitos e atendimentos. Quando há um vínculo sistemático com os serviços, o trabalho socioeducativo é possibilitado e tem reflexo na participação dos usuários, nas suas presenças e intervenções nas atividades, nos grupos, nas pré-conferências, nas conferências e outros momentos de reflexão e de trabalho social. Essa tendência foi verificada no município de Aparecida de Goiânia, único dos três em que se registra a presença sistemática dos

usuários nos CRAS em diversas atividades.

Os princípios identitários do CRAS (matricialidade sociofamiliar e a territorialização), bem como o seu vínculo ao SUAS, nem sempre é de domínio da equipe de referência das unidades. No geral, esse sistema ainda está distante de ser compreendido e defendido como possibilidade do cotidiano e estratégia de fortalecimento do direito à assistência social, conforme explicitaram as técnicas e coordenadoras de CRAS:

O suas é uma realidade, mas ele não é falado aqui, tudo só mudou de nome. Não mudou mais nada. Estamos ainda no discurso. Não existe a clareza do que é o SUAS nem por parte da coordenação nem dos funcionários. Nós técnicas somos chamadas a fazer atendimento de balcão. Nosso trabalho deveria ser mais intenso, mas não temos nem sala. Já tentamos fazer grupo de estudos e não somos respeitadas. Tem dia que não tem nem papel para trabalhar. Estamos há muito tempo sem fazer visita, pois o carro não vem, ainda que esteja agendado ele não vem. Na Secretaria são priorizadas outras atividades, como o casamento comunitário. O resto é muito precário. Falta verba, recursos, tudo... (Assistente Social no CRAS Nº 3, Goiânia, 2011).

O SUAS não tem sido discutido e considerado aqui. A equipe muda muito, a maioria é apadrinhada e não temos abertura para mandar. O atendimento é intenso e não temos tempo para estudar. Quando temos tempo fazemos estudo de caso (Assistente social do CRAS nº 5, Goiânia, 2011).

Nunca houve discussão do SUAS aqui, a primeira vez que se falou essa palavra foi agora na Conferência municipal (Assistente Social do CRAS nº 10, Aparecida de Goiânia, 2011).

A compreensão circunscrita ao imediatismo produtivista, sobretudo dos coordenadores¹⁹⁰, com destacada função de captar dividendos políticos-eleitorais ao seu padrinho¹⁹¹ ou força política, impõe aos técnicos a direção assistencialista, patrimonialista e limitada do “atendimento de balcão”,

¹⁹⁰ Mas também os técnicos (psicólogos, assistentes sociais, pedagogos e outros) que são, em grande parte, apadrinhados, já que não há concurso público e quando há não contrata o número de profissionais suficiente para suprir a demanda. De acordo com os coordenadores, nesses “técnicos” quem manda mais é o padrinho, inclusive no seu tempo de trabalho e não só no que faz.

¹⁹¹ Ainda que as recomendações nacionais definam e orientem um perfil profissional, sobretudo, para ser coordenador de CRAS – ter escolaridade mínima de nível superior, ser concursado, ter experiência em gestão pública e domínio da legislação pertinente, etc. – dado a escassez desse profissional, ausência de concursos públicos, dentre outros fatores, isso não ocorre. O que foi identificado nessa pesquisa é que os profissionais são predominantemente temporários, apadrinhados político-partidários e, muitas vezes, sem a escolaridade exigida, ou com formação fora do escopo de “profissionais da área”. Há pessoas contratadas por terem sido mediadoras na cessão do espaço do CRAS à prefeitura. Por esse motivo, “adquiriram direito” de mandar ou permanecer coordenadores por muitos anos, mesmo na troca de gestões. Além disso, em Aparecida de Goiânia e Anápolis não há gratificação para o coordenador, devido ao tipo de vínculo e à ausência de plano de cargos, carreira e salários. Fica restrita a lista dos que querem assumir a responsabilidade sem gratificação, pois como técnico o salário é o mesmo e se pode trabalhar menos.

demonstrando que há várias concepções da assistência social em disputa nos municípios e em cada uma das unidades de atendimento. Concepções nas quais não importa apreender as mediações da particularidade na relação com a totalidade, tampouco desenvolver um trabalho coletivo, sistemático, no escopo do que preconiza a política pública como dever do Estado e direito da população. Essas compreensões também elidem a possibilidade de estudar a realidade para um trabalho planejado e qualificado. Elas priorizam o “caso”, com abordagens individualistas das expressões da questão social. Estas abordagens adensam os influxos conservadores e focalizados que se nutrem na perspectiva funcionalista e neoliberal¹⁹².

Em função da imensa demanda do Bolsa Família, chamado de “o carro chefe” pelas equipes dos CRAS nos três municípios, o PAIF, de acordo com esses profissionais, “não é executado”, em muitos lugares. Perguntados sobre *como o CRAS tem atuado no Suas*, algumas respostas (de diferentes CRAS) dão a dimensão dos limites desse pleito, que pode ser ilustrado com a seguinte:

A atuação do CRAS no SUAS é insípida, tem equipe de referência, temos sinais de onde começar, mas estamos num campo de guerra entre equipe de referência e técnicos de anos na mesma atividade que não muda o jeito de pensar (das oficinas de qualificação) e a coordenação que é indicação política e faz muita politicagem para o seu padrinho (Assistente Social do CRAS nº 3, Goiânia, 2011).

Uma especificidade da capital é a situação de “velha equipe” e “velhos programas”. Contando com profissionais efetivos do tempo anterior às normativas atuais, esse município, em que pese todas as dificuldades comuns aos outros, apresenta mais elementos na resistência em incorporar conteúdo novo ao trabalho social da política. Resistência de quem há anos executa o trabalho com outra concepção e “não querem uma nova visão, pois isso significa o fim deles. Estão há anos fazendo o mesmo, mudar significa cavar a própria sepultura”¹⁹³ (Assistente social do CRAS nº 3, Goiânia, 2011).

¹⁹² Na análise de Yamamoto (1992, p.29/30), sobre os fundamentos da herança conservadora no serviço social, “a individualização dos *casos sociais*, em detrimento do reconhecimento da situação comum vivida pelos segmentos sociais” é característica marcante da atividade profissional orientada pelo conservadorismo. Nessa direção, as características individuais tendem, conforme a autora, “a ser apreendidas sem vinculação com suas bases materiais, isto é, subjetivamente e apartadas da situação social de vida” das pessoas atendidas no cotidiano profissional.

¹⁹³ Refere-se aos vários instrutores de cursos de qualificação profissional, existentes em vários CRAS, contratados e efetivados no tempo do Programa denominado Trabalhando com as Mãos (Gestão PSDB - 1992-2000) e que ficam ociosos, pois não há demanda, nem material, ou qualquer investimento para o

Em Aparecida de Goiânia, na maior parte de suas unidades básicas, de acordo com seus técnicos, ainda que com dificuldades, a prioridade do CRAS é o PAIF, é a centralidade na família, para fortalecer a convivência familiar e comunitária, mesmo que a palavra Suas não seja usualmente adotada. E o planejamento das ações, segundo eles, é feito com base na Tipificação Nacional, a partir da demanda identificada no território e participação dos usuários dos programas que desenvolvem (PAIF, Projovem, Grupos de Gestantes, Mulheres e idosos). Nos outros dois municípios, porém, a realidade destoa, na maioria das suas unidades:

Nunca ouvi falar em matricialidade sociofamiliar, ainda não sei o que é (Psicóloga do CRAS nº 1, Goiânia, 2011).

Nunca houve capacitação, reunião ou qualquer discussão da tipificação dos serviços socioassistenciais. Ainda não estudamos isso (Assistente Social do CRAS nº 4, Goiânia, 2011).

Até hoje não vivemos o PAIF. O atendimento a grupos, a famílias não existe (Assistente social do CRAS nº2, Goiânia, 2011).

É doloroso fazer o censo Suas, pois não temos tantas coisas que são cobradas (Assistente social do CRAS nº 2, em reunião de equipe/avaliação, Goiânia, 2011).

Pelo PAIF a assistente social ou a psicóloga faz visita por situação de conflitos ou vulnerabilidade social (coordenadora do CRAS nº11, Anápolis, 2011).

PAIF? Não tenho informação, gostaria de ter (psicóloga do CRAS nº 13, Anápolis, 2011).

A gente faz o que a família pede. Às vezes ela quer só a cesta básica, ou só a vaga na creche ou só o Bolsa Família. (Assistente social do CRAS nº 12, Anápolis, 2011).

Eu sei que o CRAS tem que trabalhar com a família. Essa é uma orientação lá de cima, da secretaria, é uma espécie de finalidade do CRAS, mas ainda não fazemos (psicóloga do CRAS nº 12, Anápolis, 2011).

Essas informações demonstram a fragilidade do SUAS em seu principal serviço – o PAIF, com destaque para três aspectos. O primeiro é a falta de estrutura e investimento na capacitação e condições de exercício profissional, assim como a ausência de direção ética e política do trabalho social realizado no conjunto dos serviços, programas, projetos e benefícios da política. O segundo é a confirmação da incompreensão da política, somada à inexperiência da equipe contratada. E, por último, relacionado a este, a concepção de atendimento pontual, por situação de conflito ou vulnerabilidade, demonstrando uma relação psicologizada, basista, espontaneísta e despolitizada com as expressões da *questão social*.

tipo de artesanato (fixo) que sabem ensinar, as oficinas estão esvaziadas e não querem fazer outras coisas.

A predominância de profissionais com vínculo transitório, inserção apadrinhada, com pouca ou nenhuma compreensão teórico-histórica da política de assistência social, vindos de cursos sem atuação na área, ou profissionais formados à distância, cuja capacitação técnica percebida, nesse caso, é muito frágil, aquém do necessário para um trabalho profissionalizado, é uma realidade que desafia o propósito de consolidação dos serviços e do direito. Especificamente nos dois últimos aspectos mencionados, o município de Anápolis se sobrepõe aos demais.

De um modo geral, é comum ainda no Brasil, como indicam as pesquisas (MDS, 2010) uma precariedade na profissionalização da assistência social, a qual se relaciona tanto à ausência de capacitação quanto de concursos públicos, condições de trabalho e valorização profissional.

Nesse contexto é vasta a possibilidade de distintas direções ao trabalho com famílias, nos serviços desenvolvidos nos CRAS, pois há inúmeras concepções nas quais podem se embasar. A possibilidade de hegemonia da concepção moralista e conservadora, culturalmente dominante na história da assistência social é real, como pode ser conferido nos dados dessa pesquisa. A hegemonia é compreendida aqui como categoria política, e a cultura como dimensão fundamental dessa hegemonia (IANNI, 1992).

No bojo dessa cultura, estão as disputas dos vários projetos em curso para a política de assistência social, em consonância com distintos projetos societários. Estes são portadores de distintas nuances políticas, partidárias, religiosas, teóricas, de segmentos e de perspectivas profissionais, principalmente no âmbito do serviço social e da psicologia.

Entrecortada pelo conservadorismo e pela fragmentação na assistência social, as disputas entre os segmentos tem se tornado cada vez mais evidentes no conselho nacional (CNAS), nas gestões, nas conferências e na operacionalização da política, a despeito de um sistema único em construção. O que tem, dentre outros, relação com trajetórias e situações pessoais, militâncias profissionais e corporativismo. Uma situação identificada em Goiânia é uma orientação contrária à normativa nacional, defendida oficialmente pela SEMAS, mas com distinta direção interna. De acordo com técnicos do CRAS n.1, (Goiânia, 2011): “há uma clara orientação do Departamento de Gestão dos CRAS e Umas para que as equipes técnicas de

referência trabalhem com os programas de atendimento à criança e adolescente (PETI, Projovem, PM e Bombeiro Mirim) e vão deixando o trabalho com famílias”. As orientações colidentes com a direção dos documentos nacionais também apontam discordância no âmbito de distintos projetos existentes, além de incompreensão.

Não obstante as orientações locais destoarem das nacionais, ainda que a elas se refiram em documentos oficiais, identifica-se ampla adoção de conceitos como *vulnerabilidade* e *risco social*, presentes nas normativas (CNAS e MDS), tanto por parte dos profissionais, quanto em documentos dos órgãos de gestão. A ideia é de que esses conceitos ampliam a atuação da assistência social, superam sua marca de política focalizada, pois “agora não é mais só para pobre, mas para todos em situação de vulnerabilidade e risco” (As.Social do CRAS nº 1, Goiânia, 2011).

Na realidade, desde que essas expressões vêm sendo largamente difundidas pelos documentos oficiais passaram a ser paulatinamente adotadas no jargão profissional da assistência social. De acordo com Yamamoto (2007), essas e outras expressões (exclusão, inclusão, apartação etc.) são hauridas na ideia de uma “nova questão social”, e com base em Martins (1997), a autora afirma que há uma “fetichização conceitual” na renovação da “velha questão social”. Essa metamorfose de conceitos, para ela, em sua lógica tudo desenraiza e a todos submete às leis do mercado.

No entanto, ainda é difícil encontrar as expressões SUAS, PAIF, PNAS e outras que deveriam, via de regra, embasar a atuação profissional nos CRAS e a produção de relatórios das unidades. Mas elas aparecerem somente em PPAs e Relatórios Gerais de Gestão da política nos municípios. Nesses, o novo jargão difundido nos documentos nacionais são tomados como produções próprias e corriqueiras, sem inclusive referência, adotados de forma ampla e irrestrita. Porém, paradoxalmente, os objetivos declarados não raro se restringem e se contradizem em relação a eles, por exemplo, a

SEMDS tem o papel de assistir às famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, buscar ajudá-los nas suas carências e dificuldades, procurando solucionar os problemas que estas enfrentam, encaminhando os membros da família para os respectivos programas de atendimento, de qualificação e profissionalização visando a melhoria da qualidade de vida, a geração de renda, e a consequente independência do benefício (*Relatório de Gestão - Anápolis, 2009, p. 33*).

Por isso,

os beneficiários são orientados e estimulados a participarem de atividades em grupos de convivência e participarem de cursos de qualificação profissional ofertados gratuitamente pelo município. Mas como a participação em cursos de qualificação profissional e geração de renda não é uma condicionalidade, enfrentamos resistência por parte de beneficiários (Relatório de Gestão, 2009, p. 33).

A concepção explicitada nesses objetivos é a da ajuda, benemerência e, por consequência, da negação da condição de direito na política de assistência social. E as expressões da *questão social* postas pelos mandatários são identificadas como problemas e dificuldades dos individuais e famílias, os quais poderão ser resolvidos pela qualificação profissional. Esta deverá, por sua vez, levar à situação de não depender mais do benefício. Como solução apresentada no enfrentamento dos problemas relativos a carências e dificuldades, os beneficiários deverão aceitar (sem resistência) o que o município “oferece gratuitamente”. A resistência, nesse caso, é um impedimento da solução que se apresenta por meio da política, sugerindo que aceitá-la seja mais uma das condicionalidades para acessar “direitos”. Ambas as concepções, isto é, que o público é “oferta/gratuito” e a condicionalidade negam a relação de direito, materializado no acesso à riqueza coletiva, por meio do fundo público.

No campo do empirismo positivista, a perspectiva apresentada se haure do referencial segundo o qual a desigualdade é naturalizada e sua abordagem é conservadora. Sendo o conservadorismo uma

forma de pensamento e experiência prática [resultante] de um contramovimento aos avanços da modernidade, e nesse sentido, suas reações são restauradoras e preservadoras, particularmente da ordem capitalista (YAZBEK, 2009, p.147).

Por esse viés ideológico, a abordagem às expressões da questão social se dá como problema principalmente moral, em que os valores e os comportamentos se tornam objeto de preocupação da política, mais do que os provimentos materiais, pois a finalidade é a integração dos indivíduos e suas famílias nas relações sociais vigentes.

Com essa compreensão, são claras as prioridades da política de assistência social nesse município, o Bolsa Família (que é provisório) e a qualificação profissional “oferecida gratuitamente” pelo poder público, como

condição para que cada um passe a se virar no mercado a partir da hora em que aceita, sem resistir, essa “solução”.

Em Goiânia não é diferente, embora não explicitado da mesma maneira em seus documentos. Citando os princípios e diretrizes da PNAS e NOB/Suas, o PPA da capital explicita que a gestão da política nesse município vem “rompendo definitivamente com ações de natureza assistencialista, clientelista, fragmentada e descontínuas” (PPA 2010-2013, p. 5). E dentre os objetivos da política municipal em relação à Proteção Social Básica, estão

contribuir com o processo de inclusão social, tendo a família como foco de atenção das ações [...] visando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a inserção social e o protagonismo dos usuários”. [E, ainda] “ampliar ações de qualificação profissional e/ou inclusão produtiva, segundo os interesses e necessidades da população como estratégia de geração de renda e trabalho na perspectiva de inclusão social, garantindo a autonomia e a justiça social” (idem, p.34).

Também em Aparecida, ainda que não seja forte nos CRAS a qualificação profissional ou ações de inclusão produtiva, o parâmetro de implantação dos serviços é o PBF e entre suas principais diretrizes estão “políticas concretas de geração de trabalho e renda com qualificação profissional e projetos de economia doméstica” (PPA 2010-2013, p.16).

A qualificação profissional é tomada como forma de superar o assistencialismo, pois rompe com a “dádiva” e empreende “solução” para a base do problema que demanda as ações e, principalmente, os benefícios assistenciais. A perspectiva declarada é a inclusão social¹⁹⁴, a autonomia e a justiça social. Palavras que, aliás, se apresentam como “mágicas”, ainda que absolutamente descoladas de sua relação seminal com o capitalismo e as formas de sua reprodução.

Nesse sentido, o principal serviço do CRAS, o PAIF, a despeito de ser fortemente determinado - e não necessariamente integrado, - pelas ações que circunscrevem o burocrático aparato logístico, tecnológico e meritocrático de

¹⁹⁴Sobre as terminologias exclusão/inclusão, Iamamoto (2007, p.166), com base no pensamento de Martins, analisa: “o chamado processo de exclusão cria uma *sociedade paralela*: excludente do ponto de vista econômico e includente do ponto de vista moral e político. Separa materialmente, mas unifica ideologicamente no imaginário da sociedade de consumo e nas fantasias pasteurizadas e inócuas do mercado”. Também Paiva (2006) registra que a noção de exclusão, por sua indiferenciação, recobre situações sem tornar legível o pertencimento a uma classe social.

acesso e permanência à transferência de renda (PBF), dá a dimensão objetiva dessa perspectiva de *inclusão, autonomia e justiça social*. O que pode ser verificado nos objetivos e prioridades do PAIF, ou seja, o fortalecimento de vínculos:

Durante o mês de março proporcionamos o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários com a oferta dos serviços socioassistenciais de proteção básica. A equipe técnica informou e orientou a comunidade e usuários que estiveram presentes requerendo seus direitos. Sendo que, na maioria, foram os beneficiários do Programa Bolsa Família com dúvidas quanto à atualização do cadastro e condicionalidades do Programa (Relatório mensal de CRAS, Goiânia, março de 2011, p. 5).

Esse registro explicita o limite teórico-metodológico desse serviço tanto em relação aos seus objetivos e prioridade quanto da perspectiva que o embasa no município. Não foi identificado de que maneira asseguram o “fortalecimento de vínculos”.

De fato, em que consiste esse serviço nos CRAS? Tudo o que fazem é descrito com tal propósito, demonstrando uma compreensão banalizada em torno de um serviço complexo, que envolve muitas dimensões. Por isso, mais do que incorporar o jargão no discurso, esses serviços precisam ser avaliados criticamente, desde a concepção nacional à sua realidade nas políticas dos municípios.

Na apreensão da maior demanda dos CRAS nos municípios e no confronto com o preconizado e realizado pelo PAIF, identifica-se uma tentativa de conjugar a concepção anterior com o que deve ser realizado por força da relação federativa em torno do SUAS. No entanto, ainda não há mudança de concepção propriamente, traduzida na processualidade da política. O que explicita os limites da direção nacional e sua possibilidade de confrontar a realidade conservadora dos municípios.

Por maiores que sejam as inovações na lógica de gestão, com criação de secretarias no lugar de fundações e adoção de nova nomenclatura, a assistência social como política pontual e sem planejamento, ainda predomina, colocando abaixo os princípios legais e regulamentares, dentre os quais o de descentralização político-administrativa; participação popular do cidadão usuário; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. O que se sobrepõe, de fato, é a realização de um trabalho sem direção e assistemático, não profissionalizado e sem participação efetiva da população

usuária. Ainda que nos relatórios quase sempre apareçam essas expressões. Elas, semanticamente, são cada vez mais peremptórias na gestão e nem tanto na realidade da política:

A atual gestão da Política de Assistência Social busca uma nova concepção de assistência social tendo em vista o atendimento das leis acima mencionadas [Loas, PNAS, NOB/SUAS etc.] e, sobretudo, direciona suas ações de forma a garantir a cidadania, descaracterizando ações de natureza assistencialista e buscando reconhecer os usuários como titulares de direitos sociais. (PPA-2010/2013, Aparecida de Goiânia, p. 3).

Os três quadros que se seguem sintetizam as principais atividades desenvolvidas nos municípios no âmbito PAIF, o serviço da Proteção Básica do Suas. Com objetivos expressos de fortalecer a função protetiva da família, prevenir rupturas de vínculos familiares e comunitários e, ainda, promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo com o usufruto dos direitos, as atividades realizadas nos municípios, com base em seus documentos, são as seguintes:

QUADRO Nº 2

Aparecida de Goiânia: Tipos de atividades do PAIF, com respectivas quantidades realizadas durante 2010 pelas unidades de atenção básica (CRAS) e sede da Secretaria de Ação Social de Aparecida

Atividades (PAIF/CRAS)	Quantidade	Outros ¹⁹⁵ serviços/projetos (CRAS)
Visitas domiciliares	2.845	Projovem
Atendimento psicossocial (pais, crianças e adolescentes)	573	Socialização de idosos e Carteira de idoso
Pessoas acolhidas	9.715	BPC e BEs
Atendimento jurídico	275	Projeto Mãos de Aparecida
Cursos oferecidos	101	Cad.Único
Encaminhamentos	712	Bolsa Família

Fonte: Relatório de Gestão 2010. Elaboração própria.

¹⁹⁵ Esses outros se referem a serviços que, supostamente, são ao CRAS referenciados, mas nem sempre acontecem nas suas estruturas e sob a coordenação da mesma equipe.

QUADRO Nº 3

Goiânia: Tipo de atividades do PAIF, com respectivas quantidades realizadas durante 2010 pelas unidades de atenção básica (CRAS) e sede da Secretaria de Municipal de Assistência Social de Goiânia.

Atividades (PAIF/CRAS)	Quantidade	Outros serviços/projetos (CRAS)
Acolhimento e escuta qualificada	9.490	Projovem
Preenchimento de ficha social	10.634	PETI
Prontuários gerados de famílias atendidas	8.322	BPC
Plano de atendimento individualizado	526	Projeto Tecendo o Amanhã
Contatos diversos para encaminhamento de demandas	2.519	Bolsa Família
Visitas domiciliares específicas para o trabalho de fortalecimento de vínculos e outras demandas	797	PM e Bombeiro Mirim
Visitas domiciliares para verificar perfil do Bolsa Família	2.113	Hidroginástica e natação
Outros atendimentos aos beneficiários do Bolsa Família	8.096	Atividade de ginástica (Grupo Viva Bem)
Atendimento a usuários do BPC	128	-----
Atividades em grupos de convivência para fortalecimento de vínculos	811	-----
Atividades realizadas em parceria com outras instituições da região	374	-----
Realização de atividades socioeducativas (palestras, seminários, campanhas, etc. com temas de interesse da comunidade)	414	-----
Reuniões técnicas para planejamento das ações do PAIF	242	-----
Cursos qualificação profissional	5.208 (pessoas)	-----

Fonte: Relatório de Gestão - SEMAS, 2010. Elaboração própria.

QUADRO Nº 4

Anápolis: Tipo de atividades do PAIF, com respectivas quantidades realizadas durante 2009 pelas unidades de atenção básica (CRAS) e pela sede da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Anápolis.

Atividades (PAIF/CRAS)	Quantidade	Outros serviços/projetos (CRAS e outras)
Fichas socioeconômicas ¹⁹⁶	2.184	Projovem
Informações e orientações	464	PETI
Encaminhamento para o Bolsa Família após visitas domiciliares	172	Centro da Juventude/Projeto Qualificar
Visitas a famílias que realizaram o cadastro, mas não foram localizadas	259	Cursos e Oficinas
Encaminhamentos para outros programas	135	Serviços em eventos itinerantes
BPC	2	Programa Cidadão do Futuro
Benefício Emergencial (cesta básica)	25	Agente Mirim
Campanha para entrega de cobertores	400 pessoas atendidas	Grupos de Convivência de Idosos (Salão da igreja, PSF, Posto de Saúde etc.)
Entrevistas Psicológicas	50	Grupo de Gestantes (CAIC)
Palestras ¹⁹⁷	-----	
Curso de Qualificação	48	
-----	-----	Desfile de 7 de setembro (confeção de carro alegórico)
		Programa Minha Casa, Minha Vida

Fonte: Relatório Geral de Gestão 2009. Elaboração própria.

O predomínio de atividades relacionadas ao cadastramento, visitas domiciliares e a relação entre ambas para certificação de perfil e cumprimento de condicionalidades relacionadas ao PBF, junto com outras de caráter

¹⁹⁶ Inclui inscrições para o Programa Bolsa Família, para o Minha Casa Minha Vida, inscrições para cobertores, notificação de recadastramento, dentre outros (Relatório de Gestão, Anápolis, 2009).

¹⁹⁷ Realizadas pela equipe técnica ou convidada, com os seguintes temas: “O desenvolvimento da gestação; Trabalho de parto; Cuidados com o bebê; Direitos Sociais e violência intrafamiliar contra a mulher e Lei Maria da Penha; Autoestima – Mulheres da LVB; Debate sobre o filme JUNO; Sexualidade para adolescentes; Sexualidade para adultos; A importância da família para crianças; Alcoolismo para infância e adolescência; Família na atualidade; Direitos e deveres para as crianças” (Sec. Municipal de Desenvolvimento Social de Anápolis, Relatório de Gestão 2009, s/p.). Não constam temas relativos aos direitos no âmbito da seguridade social e nela, da assistência social.

assistencialista e pontuais, bem como de qualificação profissional etc., indica que o conteúdo denominado específico da política de assistência social, por meio do PAIF está na berlinda, ainda que nos relatórios, o conjunto de realizações seja computado como atividades desses serviços, conforme a linguagem empregada nos referentes nacionais.

Com essas informações fica confirmado: nos municípios analisados o CRAS se faz porta de entrada e inclusão do PBF, como tem de ser, porém, essa atividade é predominante no conjunto de todas as ações, a maior demanda e maior ocupação do tempo da equipe técnica, seja em pré-cadastro (ficha social), em acolhimento e prontuários, em acompanhamento do benefício (outros atendimentos) ou em visitas domiciliares. Realidade que vem determinando, de fato, a especialidade na concepção e execução da assistência social brasileira nesses últimos anos.

Isso demonstra o quão grande é o desafio de retomar os princípios da seguridade social brasileira, ante a predominância de programas focalizados e restritos à distribuição de valores que, mesmo mantendo na miséria os seus atendidos, trazem grande legitimidade para o Estado, especialmente para o governo de plantão.

Com diversos arranjos, a assistência social se confirma, em cada município, como um mix de serviços, programas, projetos e benefícios, executados de forma desarticulada, muitas vezes centralizada nas sedes dos órgãos gestores, sem estabelecer relação com a proteção social básica do Suas.

Em Anápolis, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDS) desenvolve fora da proteção social básica e especial do Suas, além dos programas da política de assistência social (PETI, Projovem Adolescente, Centro de Convivência dos Idosos e outros), a qualificação profissional geral e para adolescentes, realiza trabalho com adolescente em dependência química (de 7 a 18 anos), serviço denominado Disk Doações¹⁹⁸, Atenção à Mulher, e as políticas de Habitação (Programa Minha Casa, Minha Vida) e o

¹⁹⁸ De acordo com informações da secretaria (março, 2012), esse serviço foi estruturado como uma forma de arrecadação de recursos materiais e financeiros da sociedade para atendimento de demandas da população. O que reforça a concepção que essa política é o lugar da ajuda e da caridade e não de direitos. E que pobreza se enfrenta com benevolência e não com distribuição da riqueza. Reforça a atenção filantropizada e a identidade do não direito, do acaso, do pontual e a desresponsabilização do poder público no campo da assistência social como política.

Restaurante Popular.

A Secretaria reúne, portanto, ações de quatro políticas públicas: assistência social, habitação, trabalho e segurança alimentar, e sua especificidade está no público que atende: a população pobre, que, em tese, “precisa de tudo”¹⁹⁹: casa, trabalho, renda, cuidado com as crianças e jovens, alimentação e, ainda, apresenta os maiores problemas relativos à drogadição. É um órgão, cuja marca é a concepção de ser especializado no “mundo da pobreza”. Por isso, apresenta, com base nas informações recolhidas como maiores demandas: alimentação, renda e moradia.

Na capital goiana, a Secretaria Municipal de Assistência Social (criada em 2007), veio para fortalecer a política no seu caráter público, pois antes era Fundação privada, mas arrasta na sua história e identidade o eixo da qualificação profissional, tendo atendido só em 2010, 5.208 pessoas. Atividade que divide a liderança com o Programa Bolsa Família, sendo essas suas maiores demandas registradas nos últimos cinco anos.

Em cada um dos municípios o órgão gestor se apresenta com um nome diferente, o que já aponta uma determinada concepção. Em Aparecida, a Secretaria Municipal de Ação Social, que ainda não possui regimento, desenvolve, de forma prioritária o PBF/CAD.Único, seguido pelo PAIF, Projovem; PETI; Serviço de socialização de idosos e grupos de convivência (mulheres, idosos e gestantes). As maiores demandas sociais do município, de acordo com seus documentos, são a ausência de renda, pela baixa empregabilidade, e a drogadição.

O Bolsa Família toma a frente nas atividades da secretaria. Todas as unidades da proteção básica e especial da assistência social foram (re)implantados na atual gestão. Dado à ausência de respostas pela saúde e por uma política municipal integrada, as demandas relativas à drogadição praticamente não são atendidas, mas as “mães procuram o CRAS para salvarem os filhos das drogas” (Psicóloga do CRAS n.9, Aparecida, 2011).

A atividade de inclusão dos usuários (Cad.Único), na base de dados do sistema virtual, (re)centraliza as ações na assistência social dos municípios, contrariamente o princípio da territorialidade. Isso ocorre por pelo menos duas

¹⁹⁹ Expressão empregada por uma coordenadora de CRAS desse município em visita técnica de pesquisa (dezembro de 2011).

razões: o fato de o PBF ter outra estrutura de gestão com distinta coordenação e não compor a hierarquização do Suas e a falta de estrutura das unidades de assistência social, notadamente os CRAS. Esses, na sua maioria, não contam com computadores e internet, não tem pessoas capacitadas para lidar com os programas e a base de dados. De modo que esse serviço é realizado nas sedes das secretarias e poucos são os CRAS que o fazem, levando os usuários a se deslocarem para as estruturas centrais (sedes) e enfrentarem longas filas de espera para atendimento, quando tem seus benefícios bloqueados, precisam atualizar informações ou situação semelhante, aquelas que dependem de acesso virtual à base de dados do PBF.

Com a centralização dos serviços informatizados nas sedes, aos CRAS, de um modo geral, cabe o papel de fazer as visitas, seja para certificar a veracidade das condições apresentadas pelo usuário, ou para acompanhar as condicionalidades não cumpridas do benefício. Mas a visita não é uma condição garantida em todos os municípios. Ainda que dos CRAS seja cobrada as atividades de controle social sobre os usuários do Programa.

Nos CRAS em Goiânia é feito um pré-cadastro para saber se o requerente está no perfil, uma “triagem”, explica a técnica, para depois encaminhar os que estão dentro dos critérios à sede para fazer o cadastro definitivo com os cadastradores que tem acesso ao sistema informatizado e são capacitados para isso. Com esse atendimento centralizado e duplicado as pessoas passam pela sabatina duas vezes, a qual, no mínimo, “demora umas duas horas” (psicólogo do CRAS n.2, Goiânia, 2011).

Diante dessa situação, Aparecida vem ampliando a contratação de pessoas só para fazer o cadastro nos CRAS, separado de outras atividades. E em algumas unidades de Goiânia, as técnicas (efetivas) se posicionaram contrárias a continuar restringindo o trabalho profissional ao cadastro, alegando que ao fazê-lo, não dispõem de tempo para outras atividades. Explicaram que, ademais, “existem recursos federais para contratar cadastrador, que ganha por produtividade e nós não ganhávamos nada. Além de existir recurso para isso, não é nossa atribuição, que contratem o cadastrador!” (As. Social do CRAS

n.3, Goiânia, 2011)²⁰⁰. Ao explicar que toda família com renda familiar de até três salários mínimos pode se cadastrar, a profissional ainda se queixa: “inclusive, nós técnicos, se quisermos nos cadastrar, podemos, pois nosso salário está abaixo disso”.

Essa imbricada relação entre a profissão e a demanda com a qual trabalha, com identidade de classe, remete a um grande desafio de compreensão, na realidade contemporânea, das condições de exercício profissional, nesse caso, do serviço social. Precisamente o desafio de compreender a profissão no processo de (re)produção das relações sociais e sua realização como “trabalho especializado – ou seja, o trabalho vivo - como atividade do sujeito, no âmbito da organização social e técnica do trabalho nas condições e relações sociais conformadas pela mundialização financeira” (IAMATOTO, 2007, p.28/29)²⁰¹.

É necessário ainda, entender que é “na dinâmica tensa da vida social que se ancoram a esperança e a possibilidade de defender, efetivar e aprofundar os preceitos democráticos e os direitos de cidadania” (IAMAMOTO, 2007, p. 208)²⁰². A autora adverte, no entanto, que orientar o trabalho para essa direção, “requisita um perfil profissional culto, crítico e capaz de formular, recriar e avaliar propostas que apontem para a progressiva democratização das relações sociais”. O que implica e requer decifrar as mediações da particularidade com a totalidade e suas contradições.

Nesse sentido, as condições do exercício profissional, longe de serem ideais, não estão postas, precisam ser construídas, conquistadas, no contexto e no enfrentamento da contrarreforma, com a aviltante precarização. É parte da

²⁰⁰ A Portaria Ministerial (MDS) Nº 148 de 27 de abril de 2006, publicada no Diário Oficial da União Nº 81, de 28/04/2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa (IGD), diz em seu Art. 7º: “As transferências para municípios tratadas nessa Portaria serão custeadas por meio da rubrica 6524, ‘Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios de transferência de Renda’, constante do orçamento do MDS”. Esse serviço é, portanto, assim como o PAIF, financiado pelo Governo Federal.

²⁰¹ Essa reflexão é desenvolvida na importante obra de Iamamoto, intitulada *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social* (2007).

²⁰² A autora explicita que é justamente no “terreno denso de tensões e contradições sociais que se situa o protagonismo profissional” (IAMAMOTO, 2007, p.219). O qual só se sustenta mediante um projeto profissional coletivo, “impregnado de história e embasado em princípios e valores radicalmente humanistas, com sustentação em forças sociais reais que partilham de um projeto comum para a sociedade” (Idem).

luta coletiva na defesa de direitos e nas condições de viabilizar o seu acesso. Do contrário, o que se verá perpetuado, em meio ao pauperismo e em tempos de radical alienação é “um profissional mistificado e da mistificação, dotado de frágil identidade com a profissão” (IAMAMOTO, 2007, p.28).

Nesse contexto de precarização do trabalho e da formação profissional e na esteira do empirismo-tecnicismo, em Anápolis, a equipe de referência dos CRAS, notadamente a assistente social²⁰³, se responsabiliza pelo cadastro e a atividade conta com a participação de estagiários do curso (Unitins/EAD)²⁰⁴, os quais vão apreendendo do serviço social o “conhecimento específico da triagem”. Mas essa “especificidade” profissional é também exercida por outros trabalhadores, os que respondem pela coordenação, mesmo não sendo da área.

O caráter eminentemente político da profissão, decorrente dos condicionantes histórico-sociais dos contextos em que se insere e atua não ganha a dimensão necessária quando as relações sociais entre pessoas, portadoras de interesses de classes, se materializam simplesmente como relação entre coisas (IAMAMOTO, 2007). Nessa direção, a relação profissional estabelecida é instrumental e imediatista, se restringindo aos fatos aparentes e aos dados exigidos e verificáveis.

Esta é a perspectiva posta pelo pensamento positivista, o primeiro suporte teórico-metodológico de qualificação técnica do serviço social. “É a perspectiva positivista que restringe a visão de teoria ao verificável, da experimentação e da fragmentação. Não aponta mudanças, senão dentro da ordem estabelecida, voltando-se antes para ajustes e conservação” (YAZBEK, 2009, p.147).

Desprovida de conteúdo crítico e articulado a um projeto de profissão, a

²⁰³ Cada CRAS conta com uma assistente social e esta tem a tarefa de fazer o cadastramento dos usuários, o que é feito à mão e não no sistema, referente aos dois grandes programas executados pela Secretaria: Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida.

²⁰⁴ No contexto de expansão da educação de nível universitário pela via do mercado, com início no Governo FHC e continuado nos subsequentes, têm-se um crescimento exponencial de instituições de ensino à distância (EAD) no Brasil e de oferta do curso de serviço social por meio delas. Esse crescimento, de acordo com Iamamoto (2007, p.43) “indica a duplicação, a curto prazo, do contingente profissional com repercussões no crescimento do desemprego, na precarização das condições de trabalho, no aumento da insegurança no trabalho e numa preocupante despolitização da categoria profissional, com inéditas consequências para o projeto norteador da profissão no país. Provavelmente estamos diante da formação de um *exército assistencial de reserva*, possível recurso para a qualificação do voluntariado, reforçando o chamamento à solidariedade”.

realidade de atuação profissional, limitada ao cadastramento e seus desdobramentos, remete a profissão à sua origem, cuja perspectiva orientadora (a funcionalista), configurava

propostas de trabalho ajustadoras e um perfil manipulatório, voltado para o aperfeiçoamento dos instrumentos e técnicas para a intervenção, [...] uma tecnificação da ação profissional que é acompanhada de uma crescente burocratização institucional (Ibid., p. 149).

No contexto de focalização e suas imbricações com o tecnicismo e burocratização, os documentos mensais dos CRAS e as explicações dos seus profissionais afirmam que a demanda do CRAS tem aumentado em razão direta com a busca da população pelo Bolsa Família: “a maior procura pelo CRAS continua sendo pela inclusão no Bolsa Família e atualização cadastral deste benefício” (Relatório de CRAS, Goiânia, fevereiro/2011,p.5). Ainda: “o que fazemos aqui pelo PAIF é atender quem procura o Bolsa Família. Essa é a maior procura do CRAS, junto com a qualificação, principalmente cabeleireiro e manicure” (As. Social do CRAS n.2, Goiânia, 2011). De acordo com uma coordenadora de outra unidade, “se não existisse o PBF não existiria o CRAS” (Goiânia, 2011).

Com base nesses exemplos e informações comuns e correntes nos três municípios, sobre a maior demanda do CRAS, é possível inferir que a tendência ao burocratismo tecnicista, no campo de atuação da assistência social, tende a crescer. E o recurso predominante para alcançar essa demanda, por meio do CRAS, é a visita domiciliar. Ela se põe como mecanismo de conhecimento da realidade, nos limites do seu foco, e, sobretudo, como instrumento de controle social sobre a crescente demanda.

5.2 VISITAS DOMICILIARES: PREVALÊNCIA DO EMPIRISMO E CONTROLE DA DEMANDA

O propósito desse item é analisar uma das grandes demandas profissionais das unidades de proteção social do Suas, as visitas domiciliares e seus principais objetivos. Essa “necessidade” identificada nos documentos municipais como tarefa que ocupa grande parte do tempo dos técnicos e gera reclamações destes por não conseguir realizá-la, tem relação com os programas, serviços e projetos da assistência social e constitui atividade

corriqueira e própria do CRAS, como meio e fim. Mas a visita domiciliar é, sobretudo, realizada para atender ao Cad.Único e ao PBF, entretanto, no relatório, são “ações do PAIF”.

Nos dois municípios do interior, as visitas são frequentes, já na capital, pela escassez de veículo disponível para as unidades atualmente, são raras, mas ainda que não ocorram, aparecem em todos os relatórios como uma necessidade urgente, prevista e não realizada.

Os demandantes desta atividade ao CRAS são a Defensoria Pública, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC/MDS (relativas à verificação de perfil ou denúncia do PBF) os gestores locais do PBF e diversos órgãos, do judiciário ou de outras políticas, que também encaminham *situações de vulnerabilidade* e solicitam visitas e pareceres técnicos aos CRAS, inclusive com prazo determinado²⁰⁵.

Também são realizadas visitas institucionais pelos CRAS em escolas, unidades de saúde, de esporte, empresas e outros, com o propósito de desenvolver ações em conjunto ou divulgar programas como o Projovem. Mas a demanda do PBF é determinante, o que pode ser percebido na explicação da profissional:

Quando entrei para a assistência eu tive a impressão que tinha entrado era para o Bolsa Família, era só isso, fazia visita para ver se tinha perfil, se estava cumprindo condicionalidade, ficha social etc. Até hoje chega demanda do MDS para visitar as pessoas e verificar se estão cumprindo condicionalidades ou porque não estão. E quem tem de fazer é o assistente social. Isso tira nossa autonomia profissional, pois vem muita coisa já definida (As. Social do CRAS n.2, Goiânia, 2011).

Ainda, “são muitas as visitas do PBF, a demanda é muito grande e com data marcada. A equipe é pequena, não tem jeito, precisa priorizar o BF e o PAIF fica parado” (psicóloga do CRAS n.9, Aparecida, 2011).

Como atribuição do CRAS, mas para atender ao PBF, as visitas não são definidas pela necessidade do cotidiano de intervenção profissional, ao contrário, diante dessa “necessidade” que se lhe impõe, esse trabalhador se sucumbe à (im)possibilidade de “resguardar a relativa autonomia na condução

²⁰⁵ Em Goiânia, quando esses órgãos fixam prazo, os profissionais usam carro próprio para atender à “solicitação”, pois temem sofrer sanções. Em geral, estas demandas estão relacionadas, também, à inclusão ou averiguação de irregularidades do PBF, cuja denúncia é apresentada via judiciário.

do exercício profissional” (IAMAMOTO, 2007, p.219). E não só, mas com particularidade, na assistência social, os profissionais são desafiados

a desentranhar da vida dos sujeitos singulares que atendem as dimensões universais e particulares que aí se concretizam, como condição de transitar suas necessidades sociais da esfera privada para a luta por direitos na cena pública, potenciando-as em fóruns e espaços coletivos (ibid., p. 221).

Desse modo, a visita domiciliar e/ou institucional, pela proteção social básica do Suas têm de ter relação com o estudo de realidade, o qual deverá possibilitar decifrar as situações particulares de modo a conectá-las aos processos sociais macroscópicos que as geram e as modificam (IAMAMOTO, 2007). No entanto, seu objetivo, em síntese, é: “averiguar denúncia de irregularidade e perfil para entrar no BF” (psicóloga, CRAS n.9, Aparecida, 2011), para o qual predomina o tecnicismo e o burocratismo na certificação de pobreza e no comportamento dos que recebem os benefícios:

Todo o tempo atendemos a demanda do BF, antes fazíamos visita, agora que não tem carro temos de confiar na informação das pessoas. A visita era para checar se a pessoa estava falando a verdade, muitas deixavam de entrar depois da visita, porque só o preenchimento da ficha não dá para saber a verdade (psicóloga do CRAS n.2, Goiânia, 2011).

Quando tinha carro para visita, acompanhávamos as famílias, idosos e todos que eram atendidos, de acordo com denúncia. Íamos verificar a veracidade das informações, agora precisamos confiar neles [usuários], pois não vem mais o carro, antes era duas vezes por mês (As. Social do CRAS n.1, Goiânia, 2011).

Aqui não fazemos busca ativa. E as famílias são difíceis, não querem vir nas reuniões, principalmente do Projovem. Até hoje não vivemos o PAIF. Se fazemos visita, o objetivo é mesmo ver se precisa realmente do benefício, só isso. Ou quando chega o pedido do MDS sobre as condicionalidades (As. Social do CRAS n.2, Goiânia, 2011).

Mais do que uma imposição da lógica focalista, com sua burocracia para garantir os critérios do programa predominante, a visita se põe, para alguns, como uma necessidade “técnica”, nesse caso, informada pela compreensão haurida no conservadorismo e no tecnicismo, presente na posição assumida por parte dos trabalhadores, tornando-se condição de competência, para não errar no seu parecer (certificação de veracidade).

Desse modo, é determinado e assumido pelos técnicos, nos distintos municípios, dois papéis no âmbito da proteção social básica: de controle e

fiscalização do programa de transferência de renda e de busca (*ativa*)²⁰⁶ da população para as atividades que também são cobradas a fazer no âmbito desse programa e dos serviços, denominados de PAIF.

Em Aparecida, “a visita domiciliar toma o maior tempo do CRAS” (psicóloga do CRAS n.9, 2011). Essa atividade já era significativa em 2010 (2.845 em 4 CRAS) e vem crescendo com a melhoria na estruturação de atendimento do PBF, que conta com carro próprio nesse município. Ao contrário dos outros municípios, nesse, além das demandas geradas pelo PBF, outras necessidades profissionais e do SUAS também foram relatadas como motivação das visitas: o PAIF e nele, a *busca ativa* para o Projovem, os grupos de convivência com mulheres, idosos e gestantes²⁰⁷.

Enfim, foram diversas as finalidades identificadas²⁰⁸, características nesse município. Assim, a expressão *busca ativa*, frequente na metodologia do PAIF no âmbito do Suas, foi identificada como metodologia de trabalho cotidiano dos CRAS apenas no município de Aparecida de Goiânia. A equipe demonstra bastante preocupação em divulgar, no ensejo das frequentes visitas, independente do seu motivo, o trabalho do CRAS e convidar a população para seus grupos de convivência.

Nesse município, seus quatro CRAS contam com estrutura para o trabalho (carro e motorista três vezes por semana, sendo dois períodos e meio para cada um), mas a coordenadora esclarece que, na atual gestão, “o

²⁰⁶ A Busca Ativa é uma das funções do CRAS, definidas pelas orientações e normativas nacionais (Orientações Técnicas de CRAS, MDS, 2009: p.29) e “refere-se à procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas. Contribui para o conhecimento da dinâmica do cotidiano das populações (a realidade vivida pela família, sua cultura e valores, as relações que estabelece no território e fora dele); os apoios e recursos existentes e, seus vínculos sociais”.

²⁰⁷ Assim, são basicamente dois os fatores de mobilização da equipe para esta atividade: certificar perfil, acompanhar condicionalidades ou verificar denúncia (PBF) e as razões relativas ao trabalho psicossocial, quando há uso de drogas agressividade, problemas de saúde, quando não conseguiu tratamento ou medicação etc. A população, segundo os profissionais das unidades, buscam muito o CRAS para isso, para reclamar de seus direitos e urgências não resolvidas. O único município em que foi colocada com veemência a questão do uso de drogas como demanda em todos os CRAS foi Aparecida de Goiânia.

²⁰⁸ Algumas demandas vindas da sede da Secretaria para os CRAS, relativas à realização de visitas domiciliares também dizem respeito a outras necessidades, como cesta básica, muletas etc. Nesse caso, alguns profissionais se recusam a atender a solicitação, já que o município não dispõe de tais serviços e, se possível, avisam ao usuário que não adianta esperar.

importante é o Bolsa Família e, ligado a ele, vem o PETI e o Projovem. Os carros que temos são de recursos federais e vieram para o PBF e a secretaria cobra que essa é a prioridade” (As. Social, CRAS n. 10, Aparecida, 2011). Assim, o objetivo da parte institucional do programa, para eles, não deixa dúvida: “é para ver se eles estão [os cadastrados] falando a verdade” (Idem).

Em Anápolis os três CRAS (Sul, Norte e Leste) do município têm estrutura ainda melhor, um carro disponível para cada CRAS, com objetivo de realizar as visitas, diariamente. De acordo com uma das coordenadoras (2011), “pelo nosso volume de visitas, precisava ter dois carros”. Essa atividade chega a ser quase exclusiva em uma das unidades. Segundo a coordenadora, aquelas referentes a situações de conflitos (por solicitação da comunidade) são realizadas pela psicóloga e a vulnerabilidade social pela assistente social. Informa ainda a coordenação da unidade: “o que mais as pessoas vem procurar no CRAS é a cesta básica, pois todos já têm bolsa família” (Anápolis, 2011).

Desse modo, além das visitas do PBF, “para verificar se a família se enquadra no programa” (Assistente Social do CRAS n.12, Anápolis, 2011), pelo serviço social fazem outras, sempre com o objetivo de “ver se a família realmente precisa, principalmente no caso de cesta básica”. Há situações também relacionadas a denúncias de maus tratos, abandono e violência contra a mulher, mas nesses casos, a equipe do CRAS encaminha para o CREAS ou Conselho Tutelar.

Como evidenciado, as visitas domiciliares são ações determinantes nos municípios de Aparecida e Anápolis, e, na capital um há um reclame intermitente sobre a não possibilidade de realizá-la e de sua grande necessidade, posta pela “finalidade do CRAS”. Tanto nos relatórios anuais e mensais analisados, desde 2008, quanto nas informações recebidas durante as visitas técnicas, confirma-se a inexistência de carro e motorista disponíveis em Goiânia para a atividades nos dois níveis de proteção social do Suas.

No município de Anápolis, ante o desconhecimento do PAIF, o trabalho social tal como concebido na NOB/Suas ainda não existe, transita na periferia da direção nacional com a prática do assistencialismo aberto e ostensivo.

O desafio de transpor essa realidade é complexo, devido, em parte, à direção nacional e à perspectiva de trabalho existente nos municípios. Todo o

conteúdo que toma forma no trabalho social dos CRAS (serviços, benefícios, programas e projetos), nos últimos anos, vem se instituindo sem o embate de uma necessária perspectiva crítica e coletiva por parte dos profissionais que atuam no sistema.

O jargão empreendido na assistência social nos últimos anos, em que pese o forte investimento em divulgação e publicação e divulgação por parte do Governo Federal, é de pouco domínio técnico e adoção corriqueira no cotidiano, tanto dos profissionais como dos secretários municipais.

Implantada nas estruturas municipais da política de assistência social, mas sem se caracterizar direito no seu rol de obrigações públicas, como os demais nessa área, com o PBF tem-se um paralelismo de comando, de recursos, de (co)financiamento e de gestão, confrontando os princípios da Loas de comando único das ações.

Para enfrentar essa questão, a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) da assistência social, concebeu e pactuou um Protocolo de Gestão Integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Suas²⁰⁹. O documento compreende que

a sinergia gerada pela oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem (Resolução CIT, 2009, p.4).

A resolução estabelece procedimentos²¹⁰ para garantir a oferta prioritária dos *serviços* para as famílias dos *programas* (PBF, PETI e BPC). E afirma que

o descumprimento de condicionalidades no PBF ou no PETI, assim como a não presença na escola para as crianças do BPC, constituem situações reveladoras do alto grau de vulnerabilidades das famílias e, portanto, orienta que especialmente estas sejam priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços (p.4).

Como produto histórico, fruto de negociações entre os entes federados, esse documento é prenhe de contradições. Ao tentar integrar os serviços e os

²⁰⁹ Resolução CIT Nº 7, de 10 de setembro de 2009.

²¹⁰ Esses procedimentos se referem ao acompanhamento de condicionalidades e à vigilância social (com processamento e análise de informações sobre as famílias e sua localização no território) por meio de ferramentas como o Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades (SICON), BPC na escola etc.

benefícios, não só tenciona o princípio da descentralização com a recentralização, como embota a assistência social quando indica que o conteúdo principal dos serviços é o acompanhamento das condicionalidades. Afirma o Protocolo (CIT, 2009, p.5) que “o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de riscos e vulnerabilidade que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito”. E, ainda, na situação de descumprimento das condicionalidades²¹¹, “são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias, visando o desenvolvimento ou recuperação de sua capacidade protetiva e a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades a que estão submetidos” (Protocolo de Gestão Integrada, CIT, 2009, p. 5).

Diante destas indicações, indaga-se: qual a responsabilidade da assistência social? A esta política está delimitado o papel de fazer o “acompanhamento” das famílias, com o objetivo de garantir que cumpram as condicionalidades, sem fazer alusão a inúmeros problemas relativos ao acesso dessas famílias às políticas sociais, à qualidade dos seus serviços e às razões de resistência da população em frequentá-los. É, em síntese o controle social das famílias.

Assim, esse protocolo, ao preconizar a integração, pelos objetivos e métodos explicitados, subverte a concepção de direitos que vinha sendo construída e defendida ao longo dos anos, desde a década de 1988. Ele induz ao reforço do tecnicismo burocrático, se voltando à integração social. Isso também ocorre devido ao desproporcional investimento federal nas duas distintas ações. De acordo com Albuquerque (2011, p.81) essa é uma questão crucial para o debate do Suas no Brasil, pois há “hoje uma cobertura que é duas vezes e meia menor de serviços do que de benefícios”. Em termos de recursos, informa a autora que são vinte e cinco vezes mais para benefícios do que para serviços. Isso em números significa que o total de recursos da União, em valores nominais, incluindo o PBF, passou de R\$ 6,5 bilhões em 2002 para R\$ 42,7 bilhões em 2011, devendo atingir a cifra de R\$ 54,1 bilhões em 2012. Entretanto, se excluída a transferência de renda, o total de recursos da União destinados aos serviços, programas e projetos de

²¹¹ Geradas pela baixa frequência à escola e/ou serviço de convivência do PETI ou, ainda, pelo não cumprimento das ações de saúde, etc.

assistência social, em valores nominais, é de 0,9 bilhões em 2002, passando para R\$ 2,7 bilhões em 2011. E poderá alcançar R\$ 5,8 bilhões em 2012²¹², dado ao impulso das necessidades advindas do Programa Brasil Sem Miséria.

Ante essa realidade nacional e dos municípios pesquisados, afirma-se que a (relativa) autonomia profissional, sobretudo dos assistentes sociais, é desafiada a ultrapassar a condição de limitada às definições, concepções e necessidades estabelecidas em âmbito federal. Em especial, as concernentes ao maior programa de transferência de renda e, agora, plano de enfrentamento focalizado da extrema miséria. Na análise de Iamamoto (2007, p.220)

a possibilidade de imprimir uma direção social ao exercício profissional do assistente social - moldando seu conteúdo e o modo de operá-lo – decorre da *relativa autonomia* de que ele dispõe, resguardada pela legislação profissional e passível de reclamação judicial. A efetivação dessa autonomia é dependente da correlação de forças econômica, política e cultural em nível societário e se expressa, de forma particular, nos distintos espaços ocupacionais, que envolvem relações com sujeitos sociais determinados [...].

Essa autonomia profissional relativa requer compromisso de pensar a política de assistência social na direção da garantia de direitos, muito além da renda, com participação da população usuária, não só em atividades dos serviços e dos programas. Como sujeito de direitos poderão ser capazes de exigir respostas do Estado, traduzidas em maior investimento e qualidade, para que as políticas públicas sejam acessíveis e correspondam às suas necessidades.

Essa é a direção que deverá contribuir noutra autonomia, a dos usuários, contrapondo a disciplina e a conformação familiar resiliente. A qual ganha importância na política que se volta para a integração social e manutenção da ordem, em detrimento da preocupação de buscar fortalecer a autonomia pela organização social e política, centrada no usuário como sujeito histórico.

No entanto, no embate cotidiano para uma “gestão integrada” entre os distintos direitos: serviços e benefícios, o Suas e a transferência de renda (PBF), não obstante sejam realizados nas mesmas estruturas e para a mesma

²¹² Fonte: SIAFI, MDS. In: Caderno Suas nº 5 – Financiamento da Assistência Social no Brasil, dezembro de 2011, p. 15/16.

população, dado ao paralelismo de gestão, à desigualdade de seus investimentos e ao volume de atividades que implicam, com equipe insuficiente, dentre outros, um se sucumbe ao outro, com difícil integração. Nesse sentido, o trabalho social de ambos, vem se limitando ao tecnicismo burocrático, voltado mais ao controle social sobre a demanda e menos para se constituir um direito articulado no âmbito do dever público.

De fato, pela realidade apreendida nos municípios, a Resolução CIT (2009) ao especificar o Suas e a transferência de renda, induz o sistema a política subsidiária da transferência de renda, define seu conteúdo, seu público e a finalidade de seu principal serviço, o PAIF. Nessa relação, a assistência social assume claro papel junto à garantia de focalização dos demandantes e cumprimento de condicionalidades dos usuários.

Para tanto, a visita domiciliar se destaca como atividade mais requisitada. Nacionalmente, de acordo com a pesquisa sobre as informações básicas municipais no âmbito da assistência social (IBGE, 2009), a visita domiciliar é a atividade mais realizada nos *serviços socioassistenciais*, de 93,1% dos municípios do país²¹³, tal como identificado em dois dos três municípios pesquisados.

Dentre todos os motivos explicitados para a realização das visitas domiciliares nos municípios, é oportuno registrar outra tendência nacionalmente confirmada²¹⁴: a busca de cesta básica, pela situação de insegurança alimentar, mesmo entre os que têm Bolsa Família ou BPC. Com grande procura da população, relatada pelos profissionais e com frequente registro em relatórios mensais das unidades, essa é uma angústia comum do cotidiano profissional. Anápolis é o único município que atende a demanda. É uma ação planejada pela gestão, que efetiva compra de gêneros; já, em Aparecida é raro atender demandas por cesta de alimentos, quase sempre não há disponível. Em Goiânia, é mais raro ainda, pois além de não haver compras (licitações), os CRAS dependem da arrecadação do Banco de Alimentos junto à iniciativa privada. Além disso, na capital não é permitido

²¹³ “A visita domiciliar à família é a atividade mais citada (93,1%) dentre aquelas que são realizadas para a execução dos serviços socioassistenciais. Este dado, por si, já revela uma particularidade da política de assistência social, comparativamente a outras políticas sociais”. (MUNIC, 2009, IBGE/MDS, p. 82).

²¹⁴ De acordo com o Censo Suas (2010), a segunda situação mais frequente atendida pelos CRAS (Brasil) é famílias em situação de insegurança alimentar (46,5%). A primeira é o descumprimento das condicionalidades pelas famílias do PBF (58,9%).

acumular cesta básica com outros benefícios como o PBF e o BPC.

Essa informação evidencia que os recursos nos municípios são insuficientes para manter o atendimento mínimo das necessidades humanas. No entanto, mesmo isso ocorrendo, a população ainda legitima o CRAS nos reclamos de suas necessidades em busca de atendimento às suas privações. Almejam melhorar as suas condições de sobrevivência e acessar direitos.

A predominância da atividade *visita domiciliar*, cujo propósito determinante é a comprovação de veracidade das informações apresentadas pelos demandatários/usuários, evidencia a tendência *empiricista* e *pragmatista* (IAMAMOTO, 1992) que vem se materializando na política de assistência social. Por este enfoque, apenas o conhecimento empírico, pela visita domiciliar, possibilita identificar os elementos da realidade. Compreensões do tipo que considera as dificuldades de sobrevivência como *desajustamentos biopsicossociais* que estigmatiza e rotula a população e levam a medidas paliativas rotineiras e à multiplicidade de iniciativas de intervenção e controle (*ibid.*).

Essa atividade principal, da maneira como vem ocorrendo, e com esse objetivo, repõe o “fetiche do metodologismo” (IAMAMOTO, 1999, p. 215) cerceia, molda e limita as possibilidades de um trabalho social nos CRAS, na perspectiva não só de viabilizar o acesso a direitos, mas de contribuir com a organização e resistência politizada de classe.

A *visita* deverá ser, portanto, um meio complementar de contato a população, para apreensão da realidade, identificação de necessidades e possibilidades, assim como de articulação para participação e organização e, ainda de transmissão de informação entre profissional e usuário. Isso, por si, e nessa perspectiva, poderá ser um trabalho socioeducativo a compor o conteúdo de uma política que se pretende pública. Afinal, a proposta de CRAS, e nele o PAIF, deve ser meio de se discutir, planejar e construir possibilidades junto com os usuários dos serviços da política de assistência social em cada município.

A complexidade dessa tarefa pode ser apreendida e ilustrada com as palavras dos profissionais que atuam nos CRAS:

Trabalhar em CRAS é muito difícil, pois temos que ter informações sobre tudo, todas as políticas, pois quem vem aqui vem procurar todos os direitos, habitação, saúde, jurídico etc. (As.Social CRAS

n.4, Goiânia, 2011).

Precisamos saber sobre todas as áreas, pois as pessoas vem em busca de tudo, até saber sobre a aposentadoria de dona de casa (As. Social do CRAS n.7, Aparecida, 2011).

Para isso, além de capacitação e compromisso ético-político, faz-se necessário entender a realidade particular na sua relação com a totalidade, no contexto de abrangência dos CRAS, da realidade da cidade, do estado e do País. Ainda, se aproximar dos usuários, das formas existentes de resistências e possibilidades de contribuir com sua organização e a dos movimentos sociais presentes. Enquanto a realidade for a de um trabalho limitado como o informado pelos técnicos de CRAS nos municípios, será difícil consolidar o SUAS, uma vez que: “fazemos um trabalho precário, atendendo em balcão. A coordenação acha que temos que cumprir horário, não podemos sair da unidade, temos de esperar a demanda” (As. Social do CRAS n.3, Goiânia, 2011).

Nessa direção, é oportuno explicitar a crítica sugestiva de um usuário, durante participação na última Conferência Nacional:²¹⁵ “Os trabalhadores precisam largar o bistrô e fustigar o problema²¹⁶”. Ou seja, sair de trás dos balcões e buscar articular-se com a população usuária, construindo possibilidades de ela explicitar suas demandas coletivas e exigir respostas públicas de atendimento de suas necessidades.

Ante o empiricismo pragmatista, as pautas imediatistas e o conteúdo explicitado de *trabalho social* realizado no PAIF, por meio dos CRAS, indaga-se: o que é para os municípios obrigatório garantir no âmbito da assistência social?

Em material de propaganda do CRAS²¹⁷ divulga-se:

Oferecemos: Atendimento às famílias; *Visitas domiciliares*; Cursos profissionalizantes e oficinas; Grupos de convivência com a comunidade e encaminhamentos para programas sociais (Bolsa Família, Renda Cidadã etc.).

A expressão *oferecemos* debita do Estado a obrigação e evidencia o

²¹⁵ IX Conferência Nacional de Assistência Social. Tema: “Fortalecer o Suas e valorizar seus trabalhadores”: (CNAS/Brasília, 2011).

²¹⁶ A palavra Bistrô é comumente usada para se referir a um restaurante ou cantina especializada em comida francesa, mas no contexto em que foi falada, deu a ideia de balcão de atendimento. E a palavra fustigar diz respeito a incitar, estimular e encorajar, no caso, o *problema*.

²¹⁷ Panfleto da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Anápolis (SEMDS), 2011, onde é divulgado o endereço e o telefone do CRAS, com suas atribuições.

não direito. As atividades explicitadas colocam o meio como fim, isto é, como se fossem serviços a serem buscados, tal como a visita domiciliar. A concepção de assistência social revelada se restringe aos maiores programas de transferência de renda, ficando fora o BPC, a matriz definida pela PNAS de atendimento referenciado nas famílias, assim como grupo de convivência e põe no mesmo nível a visita como finalidade do CRAS. O SUAS, como sistema que deve garantir direitos, relacionados às necessidades humanas básicas, não é explicitado na divulgação do CRAS e da política.

A rigor, nem o PBF nem a qualificação profissional são atividades que compõem a especificidade da assistência social, mas são as predominantes. O que remete à discussão da política com caráter processante de outras, sem conteúdo próprio, ou, nas palavras de Sposati “barriga de aluguel”, conforme analisado em capítulo anterior.

Assim, sem discussão registrada nos municípios em momentos que ultrapassam as conferências (2011), o Suas ainda não é um horizonte de planejamento, aprendizado, organização e gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social nas realidades pesquisadas. Até o momento, prevalece, de forma geral, e por diversas razões, a perspectiva que antecede o reconhecimento do direito no campo de obrigatoriedade do Estado.

Como ficou evidenciado, sob a terminologia PAIF se faz de tudo: do assistencialismo ao *trabalho social* com famílias e indivíduos, mas a fragmentação das ações e o tecnicismo é uma característica nesse fazer genérico. Essa questão será objeto de análise do próximo item, em que se evidencia, com base no trabalho dos CRAS, a concepção que informa a atuação profissional da equipe técnica, chamada de referência. Essa concepção, no geral, não alcança a perspectiva da interdisciplinaridade, conceito básico tanto para compreender quanto para efetivar a política de assistência social.

CAPÍTULO 6 - DIFICULDADES INTERDISCIPLINARES E PREVALÊNCIA DA LÓGICA FRAGMENTÁRIA NOS SERVIÇOS

Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais, a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação (PNAS, 2004).

6.1 A AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO INTERDISCIPLINAR: UM FORTE ENTRAVE À IMPLANTAÇÃO DO PAIF NOS MUNICÍPIOS

A interdisciplinaridade e o trabalho em equipe é uma forte característica do SUAS, a considerar as orientações técnicas difundidas como parâmetro pelo MDS e direcionada à atuação dos CRAS:

O enfoque interdisciplinar é adotado como processo de trabalho no âmbito do SUAS, a partir da compreensão de que o principal objeto de ação da política de assistência social – as vulnerabilidades e riscos sociais – não são fatos hegemônicos e simples, mas complexos e multifacetados, que exigem respostas diversificadas, alcançadas por meio de ações contextualizadas e para as quais concorrem contribuições construídas coletivamente e não apenas por intermédio do envolvimento individualizados de técnicos com diferentes formações (MDS,2009, p.64).

Entretanto, essa pesquisa identificou prevalência do tecnicismo²¹⁸, com forte fragmentação tanto entre os programas, benefícios, projetos e serviços, como entre as principais áreas profissionais de referência (Serviço Social e Psicologia) que atuam no SUAS, por meio do PAIF²¹⁹. Desse modo, não obstante o peso dos limites orçamentários e financeiros para a viabilidade da assistência social, a falta de integração entre os profissionais de nível superior que integram as equipes de referência constitui outro grande entrave à sua implantação do SUAS.

²¹⁸ O tecnicismo entendido como abordagem profissional que superdimensiona o aspecto técnico em sua própria área, de forma independente de outros conhecimentos e sem considerar a complementaridade necessária entre estes e áreas específicas, base para um trabalho interdisciplinar.

²¹⁹ De acordo com a Resolução CNAS nº 269/2006, a qual aprova a NOB/RH-Suas, (MDS, 2006, p. 23) “equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários”. Na proteção básica os profissionais de nível superior que obrigatoriamente devem constituir a equipe de referência são assistentes sociais e psicólogos. E da proteção especial (média complexidade), além desses, também advogado. Ainda, na alta complexidade do sistema, o assistente social e o psicólogo deverão compor obrigatoriamente a equipe de referência. Apesar de muitos debates e disputas ocorridos entre 2006 e 2011, para que outras categorias profissionais passem a compor essa equipe, de forma obrigatória, no SUAS, a Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, ratifica o reconhecimento e obrigatoriedade dessas mesmas categorias, tal como a resolução anterior (2006).

A divisão é patente em muitos CRAS e CREAS. Esses profissionais têm atuado, muitas vezes, de forma isolada entre si, predominando ausência de discussão coletiva, incompreensão da política e seus objetivos, falta de planejamento conjunto, desconhecimento dos documentos de referência para implantação dos serviços etc. Situação que se agrava falta de capacitação conjunta, sistemática e qualificada dos técnicos. As dificuldades de atuação como equipe foram constantemente explicitadas pelos profissionais dos municípios pesquisados.

Em muitas unidades, de um lado estão as assistentes sociais atendendo as demandas do Bolsa Família e, de outro, os psicólogos com os grupos de convivência. No caso de Goiânia, os psicólogos trabalham mais com as crianças do PETI (que funcionam no mesmo espaço físico dos CRAS), com os adolescentes do Projovem e com os participantes dos projetos Bombeiro e PM mirins, conforme orientação do Departamento de Gestão dos CRAS e UMAS - SEMAS.

Em Anápolis, igualmente, há uma intensa divisão entre as duas profissões. Os assistentes sociais se ocupam majoritariamente do preenchimento do Cadastro Social, com visita domiciliar, demandas do PBF, bem como das demandas de Cesta Básica, enquanto os psicólogos atuam com grupos de convivência, principalmente mulheres e idosos, em atendimento classificado como psicossocial.

Já em Aparecida, ao contrário, evidenciou-se uma realidade distinta dos outros dois municípios. Há uma integração do trabalho entre as equipes de referência (psicólogos e assistentes sociais), assim como uma articulação entre os quatro CRAS e suas equipes, indistintamente de área profissional. O que ocorre por meio de atividades conjuntas, tais como capacitação e planejamento, por iniciativa própria dos profissionais, com base nas demandas territoriais e aquelas postas pelos usuários.

A prática da discussão coletiva e do planejamento conjunto entre as áreas profissionais, bem como a participação dos usuários nas discussões dos serviços não é comum na maioria das unidades da assistência social nos municípios. Praticamente inexistente. A desarticulação, no entanto, é característica que se reproduz nas diversas instâncias da gestão, não só nas unidades.

Foi recorrente a situação de as equipes dos CRAS e CREAS não serem envolvidas nas discussões de Planejamento Plurianual (PPA) e de definições da assistência social no município. A queixa, sobretudo em Goiânia, de que as orientações chegam prontas para serem seguidas, sem prévia discussão conjunta, é comum. E nos CRAS, em geral, “não planejamos nem avaliamos, nem entre a equipe nem com o usuário” (As. Social do CRAS n. 3, Goiânia, 2011).

A centralização característica de algumas gestões, por exemplo, da capital, dificulta o cumprimento de atribuição das equipes, conforme orientações nacionais.

Com distintas metodologias de registro dos atendimentos, ocorre também uma centralização de grande parte dos dados relativos às condições de vida dos usuários e os serviços desenvolvidos. As unidades da política cadastram e relatam, sem ficarem com os elementos necessários para o planejamento a partir de demandas registradas.

Em geral, as informações relativas ao cadastro social (informatizado) servem para o governo federal e muito pouco ao município que faz a coleta de dados. O que é ilustrado com o depoimento de uma técnica de CRAS “não temos nada, pois os cadastros ficam com a SEMAS, ela que controla, não temos nada informatizado” (Assistentes social do CRAS n.6, Goiânia, 2011). E os relatórios encaminhados aos setores de planejamento das sedes, acabam se destinando ao limitado papel de compor o relatório de gestão e à prestação de contas, seja ao Conselho Municipal ou ao MDS.

Somada à centralização vêm as precárias condições de trabalho e o crescimento de demandas profissionais voltadas a tarefas técnicas e burocráticas. Assim, são poucos os que apresentaram a prática de planejar, estudar e discutir conjuntamente o trabalho. E, ainda que ela ocorra, alguns não se referem à política de assistência, tampouco aos desafios do SUAS, se restringem à rotina da unidade no que diz respeito às tarefas de recepção, de cozinha, ou à organização dos cursos que oferece, entre outros. Entretanto, há aqueles que discutem as dificuldades para cumprir os objetivos da política e fazem o planejamento conjunto do trabalho tentando enfrentá-las.

Valendo-se de informações coletadas nas unidades, pode-se afirmar que há intensa diferença de perspectiva na concepção, direção e desenvolvimento

do trabalho, tanto entre os municípios, como entre os CRAS e CREAS. Situação que explicita falta de discussão e direção política sistemáticas, as quais são de obrigação dos dirigentes em conduzi-las.

A falta dessa direção resulta em ausência de uma ação planejada, com finalidade, caráter interdisciplinar e, ainda, em distância entre o que está na legislação acerca do direito e o que é realizado, ou seja, entre o preceituado e o executado. Com efeito, essa situação também favorece o tecnicismo-pragmatista, a improvisação, a desprofissionalização, com ausência de projetos coletivos fundamentados na realidade e nas atribuições da política.

Aliado a este aspecto, a concepção fragmentária reproduz o isolamento, a ociosidade, a frustração profissional e o imediatismo no cotidiano de trabalho. O que é maior quanto menos se compreende a política de assistência social e o papel que cada área profissional poderia desempenhar complementarmente na sua execução. Isso pode ser depreendido das informações que seguem:

Nós psicólogos ficamos frustrados na assistência social, porque não podemos fazer o atendimento clínico e não sabemos o que fazer (psicóloga de CRAS n.1, Goiânia, 2011).

Nós assistentes sociais ficamos só no atendimento inicial, fazemos a ficha social, nada mais (assistente social CRAS n.6, Goiânia, 2011).

Não temos material, não fazemos visitas domiciliares, nem busca ativa, nosso atendimento é restrito (assistente social do CRAS n.3, Goiânia, 2011).

Faço visita psicológica, dentro da minha área (psicóloga CRAS n.11, Anápolis, 2011).

Não gosto da assistência social porque não vejo resposta naquilo que faço, não tem resultado. Gosto da saúde, e tenho muito pouco conhecimento da assistência social (psicóloga CRAS n.6, Goiânia, 2011).

Tais explicações evidenciam uma grande distância da realidade de trabalho desses profissionais com o que propõe as normativas nacionais, assim como com o conteúdo dos *Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na política de assistência social*²²⁰. De acordo com esse documento, construir e materializar um trabalho interdisciplinar impõe aos profissionais

a realização permanente de reuniões e debates conjuntos de planejamento a fim de estabelecer as particularidades da intervenção profissional, bem como definir as competências e habilidades profissionais em função de demandas sociais e das especificidades do trabalho (CFESS e CFP, 2007, p. 39).

²²⁰ Parâmetros elaborados em conjunto pelos Conselhos Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselho Federal de Psicologia (CFP), em 2007, com objetivo de “contribuir para fortalecer a intervenção interdisciplinar, resguardando as competências e atribuições privativas de cada profissão” (p.9).

Não obstante as duas profissões portarem acúmulos históricos, teóricos e políticos diferentes, as suas entidades nacionais, com base nos Códigos de Ética, nas Diretrizes Curriculares de formação e nas Leis de Regulamentação, dão a direção de um trabalho conjunto, articulado e interdisciplinar, considerando os objetivos da política de assistência social no conjunto das responsabilidades públicas para com os direitos de cidadania. De acordo com as orientações dessas entidades,

a atuação interdisciplinar requer construir uma prática político-profissional que possa dialogar sobre pontos de vista diferentes, aceitar confrontos de diferentes abordagens, tomar decisões que decorram de posturas éticas e políticas pautadas nos princípios e valores estabelecidos nos Códigos de Ética Profissional. A interdisciplinaridade, que surge no processo coletivo de trabalho, demanda uma atitude ante a formação e conhecimento, que se evidencia no reconhecimento das competências e atribuições, habilidades, possibilidades e limites das disciplinas, dos sujeitos, do reconhecimento da necessidade de diálogo profissional e cooperação (CFESS e CFP, 2007, p. 39).

Entretanto, o que foi constatado na pesquisa, predominantemente, não é a direção que está posta nestes parâmetros. Ao contrário, além de um jargão distante da concepção da política como direito, no interior dos CRAS, CREAS e em outros setores do órgão de gestão, prevalece a fragmentação, a divisão “natural” de papéis, com ausência de ação planejada e interdisciplinar. Situação esta que dificulta consolidar um compromisso coletivo e profissional de defesa e viabilização dos direitos da população, inclusive de acesso a informações, de participação nas decisões e avaliação dos serviços prestados.

No entanto, a divisão entre as áreas, como já apontado, é o que ainda prevalece na maior parte das unidades dos níveis de proteção do SUAS, tal como ilustra a explicação da rotina e cotidiano de um CRAS, acerca do trabalho social desenvolvido no âmbito do que se denomina PAIF:

Na área da assistência social se faz visita e vê a necessidade de cesta básica, vê a realidade, se precisa de BF, se estão no perfil do Bolsa ou do Minha Casa Minha Vida. Na visita, muitas vezes, comprova que a pessoa tem carro e não precisa. A psicologia participa quando há identificação de problemas na família, desajuste na escola, etc. Visito casas, escolas... Quando há questões psicológicas. Também fazemos orientação e palestras para as gestantes. O atendimento da psicologia é psicossocial. Aqui é rapidinho, quando é mais longo encaminhamos para a saúde, psiquiatria, sanatório etc. Tenho muitos pacientes, atendo individualmente. A médica do posto de saúde também encaminha. Mas a principal demanda da psicologia é o ajuste psicossocial, o lado afetivo. Por exemplo, problema na escola, agressão... há total falta de

limite das crianças (Psicóloga do CRAS n.13, Anápolis, 2011).

Essa explicação evidencia não só a ausência de articulação entre as áreas, como expõe a concepção conservadora que orienta o trabalho desenvolvido, de caráter claramente funcionalista, disciplinar e pragmatista em ambas as áreas. Também se explicita uma situação comum a outros CRAS e CREAS, qual seja a negação/afirmação de trabalho terapêutico continuado na rotina do atendimento.

Em relação aos assistentes sociais, a direção do CFESS, explicitada no documento conjunto com o CFP (2007, p.25), é de que o perfil desse profissional, para atuar na política de assistência social deve afastar-se das abordagens tradicionais funcionalistas e pragmáticas, as quais reforçam práticas tradicionais e conservadoras na abordagem da *questão social*. Perspectiva que tende a tratar as manifestações da *questão social* como problemas pessoais com solução individualizada.

O CFESS afirma a necessidade de um perfil profissional coerente com a direção do projeto ético político do serviço social, com perspectiva totalizante no reconhecimento das expressões da *questão social*, assim como seus determinantes socioeconômicos e culturais na (re)produção da desigualdade social. A intervenção orientada por uma perspectiva crítica, isto é, materialista e dialética,

pressupõe a assunção, pelo (a) profissional, de um papel que aglutine: leitura crítica da realidade e capacidade de identificação das condições materiais de vida, identificação das respostas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil, reconhecimento e fortalecimento dos espaços e fóruns de luta e organização dos (as) trabalhadores (as) em defesa de seus direitos; formulação e construção coletiva [...] de estratégias políticas e técnicas para modificação da realidade e formulação de formas de pressão sobre o Estado, com vistas a garantir os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos necessários à garantia e ampliação de direitos (CFESS e CFP, 2007, p. 26).

No âmbito da psicologia, o CFP, nesse documento conjunto com o CFESS, explicita que, com base nos compromissos éticos da profissão, a atuação dos psicólogos no Suas deve fundamentar-se na compreensão da dimensão subjetiva dos fenômenos sociais e coletivos. Atuam em processos psicológicos, psicossociais e na promoção da qualidade de vida. Junto às famílias, visam intervir em seu *sofrimento*, por meio de uma intervenção complexa, integrando a dimensão individual e social, considerando a forma das

relações entre indivíduos e/ou entre indivíduos e instituições (CFESS e CFP, 2007).

O referido documento explicita que, a atuação dos psicólogos, deve considerar que “as determinações econômicas e sociais produzem efeitos psicológicos que não podem ser compreendidos somente na sua dimensão individual” (Ibid., p.36). Entretanto, creditam a solução desses sofrimentos ao *resgate da autoestima, alívio de tensões, compartilhamento de sentimentos e ampliação da consciência sobre os problemas enfrentados e busca de soluções*, cujo objetivo se volta para o “fortalecimento de potencialidades e autonomia, tornando a família, seus membros e indivíduos protagonistas de sua história” (Ibid., p.36).

A área da psicologia explicita uma posição ambígua no documento. De um lado, premidos pela orientação nacional de não fazer trabalho psicoterápico no âmbito da assistência social, esses profissionais contextualizam seu objeto de intervenção (sofrimento, tensões e conflitos) como produto das condições de vida geradas por determinações do modelo econômico e social em curso. De outro lado, o documento esquia-se dessa referência e orienta esses profissionais a atuar nas soluções internas, individualizadas e subjetivas, circunstanciando a solução dos problemas ao *resgate da autoestima*, ou seja, nas possibilidades internas de mudança e na força de cada um. Essa aparente contradição encontra respaldo nas orientações nacionais que negam a psicoterapia, mas afirmam soluções circunscritas ao indivíduo e à sua autoestima.

Essa direção, oposta à que orienta os parâmetros éticos e políticos do serviço social, requer uma guinada a fim de que passe a se orientar pela perspectiva de um trabalho interdisciplinar que considere os determinantes estruturais das condições de vida da população, situando os indivíduos nas relações sociais capitalistas, com vistas a *não responsabilizá-los por sua condição socioeconômica* (CFESS e CFP, 2007). Nesse sentido, o trabalho interdisciplinar entre essas profissões deverá aliar

reflexão crítica, participação política, compreensão dos aspectos objetivos e subjetivos inerentes ao convívio e à formação do indivíduo, da coletividade e das circunstâncias que envolvem as diversas situações que se apresentam ao trabalho profissional (CFESS e CFP, 2007, p.41).

A articulação de um trabalho conjunto, que busque viabilizar o atendimento às necessidades postas pela população no âmbito das políticas sociais, dentre as quais a assistência social, requer desses profissionais uma reflexão que suplante a perspectiva do enfrentamento individual e subjetivo das questões apresentadas, as quais afligem o cotidiano dos usuários. Caso contrário, o trabalho seguirá desarticulado e fragmentado, com reforço à *psicologização da questão social*.

As distintas orientações e perspectivas identificadas na atuação profissional dessas áreas, nos dois níveis de proteção do Suas nos municípios pesquisados, demonstram, na maioria das vezes, uma realidade com duas claras características: a primeira é a falta de demarcação precisa de papéis, competências e atribuições entre assistentes sociais e psicólogos no trabalho social realizado. O resultado é a perda de especificidades entre as áreas, onde todos realizam o mesmo trabalho, quase sempre com viés tecnocrático, pragmático e do tipo cartorial. A segunda, em direção oposta, identifica-se a completa ausência de atuação conjunta entre as áreas. O que resulta em profunda fragmentação, onde cada um, no *seu papel*, faz o que compreende ser de sua responsabilidade, sem estabelecer diálogo e projeto comum. Nesta, o profissional *aplica* seus conhecimentos profissionais específicos, de forma “autônoma” (leia-se individualizada) numa política que é, por natureza, interdisciplinar.

Ambas as características empobrecem as possibilidades do desenvolvimento de um trabalho social com direção ética e política, que busque conhecer a realidade e nela atuar com compromisso de fortalecer a organização popular, garantir e ampliar direitos, contribuindo com as mudanças e melhoria das condições de vida da população demandatária e usuária da política.

Afinal, assistentes sociais e psicólogos têm, de acordo com os parâmetros das entidades nacionais (CFESS e CFP), uma função estratégica na análise crítica da realidade, no sentido de estimular o debate acerca do reconhecimento e defesa da importância não só da política de assistência, mas das outras políticas sociais. O que se lhes impõem a necessidade de conhecer a legislação social, o papel e compromisso voltado para contribuir com a organização dos usuários, com vistas a viabilizar sua participação nos

conselhos, nas atividades de planejamento, avaliação e controle democrático.

Nesse sentido, as competências e atribuições profissionais

devem se inserir na perspectiva da gestão do trabalho em seu sentido mais amplo, que contemple ao menos três dimensões indissociáveis: as atividades exercidas pelos trabalhadores (as), as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. A garantia e articulação dessas dimensões são fundamentais para que os (as) trabalhadores (as) possam atuar na perspectiva de efetivar a política de Assistência Social e materializar o acesso da população aos direitos sociais (CFESS e CFP, 2007, p.43).

Sendo assim, a realização profissionalizada da assistência social como direito requer a articulação interdisciplinar entre as áreas, mas não está limitada a ela. Exige garantir também as condições para materializar a política, o que inclui, dentre outros, educação permanente, recursos financeiros e equipe efetiva, contratada por concurso público.

Uma política de educação permanente ainda inexistente nos municípios²²¹ pesquisados. Os eventos de capacitação, além de raros, geralmente são restritos aos ocupantes de cargos de chefia e coordenação. Segundo informações de técnicos de Goiânia (2011) é um privilégio poder participar dos cursos e seminários realizados, pois não há, e quando ocorre é restrita a alguns trabalhadores. Em Aparecida as atividades ocorrem por iniciativa dos coordenadores e profissionais dos CRAS, com pouco apoio da sede. Já em Anápolis não há registro de atividades dessa natureza no período avaliado.

Por consequência, a fragmentação segue prevalecendo entre as áreas profissionais e entre os serviços, programas, benefícios e projetos da política de assistência social, nos seus distintos níveis de atenção. A lógica fragmentária se reproduz entre a proteção básica e especial; os profissionais, assistentes sociais, psicólogos e outros; a sede da secretaria e as unidades. E, acima de tudo, entre as ações realizadas e as reais necessidades e demandas postas pela população.

Na proteção social básica há uma particularidade registrada em Goiânia. Suas unidades são especializadas em segmentos e/ou áreas distintas: idoso,

²²¹ O MDS vem desenvolvendo diversas iniciativas de capacitação no país, em parceria com instituições de ensino superior e outros. A partir de 2012, esse Ministério vai dar início ao projeto denominado Capacita SUAS. Entretanto, a falta de trabalhadores efetivos continua sendo um forte entrave para um efeito cumulativo desse tipo de investimento na maioria dos municípios.

qualificação profissional (serviços ou artesanato)²²², crianças, etc. Essa *especialização* é fruto da constituição precária do atendimento, realizado de forma limitada e incompleta, dada a falta de condições materiais de implantação e viabilidade dos direitos previstos na política de assistência social.

A especialidade por segmentos, ou por atividade, impede que o CRAS seja *referência da política no território* (PNAS, 2004), se limitando ao que ele tem de “mais forte”, como ilustra a explicação da equipe (serviço social e psicologia, CRAS n.1, Goiânia, 2011), de uma dessas unidades, que diz só ficar atendendo a demanda que aparece, a espontânea, “pois não tem sala, não tem carro para visitas, nem condições de fazer mais do que isso. O forte desse CRAS é o trabalho com o idoso”.

Outra fragmentação verificada nos municípios é a que se dá entre os níveis de proteção social do SUAS. Os profissionais indicam que “o SUAS precisa ser estudado e assumido pela gestão. Há uma fragmentação entre nós: eu sou da básica, eu sou da especial. Não há integração. A fragmentação é muito grande” (Equipe de Referência CRAS n.5, Goiânia, 2011). Em Anápolis e Aparecida também não foram identificadas articulações entre os níveis hierarquizados do Sistema.

Sem essa articulação dos níveis de proteção do SUAS fica comprometida a lógica da Referência²²³ e da Contrarreferência²²⁴ adotada pelo sistema. Inexistem relações sistemáticas entre os CRAS e os CREAS nos três municípios, só pontuais: “quando fazemos o encaminhamento ao CREAS, esquecemos, entregamos. Às vezes encaminhamos, mas a criança não vai e o

²²² A qualificação profissional de forma mais intensa e no espaço do CRAS acontece em Goiânia. Nesse município, além dos CRAS, tem as UMAS (Unidades Municipais de Assistência Social), que, em grande parte, são especificamente voltadas para a qualificação profissional, principalmente os ofícios tidos como tipicamente femininos: costureira, manicura, cabeleireira, massagista, trabalhos manuais (panos de prato, bordado, crochê, fuxico etc.). Contudo, nos outros municípios a demanda também existe, e a oferta nos CRAS é esparsa, diluída e diversificada, mas quase sempre voltada aos trabalhos manuais e femininos, com algumas exceções. Esse item será retomado adiante.

²²³ A Referência de que trata o SUAS diz respeito ao processamento das “demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS [...]” (Orientação Técnica CRAS – MDS: 2009, p.10).

²²⁴ “A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica” (Orientação Técnica CRAS – MDS: 2009, p.10).

CREAS não informa ao CRAS, e assim fica!” (As. Social do CRAS n.5, Goiânia, 2011).

A única ação conjunta identificada é um projeto denominado *Roda de Conversa*, coordenado pelos CREAS (Goiânia), cujas atividades se realizam no espaço físico dos CRAS. De acordo com a técnica responsável, o objetivo é conversar com as famílias sobre determinados assuntos da proteção especial, momentos em que é fundamental a participação do CRAS e das famílias, mas é comum ter só crianças nas reuniões. Por ser fim de semana torna-se mais difícil a participação dos trabalhadores, pois fora do seu horário de trabalho. Além disso, a mobilização dos usuários nem sempre é assumida pela unidade de proteção básica, conforme relata a técnica do CREAS (2011), o mesmo foi verificado nas observações e atividades acompanhadas durante a pesquisa nas unidades.

Além disso, a relação entre a proteção social básica e especial nos municípios se limita, em geral, aos encaminhamentos de casos de abuso e exploração sexual e/ou outros tipos de violência, que apresentam necessidade de abordagem psicossocial.

São essas as condições em que a equipe de referência do PAIF vem desenvolvendo os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos nos CRAS. Nessa realidade, prevalece a lógica anterior - fragmentada por segmento, especialidade, programa, projeto, benefícios, serviços, predominando os atendimentos pontuais -, malgrado a mudança de nomenclatura da política.

6.2. SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS: ATENÇÃO POR SEGMENTOS NA “ESPECIFICIDADE” DO PAIF COM TENDÊNCIA À PSICOLOGIZAÇÃO

O fortalecimento de vínculos familiares e comunitários é o objetivo central do PAIF (Orientações Técnicas sobre o PAIF, MDS, 2012).

O que é tido como mais específico do PAIF nas orientações nacionais e seguido pelos técnicos dos CRAS nos municípios pesquisados são os Grupos de Convivência, pois as demais atividades são relacionadas às demandas diretas do PBF. A predominância de atendimento às demandas do PBF nos

CRAS é uma realidade em todo o país, conforme demonstrou resultado de Estudos Quali-Quantitativos do então Programa (agora serviço) de Atenção à Família - PAIF, realizado para o MDS referente a setembro de 2008 a novembro de 2009²²⁵. Neste estudo foi apontado como principais assuntos citados pelos usuários para a vinda ao CRAS: cadastramento/ recadastramento e voltar a receber BF (34,9%); provisões de alimentos (7,4%) e outros motivos (26,1%)²²⁶.

Ainda que não seja demanda reconhecida e frequente dos usuários, a convivência familiar e comunitária constitui uma das seguranças afiançadas pela assistência social (junto com a acolhida, a renda, o desenvolvimento da autonomia, a sobrevivência a riscos e circunstâncias), conforme PNAS (2004).

Na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009, p.9/10), o *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* se articula ao PAIF com vistas a promover o atendimento das famílias usuárias, garantindo a matricialidade sociofamiliar da política de assistência social. Ele é descrito como:

Serviço realizado em grupos, organizados a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social.

Complementar ao PAIF, esse serviço se volta para “aquisições progressivas” por meio do trabalho social com grupos e suas famílias no território, a fim de que possam, a partir das *trocas culturais* e de *vivências*, desenvolver sentimento de pertencimento, identidade, o fortalecimento de vínculos familiares, socialização e convivência comunitária, desenvolvendo capacidades e potencialidades para alcançar alternativas emancipatórias e enfrentar a vulnerabilidade social (CNAS, Res.109, 2009). Esse conteúdo é sugestivo de um trabalho social no campo das subjetividades, e vem

²²⁵ Contrato de serviços de consultoria no BRA 10-2864/2008 para execução de Estudos Quali-Quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, por meio do Programa PNUD BRA/04/046 (Consórcio Gesaworld S.A. e Via Pública). Disponível em www.mds.gov.br.

²²⁶ Por parte dos coordenadores de CRAS, os serviços e atendimentos mais citados em âmbito nacional, de acordo com o referido estudo, são: acompanhamento dos beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidades; recepção e acolhida; acompanhamento de família; visitas domiciliares; busca ativa; encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas; inserção de famílias em Cadastro Único, dentre outros.

desencadeando nos CRAS inúmeras práticas desprovidas de conteúdo político e voltadas para o campo *psicoterapêutico*, sobretudo de promoção e recuperação da *autoestima*. A qual localiza o problema na pessoa e fora do contexto e relações sociais em que ela vive e em detrimento da discussão de garantia de direitos numa sociedade de classes.

De acordo com Orientações Técnicas específicas (MDS, 2012, p.17), o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, objetivo central do PAIF, supõe o trabalho no campo das subjetividades, mas afirma que

assumir a subjetividade como um dos elementos do trabalho social com famílias não é negar ou diminuir a importância das situações objetivas de vulnerabilidade que atingem as famílias, tais como a desigualdade social e o não acesso a direitos.

De acordo com as *Orientações Técnicas sobre o PAIF* (MDS, 2012, p. 17), a subjetividade

é o mundo interno de qualquer ser humano. Este mundo interno é composto por emoções, sentimentos e pensamentos. É por meio da subjetividade que se constrói um espaço relacional, ou seja, é por meio da subjetividade que é possível relacionar-se com o 'outro'. Tal fato justifica o trabalho com as famílias e seus membros no âmbito da assistência social, respeitando o espaço individual, relacional e de desenvolvimento, mas não de cunho psicoterapêutico.

Entretanto, a pesquisa nos municípios demonstrou muitas dificuldades em garantir essa direção, isto é, não negar as situações objetivas e evitar trabalho de cunho terapêutico. Supõe-se que isso ocorra por pelo menos duas razões iniciais: uma é a fragilidade de compreensão histórica da política como resposta às demandas objetivas da população e suas necessidades humanas não asseguradas pelo conjunto das políticas públicas; a outra é a direção que a própria *teoria dos riscos sociais e vulnerabilidade social* imprime ao trabalho proposto pelas normativas e orientações nacionais. Malgrado estas afirmarem o lado subjetivo e negarem o trabalho psicoterapêutico no âmbito do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

A tensão entre a busca de afirmação de uma política pública que deve viabilizar direitos, mas que se dá no contexto de aprofundamento do neoliberalismo, capitulou a sua lógica, o seu jargão, a sua concepção e execução, tornando-a, no limite, colidente com seus referentes iniciais. Na análise de Iamamoto (2010), há um novo ecletismo na política social brasileira que põe do mesmo lado a noção de *risco social* e a *luta por direitos*. No

entanto, informa a autora, que esses não são conceitos complementares e passíveis de convivência, ao contrário, eles expressam um ecletismo de concepções com fundamentos opostos.

Com raiz no pensamento liberal, a concepção predominante hoje, sobretudo na política de assistência social, voltada para o *risco social* e situação de *vulnerabilidade social* é originária no modelo de proteção social disseminada pelo Banco Mundial a partir dos anos 2000 (IAMAMOTO, 2010); De acordo com a autora (Ibid., p.4):

A teoria do risco é uma visão laudatória, sob a ótica do capital, dos impasses que acompanham o 'sucesso' da expansão capitalista na era da globalização, silenciando a crise de larga duração que atinge a acumulação em escala mundial [...]. A hipótese é, portanto, que a chamada teoria dos riscos é o anverso da teoria da crise do capital. Em outros termos, não há crise do capital, mas contradições e impasses do êxito da radicalização da modernidade na era da globalização (visto ser o desenvolvimento capitalista um processo natural e perene). Assim, no lugar de se atribuir visibilidade às contradições que se expandem e aprofundam adensando a crise do capital, esta é fetichizada e apresentado ao reverso, como meros riscos inerentes ao sucesso do capital, passíveis de serem administrados: daí a proteção social como 'gestão do risco'.

Restrita ao papel de *gestão do risco*, a proteção social empreendida aprofunda a focalização. Aspecto historicamente presente na lógica da assistência social e estratégico em tempos de radicalização neoliberal.

Assim, destituída de conteúdo de classe e da compreensão do antagonismo entre capital e trabalho, a noção de *risco* e *vulnerabilidade social*, bem como a metodologia de trabalho social voltada para o convívio, vivências, sentimentos de pertencimento, identidade, etc. são sedimentares da continuidade de uma concepção que já vigorava no campo da política, a da fragmentação e atendimento por segmentos. O qual não foi superado com a denominada *matricialidade sociofamiliar*.

Nos CRAS dos municípios pesquisados, tanto os grupos formados com base nas atuais orientações nacionais, quanto os que já existiam tradicionalmente na política de assistência, passaram a ser denominados de grupos de convivência e fortalecimento de vínculos. Uma mudança de nomenclatura em que os grupos de idosos, de mulheres e de gestantes (dos CRAS ou a eles referenciados) de antes, passam a ser chamados pela nova nomenclatura, sem que sua natureza e forma de organização tenham sido alterados.

Assim, como antes, esses grupos são constituídos por mulheres, inclusive os de idosos, exceto quando são grupos de danças que os homens idosos também frequentam. Praticamente inexistente experiência com crianças²²⁷, na faixa etária entre zero a seis anos, ou seja, que antecede a entrada no PETI e prevista no trabalho social a ser realizado, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços.

Dos grupos de convivência existentes nos CRAS, em geral, constituído de mulheres, da 3ª idade, e de gestantes, o trabalho mais sistemático identificado na pesquisa, é o tradicional com idosos. De acordo com uma coordenadora de CRAS, “os grupos que mais duram são os de idosos, porque eles gostam de ser acolhidos, abraçados, de conversar e de fazer amizades. A maioria cuida dos netos e vir é uma hora de descansar” (CRAS n.11, Anápolis, 2011).

A especificidade do serviço para idosos, conforme a Tipificação dos serviços (2009, p.11):

Tem por foco o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social. A intervenção social deve estar pautada nas características, interesses e demandas dessa faixa etária e considerar que a vivência em grupo, as experimentações artísticas, culturais, esportivas e de lazer e a valorização das experiências vividas constituem formas privilegiadas de expressão, interação e proteção social. Devem incluir vivências que valorizam suas experiências e que estimulem e potencialize a condição de escolher e decidir.

Esse conteúdo das orientações atuais, a rigor, não tem elementos novos ao que historicamente se realiza com idosos na assistência social. Assim, a realização desse serviço, nos diversos CRAS dos municípios, varia pouco na sua metodologia e nos seus objetivos. Muitos são feitos do mesmo jeito há vários anos e outros ainda estão se estruturando, mas sempre com a estratégia

²²⁷ Com poucas exceções, entre as quais uma experiência iniciada em Anápolis, ainda em estruturação. Trata-se de um Projeto de brinquedoteca com as crianças de zero a seis anos e suas mães. O objetivo é a interação entre elas por meio da brincadeira. Apesar de as mães “buscarem quem cuida da criança para elas” (Coordenadora do CRAS n.11, Anápolis, 2011). As demais experiências identificadas não são sistemáticas e se organizam no contexto de reuniões com famílias ou cursos com as mães, como atividades lúdicas e recreativas enquanto o responsável, (sempre a mãe), participa de outra atividade no CRAS. Em um CRAS de Aparecida foi iniciado um trabalho com crianças (0 a 6), comparecendo mais de 100 na primeira atividade, momento em que os técnicos reavaliaram, pois se viram sem condições (nº de trabalhadores insuficientes, infraestrutura e espaço físico inadequado, pouco ou nenhum apoio institucional para lanche e outros) de dar continuidade ao projeto.

dos trabalhos manuais, rodas de conversas, danças, passeios, cantos e orações. Em alguns CRAS são oferecidas, em parceria com a saúde, atividades de ginástica, hidroginástica e palestras sobre temas relacionados aos interesses desse segmento.

Em Aparecida um CRAS realiza atividades semanais com grupo de idosos referenciados à unidade (Núcleo Idade do Saber) e, entre os temas trabalhados pela equipe (psicóloga e assistente social), estão atividades voltadas para o exercício da memória e da concentração. Com rara presença masculina, o atrativo para os homens são as atividades dançantes (bailes). Um deles explicitou, durante a reunião, porque vai ao grupo: “sou aposentado e venho aqui pela quarta vez. Aqui é bom porque conheço pessoas, distraio a minha mente, danço e faço amizades” (Usuário Núcleo Idade do Saber, em Aparecida de Goiânia, CRAS Nova Cidade, 26/10/11).

Essa experiência pode ser identificada como uma que contempla toda a descrição do serviço na Tipificação Nacional (2009). É ao CRAS referenciada e desenvolvida por sua equipe. Trata-se de um trabalho voltado especificamente para os idosos e seus peculiares interesses, experiência e necessidades de sociabilidade.

Entretanto, também se verificou que em alguns CRAS não há grupo de convivência, nem esses *tradicionais*, como se pode conferir no trecho do relatório a seguir: “A equipe técnica enfrenta dificuldades para a formação de grupo de convivência e acompanhamento dos usuários. Isso porque trabalhar sem recursos torna o trabalho pouco palpável e desgastado” (CRAS Goiânia, Relatório mensal jun/2011, p.6).

Já em outro CRAS de Goiânia, onde há um grupo bem estruturado em torno da confecção de trabalhos manuais, no qual participam mais de cem idosas, a equipe de referência do CRAS não é solicitada e não tem trabalho social com o grupo pelo PAIF. De acordo com explicação dos técnicos de referência, o grupo não tem relação com a lógica da unidade, é uma “coisa à parte”, caminha independente. Ele se volta para convivência, artesanato, viagens e é para todos que procuram, a partir de 50 anos. Porque o “CRAS não é só para vulnerabilidade econômica, mas para qualquer tipo de vulnerabilidade, seja social, emocional, para depressão, solidão, etc. a procura é grande” (As. Social do CRAS n.1, Goiânia, 2011).

Além disso, pode-se depreender melhor, base no explicitado, o lastro de compreensão do conceito de *vulnerabilidade*, sua imprecisão, abrangência e direção, voltando-se sobremaneira para questões subjetivas e de cunho psicológico, e até de patologia. De acordo com Lamamoto (2010, p.7), a noção de *vulnerabilidade* foi tomada das ciências ambientais pelas ciências sociais para

designar a maior ou menor capacidade de enfrentamento de riscos sociais por parte de indivíduos e grupos, proporcionados pelos *ativos*, isto é: o conjunto de recursos materiais e imateriais que indivíduos e famílias mobilizam para melhorar seu desempenho econômico e social e ou para reduzir a deteriorização das condições de vida e assim reduzir vulnerabilidade.

Ainda com base na análise da referida autora, as inúmeras categorias incorporadas na política social, de clara inspiração liberal – risco, ativos, vulnerabilidades, igualdade de oportunidades etc. – se referem a uma orientação em que o mercado é colocado como primeira via de acesso a uma vida segura. E ao Estado cabe manejar os riscos por meio de programas focalizados nos segmentos mais pobres. De acordo com Lamamoto (Ibid., p.8),

nesse universo analítico, a pobreza passa a ser vista como *fracasso individual* no ingresso aos mecanismos de mercado, cabendo ao Estado compensar as ‘falhas do mercado’ e fornecer redes de proteção social aos pobres vulneráveis para lidar com o risco. [Além disso,] ante a necessidade de reduzir gastos sociais, recomenda-se uma estratégia política que amplie o *empoderamento* de indivíduos e reduza a sua dependência perante as instituições estatais.

A concepção do enfrentamento da situação de *risco e vulnerabilidade* é coerente com a que busca soluções subjetivas, psicológicas, individualizadas, fragmentadas, voltadas para elevar a *autoestima* e o *empoderamento*. Essas perspectivas são explicitadas nas orientações nacionais e também no trabalho social realizado nos municípios pesquisados.

Não obstante a orientação psicologizante, individualizada e fragmentada, na capital é comum haver trabalhos realizados da mesma maneira, há vários anos e passar ao largo de toda essa discussão. Os tradicionais grupos de idosos existentes são, em geral, coordenados por uma mesma profissional, no mesmo lugar, da mesma maneira, há cerca de vinte e até trinta anos. O que significa grande resistência em incorporar qualquer mudança que venha de um contexto externo ao próprio grupo e à dinâmica de trabalho já tão cristalizado. A coordenadora de um desses grupos informa que são mais de duzentas

idosas que participam na oficina de artesanato do CRAS. Essas pessoas participam também de palestras sobre saúde, viajam e conversam muito, contudo, “o mais importante aqui é a oração”. Ela coordena e instrutora de artesanato, trabalho que realiza por mais de 30 anos.

Em vários CRAS da capital é oferecida atividade de hidroginástica para idosos (sempre mulheres) com mais de 55 anos, cujo acesso não tem seleção socioeconômica. Durante visita técnica (2011), participantes do grupo informaram, entretanto, que para “ganharem” a hidroginástica de manhã, precisam frequentar o grupo de trabalhos manuais à tarde. Assim, há uma relação meritocrática e condicionada. O que vem se transformando em regra numa política que, por lei, não deve exigir contrapartida. O direito se condiciona a uma relação de troca, em que só se tem direito a um se frequentar o outro, ainda que não goste ou não possa.

Algumas equipes de CRAS têm projeto (escrito) de trabalho com idosos, bem fundamentado e de acordo com o definido na regulamentação nacional e respectivas orientações. Porém, o projeto não constitui ação sistemática e, muitas vezes, nem chegou a ser iniciado, pois aguardam recursos da secretaria. Outros CRAS, que têm um trabalho regular, não o fazem com planejamento, avaliação e a partir das orientações técnicas, se limitam, como já ilustrado, à repetição das ações tradicionais como encontros para *conversar* e fazer trabalhos manuais, definidos de acordo com a disponibilidade de material pela secretaria. Nesses grupos também são realizados exercícios e técnicas de alongamento e relaxamento. Esse trabalho em alguns lugares é feito pela equipe técnica do PAIF, em outros por trabalhadores de nível médio.

De fato, essas atividades: relaxamento, alongamento, vivências, danças, exercícios etc. como finalidade dos serviços da política de assistência social são coerentes com a direção que busca soluções subjetivas e emocionais, voltadas para constituir autoconfiança, autoestima, no campo das metodologias socioterapêuticas. Ao enfatizarem questões emocionais, pessoais e biológicas deixam de suscitar situações comuns referentes às privações objetivas – relacionadas às condições de vida e de classe - e às possibilidades de acesso (ou não e porque) a direitos, por meio das várias políticas, com mediação do CRAS e sua equipe de referência.

Ademais, a considerar o conteúdo do que é realizado, sequer justifica a

presença de determinado profissional, seja do serviço social ou da psicologia. Para essas profissões, referência nos dois níveis de proteção social do Suas, está posto o desafio de trabalhar com fundamentação teórico-metodológica e ético-política, com definição de objetivos, instrumentos e técnicas de atuação, tanto específicos de cada área quanto conjuntos, em equipe, voltados para o campo de provisões, obrigações públicas e democratização da política de assistência social.

No entanto, o serviço de *convivência e fortalecimento de vínculos*, por meio da metodologia de *conversas, trabalhos manuais*, passeios, palestras e atividades similares realizadas nos CRAS, em geral com mulheres (adultas ou idosas), se volta mesmo é para o fortalecimento da *autoestima*. Essa é uma expressão corriqueira nos objetivos dos projetos, programas, serviços e benefícios tanto da proteção básica quanto especial do SUAS, muito explicitadas nos relatórios dos municípios. Ilustra-se essa realidade com um trecho extraído do Relatório Anual de Gestão em Goiânia (SEMAS, 2010, p.49):

Foram desenvolvidas atividades de trabalhos manuais como macramê, bordados diversos, produção de colares em fita, crochê e fuxico em malha, dinâmica de grupo, oficinas variadas, passeios e palestras socioeducativas, tendo por finalidade proporcionar a integração grupal, inclusão social, aumentando a autoestima e proporcionando uma melhoria na qualidade de vida dos participantes.

Também um projeto de intervenção com idosos, de outro município, denominado Grupo de *Convivência da Terceira Idade*, traz, entre seus objetivos: “possibilitar a conquista da autonomia, através da valorização pessoal e do desenvolvimento de habilidades; desenvolver atividades que visem à melhoria da qualidade de vida e resgate da *autoestima* dos idosos” (CRAS n.8, Aparecida de Goiânia, 2011, p.3).

Com os grupos de mulheres existentes em grande parte dos CRAS, não obstante esse segmento não conste na descrição dos serviços da Tipificação Nacional (2009), a *autoestima* é uma preocupação ainda mais preponderante, constantemente enfatizada nos municípios. Entre as atividades desenvolvidas por estes grupos estão “palestras, filmes e dinâmicas, com o objetivo de trabalhar a autoestima, valorização do papel da mulher na família e no trabalho” (Relatório Anual de Gestão, SEMAS, Goiânia, 2009, p.37). Ainda, é realizado um trabalho de “atenção psicossocial, trabalhamos a autoestima, o

cuidado com o corpo, com os filhos, com a família e produzimos artesanatos (enfeites natalinos), pois contamos também com a oficina do CRAS” (AS. Social do CRAS n.7, Aparecida, 2011).

O maior objetivo identificado do trabalho social com os grupos de mulheres é, sem dúvida, “o fortalecimento da autoestima” no sentido de que a mulher, a despeito de suas condições de vida e seu papel socialmente determinado, tenha mais percepção de si e se sinta mais forte e feliz para manter sua família unida e buscar alternativas de melhorar a qualidade de vida própria e do seu grupo domiciliar. Com o objetivo de alcançar a autoestima plena nas mulheres, o trabalho socioterapêutico realizado gera uma grande satisfação para os profissionais que o realizam, conforme explicitam: “a equipe gosta muito dos resultados. Sentimos que as mulheres vão mudando a sua relação consigo mesmas e se engajam no CRAS. Nos orgulhamos desse trabalho que fazemos” (Equipe de referência do CRAS n.7, Aparecida, 2011).

É necessário, do ponto de vista dos objetivos da política, trazer as mulheres (usuárias) para o CRAS e estimular a sua participação. Para atraí-las, de acordo com a profissional responsável, muitas vezes, é preciso oferecer cursos de artesanato, como bordado em chinelos e outros. Mas “o artesanato não é o nosso fim, mas meio de mobilizá-las para vir ao CRAS e nos permitir fazer o trabalho com elas” (As. Social do CRAS n.8, Aparecida, 2011). E o trabalho, com base nos achados dessa pesquisa, é predominantemente de cunho subjetivo e voltado para o fortalecimento da autoestima.

Para tanto, a estratégia predominante, planejada ou não²²⁸ adotada pelas equipes, com o objetivo de *fortalecimento de vínculos familiares* é clara em algumas experiências municipais: a psicoterapia grupal para trabalhar a *autoestima* e a *resiliência* nas mulheres.

Um estudo da Comissão de Fiscalização do CFESS (2008)²²⁹, acerca de práticas terapêuticas no âmbito do serviço social, aponta que dentre os

²²⁸ Nota-se que muitas atividades são realizadas buscando replicar outras experiências, de outras unidades da política e não porque foram pensadas/planejadas a partir dos objetivos da PNAS e da NOB/SUAS e, sobretudo, de demandas postas pela população.

²²⁹ Trata-se de um texto relativo à profissão de assistente social que apresenta uma reflexão crítica sobre a realização de práticas terapêuticas no âmbito do serviço social. Refere-se ao objeto e especificidade profissional apenas dessa área. Explicita a posição de que as práticas terapêuticas no serviço social brasileiro tem uma natureza conservadora e contrária projeto ético-político-profissional. O documento intitulado “Práticas terapêuticas no âmbito do serviço social: subsídios para aprofundamento do estudo” está disponível em www.cfess.org.br, acesso em 20/abril/2012.

objetivos destas práticas estão o autoconhecimento, a mudança subjetiva e o reforço da dinâmica interna de cada pessoa. Ainda, a busca da autoestima, da superação de crises e conflitos, potencializando forças internas individuais. No campo profissional do serviço social, essas práticas estão, de acordo com o documento, afinadas com uma direção psicologizante, acrítica e distante das bases da profissão. Elas podem representar um afastamento da possibilidade de realizar leitura crítica da realidade, com suas profundas transformações, levando os assistentes sociais que não dominam suas atribuições a assumir posturas ligadas ao cuidado no campo terapêutico (CFESS, 2008). Tomado pela dúvida e incerteza, esse profissional afasta-se do projeto de profissão em curso e tem sua prática guiada por uma direção psicologizante (Ibid.) Assim,

“do estilhaçamento e fetichização do mundo, a razão fenomênica perde parâmetro objetivo e a saída é buscada no exacerbamento e na autoconcentração subjetiva, que tem como um dos resultados a busca e produção de propostas metodológicas dessa natureza” (Ibid., p.12)²³⁰.

De acordo com a Tipificação Nacional (2009, p.6), “as ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico”. E o documento *Orientações Técnicas sobre o PAIF* (MDS, 2012, p.16), feito com base na PNAS e na NOB/SUAS, reafirmam que as ações de caráter terapêutico não compõem o PAIF:

A concepção e o desenho da política de assistência social estão baseadas em seguranças afiançadas pelo SUAS. [...] De tal modo, não compete o desenvolvimento de ações de caráter terapêutico, compreendidas aqui como as práticas psicoterapêuticas, psicodiagnósticas e psicopedagógicas, ou seja, PRATICAS CLINICAS no âmbito do PAIF, pois não correspondem às seguranças afiançadas pela política de assistência social.

Entretanto, relacionada à segurança de desenvolvimento da autonomia e outras, constitui direito dos usuários da política, de acordo com a Tipificação Nacional (2009, p.8) dos seus serviços, dentre outros: “vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade”. Nesse sentido, há margem para *dúbia* interpretação da direção nacional, pois ao tempo em que nega as práticas clínicas, abre ampla possibilidade para seu adensamento.

²³⁰ De acordo com o documento (CFESS, 2008, p.14), “a dimensão subjetiva não é negada ao trabalho do assistente social. Mas não é atribuição privativa, tampouco competência desse profissional realizar um trabalho terapêutico, fazendo da ‘psi’ e da clínica a base de sua intervenção profissional, não encontrando respaldo no estatuto legal da profissão e no arcabouço teórico-metodológico consolidado nas últimas décadas”. Tal posição é corroborada pelo Parecer Jurídico nº 11/09, emitido pela assessora jurídica do CFESS, aprovado por sua diretoria e publicada pelo Conselho.

Isso porque tanto a demanda quanto a sua solução se põem sob o ponto de vista do sujeito e não dos processos históricos em que se insere e nos quais se constituem, pelas relações sociais na sociedade dividida em classes, suas privações e necessidades sociais não atendidas.

Dessa maneira, as orientações nacionais têm se figurado, na realidade pesquisada, com predominância (velada ou não) de um trabalho com caráter socioterapêutico. Nesse sentido, os objetivos do serviço de fortalecimento de vínculo, em geral, se voltam para a busca da qualidade de vida e autonomia da mulher, onde o CRAS desenvolve “atividades e ações que visem à valorização pessoal que alcancem os aspectos físicos, psíquicos e sociais presentes no universo feminino” (*Projeto Grupo de Mulheres*, CRAS Vera Cruz, Aparecida, 2010, p.2). Com essa direção metodológica de trabalho social (terapia de grupo), o fortalecimento de vínculos se volta, sobretudo, para o sofrimento emocional das mulheres no seu cotidiano de vida e atribuições sociais. O enfrentamento virá da força interna e pessoal que será despertada e fortalecida em cada uma das participantes.

Em Anápolis, além do trabalho que é realizado no CRAS, são constituídos grupos descentralizados, nas igrejas, escolas e creches dos bairros referenciados à unidade. Com duração de três meses, esses grupos são definidos como trabalho psicoterápico de curta duração e grupal. Para garantir essa finalidade (terapia), na entrada do CRAS um cartaz avisa: “Por gentileza, não trazer crianças para os cursos e grupo de convivência. Obrigado!”. Entretanto,

a comunidade é muito carente e elas [as mulheres] vem nas atividades com a expectativa de lanchar, por isso, trazem os filhos. Quando foi falado que não podia mais trazer crianças, muitas deixaram de vir. Fica nítido para nós que as mães vêm pelo lanche e para alimentar os filhos. E outras pessoas vêm porque ficam muito sozinhas em suas casas (coordenadora do CRAS n.11, Anápolis, 2011).

Ainda assim, a regra explicitada no cartaz permanece, prevalecendo o trabalho psicoterapêutico, em detrimento da chamada *convivência familiar*. Com a intenção de “abrir a mente das mulheres para elas não se conformarem com os salários dos maridos e com o BF” (coordenadora do CRAS n.11, Anápolis, 2011), o trabalho é enfaticamente definido: “é psicoterápico, trabalho na minha área, com o que sei fazer” (Psicóloga CRAS n.11, Anápolis, 2011).

Depois de três meses, se necessário, a profissional faz o encaminhamento para a continuidade da psicoterapia na rede de atendimento da política de saúde, principalmente os Centros de Apoio Psicossocial (CAPS).

Ante essa tendência e afirmação cotidiana da direção psicologizante da implantação do PAIF e outros serviços a ele articulados, no âmbito da assistência social (SUAS), o Governo Federal, em recente documento de orientação técnica sobre o PAIF (2012, p; 25) insiste:

é importante que técnicos e gestores superem o discurso no qual a família em situação de vulnerabilidade, em especial em decorrência do empobrecimento, apresentam 'passividade, baixa auto-estima, resignação e dependência', o que dificulta o enfrentamento da pobreza. Ao contrário, tais aspectos são adquiridos e não inerentes, ou seja, são as estruturas vigentes. Dentre estas destacam-se as práticas assistencialistas e clientelistas, que reforçam estigmas e moldam posturas, culpabilizam as famílias por sua situação.

Entretanto, há ambiguidade nas distintas orientações nacionais, pois a Tipificação Nacional dos Serviços (Res. CNAS, n.109, 2009, p.8), explicita como direito, dentre as *aquisições* dos usuários do PAIF, no âmbito da *segurança de desenvolvimento da autonomia*, o seguinte: "Vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade".

Assim, concomitante ao discurso que nega a relação da pobreza com a *passividade, a autoestima e a resignação*, tem-se a normatização dos serviços e nomenclaturas que afirmam, enfatizam e induzem práticas terapêuticas voltadas a grupos, indivíduos e famílias atendidas pelas unidades da assistência social.

Em meio a essa contradição, buscando a autoestima, o auto-cuidado, etc. uma atividade identificada em praticamente todos os CRAS dos três municípios, tanto nas visitas como nos relatórios, e cada vez mais corriqueira em seus cotidianos de trabalho é o chamado *Dia da Beleza*: "Fazemos o Dia da Beleza sempre, os produtos são doados pelas marcas e lojas de cosméticos, como a *Hadassa*²³¹. Os homens também participam, vem cortar os cabelos" (Coordenadora de CRAS, Anápolis, 2011). A participação de homens só foi registrada em um CRAS, nos demais, ela se constitui exclusivamente de mulheres.

²³¹ Loja especializada em perfumaria e cosméticos de Anápolis.

Essa atividade consiste em um dia de divulgação dos produtos de determinada marca e escola de beleza, que disponibiliza seus produtos e instrutores para demonstrar como ficam seus cosméticos de pele e cabelo nas pessoas que vão a essas atividades. São várias as empresas. Na demonstração, a empresa oferece as instruções de como usar os seus produtos, as quais são chamadas de “cursos”. Dentre as empresas mais citadas, se destaca a que se denominada *Embelezze*²³², além da *Surya*, *Hinodê*, *Tutti Fiori* Cosméticos e outras.

Com o *Dia da Beleza*, as mulheres, claro, se tornam potenciais consumidoras dessas marcas, passando a acreditar no que prometem e demonstram com seus representantes comerciais. Situação que transmuta o direito no âmbito de ações da assistência social em estratégias de fortalecimento da mercantilização, malgrado o aparente objetivo de proporcionar autoestima e valorização da autoimagem de acordo com padrões de beleza que são socialmente determinados e impostos. O estímulo ao consumismo e ao endividamento dessas famílias, as quais dispõem de recursos do PBF ou BPC que lhes possibilitam acessar tais mercadorias, assume caráter de estímulo à autoestima. Por breves momentos, a desigualdade, a pobreza e o não direito desaparecem sob o fetiche da beleza e de um padrão de cuidado que passa pela supervalorização da aparência física.

Outra atividade muito realizada nos CRAS, em parceria com o Serviço Social da Indústria (SESI), pelo seu Programa Cozinha Brasil, são oficinas/cursos que ensinam a aproveitar alimentos. São voltados para as mulheres, em geral, que recebem o BF. Essa é mais uma atribuição naturalizada como feminina pelas instituições e pela sociedade, tanto no que diz respeito ao preparo do alimento, como no cuidado com os membros da família. Atividade corriqueira nos CRAS, esses eventos ensinam a preparar alimentos alternativos e não põem em questão as atribuições historicamente assumidas pelas mulheres na sociedade, numa perspectiva crítica²³³. Ao

²³² Empresa de formação profissional e comércio de produtos de beleza. Oferece cursos de cabeleireiro, manicure, pedicure, depilação e maquiagem, bem como comercializa produtos de coloração, tratamento e transformação, dentre os quais xampus, condicionadores, colorações, produtos para transformação, hidratação e tratamento capilar (www.institutoembelezze.com). Acesso dia 20 de março de 2012.

²³³ Perguntados sobre a participação dos homens nesse e em outros tipos de atividades, a coordenadora responde: “os homens tem vergonha de participar, preferem ficar ou ajudar em casa” (Coordenadora de

contrário, sem esse aspecto, tem-se reforçado seus tradicionais papéis de dona de casa, além de abordar o cuidado e bem estar pelo viés da beleza e vaidade, ou seja, da ditadura dos produtos e consumo de mercadorias laboratoriais.

Com os grupos de mulheres gestantes, o trabalho, em geral, é realizado em parceria com a saúde visando

trabalhar temas de importância para a gestante. [Sendo estes]: Direitos das Gestantes; Cuidados com a Saúde e Alimentação; Amamentação; Planejamento Familiar; Mudanças Físicas e Psicológicas da Gestante; Fases de Desenvolvimento da Gestação; Parto; Depressão Pós-parto e Relacionamento Familiar (Projeto Grupo de Gestantes, CRAS Aparecida - Vera Cruz, 2011, p.1).

Nos postos de saúde, os profissionais de Serviço Social, junto com outros, fazem um trabalho com as gestantes semelhante aos que são feitos nos CRAS. A diferença pela assistência social é que, ao final, a gestante recebe um enxoval para bebê, vindo da OVG ou da Prefeitura.

O interesse pelo enxoval é o que possibilita o trabalho socioeducativo do CRAS com as mulheres grávidas, pois “o enxoval é um chamariz, se não for para ganhar algo, as mulheres não vêm” (psicóloga do CRAS n.9, Aparecida, 2011). São trabalhadas temáticas voltadas para a fase gestacional, saúde da mulher, amamentação, cuidado com o bebê etc. Mas a perspectiva *terapêutica* quase sempre se faz presente: “temos grupos de idosos e de gestantes. Aplicamos o artesanato como terapia ocupacional. Ganhamos muitas coisas do comércio: balão, comida, roupa de bebê, brinquedo, etc.” (CRAS Anápolis, 2011).

No leque de trabalho psicossocial com terapia grupal, em reunião do grupo de convivência de mulheres, de um CRAS (CRAS n.9, Aparecida, 2011), identificou-se uma experiência destoa das demais observadas. Ainda que iniciada com oração, a reunião com as usuárias, democraticamente, discutiu e decidiu sobre dois assuntos: quais oficinas de artesanato (pintura, flores, maquiagem, crochê, bordado etc.) teriam durante o semestre e o conteúdo temático da *Conferência Municipal de Assistência Social*. Seguiu-se a estes, a

CRAS Anápolis, 2011). O que demonstra que nas atividades tidas como femininas, os homens se excluem, seja porque também são oprimidos pelo machismo ou porque se acomodaram nas vantagens que ele lhes traz.

eleição de representantes daquele grupo para esta Conferência. A *oficineira* e a técnica coordenaram a reunião de modo a ultrapassar a discussão dos interesses mais imediatos. Buscaram elementos para politizar a discussão, enfatizando os direitos sociais, com base nas necessidades sociais dessas usuárias no contexto de mobilização para a pré-conferência e conferência municipal.

Essa foi a única experiência registrada, de várias observadas, em que a discussão foi bem participativa e, de fato, socioeducativa, considerando a concepção da assistência social como política mediadora de acesso a direitos. Além disso, houve estímulo à organização das usuárias para lutarem por seus direitos, ocupando espaços de discussão e decisão coletivas. Nessa reunião foi definido quem iria representar o grupo, com quais propostas e de que maneira chegaria ao evento. Um ônibus seria disponibilizado pelo município, o qual passaria em cada CRAS com hora marcada, para levar todos os interessados.

A garantia do transporte para a população participar da Conferência foi uma particularidade encontrada nesse município. Por consequência, a sua Conferência de Assistência Social contou com participação expressiva de usuários, devido também ao empenho na sua mobilização, por parte das equipes dos CRAS, tanto na realização de pré-conferências, quanto para a conferência. Ao acompanhar vários desses eventos, registra-se que uma participação importante de usuários só existiu em Aparecida de Goiânia. Realidade que tem relação direta com a metodologia de trabalho desenvolvida no cotidiano de atendimento nos CRAS. A participação dos usuários antes e durante a conferência (2011) é coerente e condizente com o que foi observado durante as várias visitas em suas unidades (CRAS, 2011), sempre movimentadas com as presenças cotidianas de usuários (Jovens, mulheres, idosos). O mesmo não foi registrado em Goiânia. Não foi possível acompanhar as pré-conferências de Anápolis, pois foram realizadas nas mesmas datas dos dois primeiros municípios. Mas a presença de usuários no cotidiano do trabalho, de forma coletiva, não foi observada, só atendimentos individuais.

Outro aspecto registrado nos municípios é a *oração* no início de várias atividades do CRAS. Assim como frases religiosas e bíblicas são comuns nas paredes das unidades e atividades desenvolvidas nos serviços da política de assistência social dos municípios. O que não condiz com o caráter de política

pública de nenhuma política social. A prática de confundir questões de Estado, com posições da igreja e as formas como ela se organiza para exercer as suas comissões é corriqueiro também em outras políticas, sobretudo educação e saúde.

Mas para a assistência social esse aspecto tem especial importância, já que se trata de uma política que busca sua árdua transição de práticas filantrópicas para o dever Estado. Nesse sentido, é preciso firmar que o Estado e suas instituições têm obrigação legal de serem laicos. A fusão entre questões de Estado com religiosas e privadas são parte do conservadorismo e do atraso que urgem serem superados nessa área.

Tanto o Estado quanto a política pública se constituem em espaços contraditórios. No entanto, a *oração* não expressa essa contradição, antes a incoerência entre o dever público e o direito, incongruentes com uma ação profissionalizada. Essa prática não tem caráter socioeducativo e contribui para dificultar a possibilidade de construir uma leitura crítica da realidade e das diversas agruras relativas à privação cotidiana no campo das necessidades. A continuar essa direção que confunde religião e Estado e público com privado, toma força a resiliência e o conformismo, sob os quais são perpetuadas as condições de continuidade da opressão e da alienação.

Para que a política de assistência social se constitua direito, com ações profissionalizadas e voltadas para objetivos no campo da cidadania, com caráter universal, conquistas objetivas e promotoras de melhora na qualidade de vida da população, urge refletir e considerar que as palavras não são termos inócuos, as ações não são desinteressadas. Todo movimento *técnico* no âmbito dos serviços expressa uma referência teórica ou, no mínimo, uma visão de mundo, uma concepção e maneira de ler e abordar cada situação posta no cotidiano da realidade.

Nesse sentido, os referentes e orientações dos serviços - de inspiração liberal e afinados com a direção dos organismos internacionais - fortalecem as condições já pré-existentes no campo conservador que reputa à dimensão subjetiva tanto a explicação quanto a atenção pública ante as necessidades humanas da população, tendendo à psicologização das suas demandas.

O serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, como objetivo central do PAIF, **que deve** se efetivar por meio do trabalho social com grupos e

famílias no território, na medida em que objetiva *aquisições progressivas de capacidades e potencialidades para alcançar alternativas emancipatórias e de enfrentamento da vulnerabilidade social*, superdimensiona o papel da assistência social no conjunto de respostas necessárias às necessidades da população. Aposta, dessa maneira, na emancipação pela assistência social e remete à ideia de que é possível fazer o enfrentamento das desigualdades sociais por meio dessa política. O que diminui o papel das demais políticas e, sobretudo, não considera as determinações objetivas do sistema econômico em vigor.

Os limites da assistência social, além de conceituais e estruturais, podem ser apreendidos nas suas dificuldades, oriundas do baixo aporte de recursos e investimentos que dispõe para se realizar. Situação que será analisada no próximo item.

6.3 O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NUMA POLÍTICA SEM ESTRUTURA: AS DIFICULDADES SUPLANTAM OS OBJETIVOS E OS DIREITOS PREVISTOS

O real não está na saída nem na chegada; ele se dispõe para a gente é no meio da travessia (João Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas, 2006).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), de acordo com a descrição da Tipificação Nacional dos Serviços (2009) da Proteção Social Básica, consiste *no trabalho social com famílias* e prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo.

Com base nas Orientações Técnicas sobre o PAIF (MDS, 2012, p.10), as ações de caráter *preventivo* devem se antecipar nas ocorrências que interfiram no exercício de direitos:

O termo 'prevenir' tem o significado de 'preparar; chegar antes de, dispor de maneira que se evite algo (dano, mal); impedir que se realize'. Assim, a prevenção no âmbito da Proteção Social Básica – PSB – denota a exigência de uma ação antecipada, baseada no conhecimento do território, dos fenômenos e suas características específicas (culturais, sociais e econômicas) e das famílias e suas histórias. O caráter preventivo requer, dessa forma, intervenções

orientadas a evitar a ocorrência ou o agravamento de situações de vulnerabilidade e risco social, que impedem o acesso da população aos seus direitos.

O caráter preventivo, nesse caso, se baseia no conceito de *risco social*, adotado na política de assistência social. Este termo “é uma profecia que se auto-refuta e impõe a prevenção como um dever” (IAMAMOTO, 2010, p.3).

As ações de caráter *protetivo* são as que se ocupam em defender, garantir e promover o acesso das famílias aos seus direitos; “significa centrar esforços em intervenções que visam amparar, apoiar, auxiliar, resguardar, defender o acesso das famílias e seus membros aos seus direitos” (MDS, 2012, p.10).

Já a atuação *proativa* se detém a reconhecer os obstáculos antes mesmo que esses se apresentem. Assim, se refere

à tomada de responsabilidade e à intervenção frente a situações-problema que obstaculizam o acesso da população aos seus direitos, mas que ainda não foram apresentadas como tal. A pro atividade é o contrário da reatividade, que é a propriedade de reagir aos estímulos externos. Assim, ser proativo no âmbito da PSB é tomar iniciativa, promover ações antecipadas ou imediatas frente a situações de vulnerabilidade ou risco social, vivenciadas pelas famílias ou territórios, não esperando que a demanda bata à sua porta (MDS, 2012, p.10).

Ante essa complexa definição e conseqüente amplo escopo de atuação da política de assistência social, a primeira evidência é de que os CRAS estão longe de conseguir realizar a política nessa perspectiva; em segundo lugar, vem a indagação: a assistência social poderá ter esse alcance? Como o faria? As dificuldades apreendidas nos municípios revelam, mais uma vez, o quão distante está o preconizado do realizado. Acima de tudo, revelam como o preconizado provoca diversas e diferenciadas interpretações, bem como formas distintas de implementar a assistência social. Isso tem relação com o superdimensionamento de seu papel na realidade e com as precárias condições em que se realiza.

Nos municípios, a condição de efetivação da política de assistência social é muito precária: os baixíssimos investimentos fizeram acumular defasagem e ausência de quase tudo. As precárias condições se aliam ao excesso de trabalho para um número insuficiente de trabalhadores. As demandas estão acima da possibilidade de cobertura das equipes de referência, sempre mínimas nos CRAS.

Ainda, foram identificadas dificuldades de transporte, falta de alimentação para as atividades, de estrutura física adequada, falta de equipamentos, materiais para oficinas, instrutores, computadores, informações, linha telefônica para celular (os usuários só têm celulares), falta de internet, material de limpeza e cozinha, de recursos para trabalho com crianças e jovens, além da irregularidade no fornecimento de gêneros alimentícios para os grupos, impossibilidade de mandar e receber documentos da sede (Secretaria); centralização de informação com os coordenadores, que não as repassam para os técnicos, prioridade de parcerias com ONGs nos CRAS, dada a ausência de recursos públicos e condições próprias para manter seus serviços, baixíssimos salários dos trabalhadores etc.

Esses e outros problemas relativos às estruturas são reclamações constantes nos relatórios e depoimentos de técnicos e coordenadores das unidades, aos quais acrescenta-se: falta de cadeiras, de arquivos para organizar os dados dos usuários, de papel, computador, impressora, problemas no teto que está se soltando, tendo piorado com as chuvas, problemas na parte elétrica e hidráulica, falta de material de limpeza, móveis quebrados com risco de acidente, falta de material básico para as atividades diárias (até papel higiênico), espaço físico inadequado para a proposta de CRAS e lanches para os grupos de convivência e atividades coletivas, falta de agilidade na manutenção e reparos de equipamentos e estrutura física da unidade, etc. Com distintos níveis de intensidade, esses itens aparecem, constantemente, em grande parte dos CRAS dos municípios pesquisados.

A capital foi a que apresentou as piores condições de atuação, as unidades mais sucateadas e a que tem o seu sistema pior estruturado e mais centralizado. São problemas comuns que se avolumam e embaçam outras questões, na maioria das vezes não tocadas, como as que se referem à metodologia e dúvidas quanto ao trabalho social com famílias, os meios de enfrentamento e respostas às suas dificuldades, ao próprio desafio de materializar o que prevê a PSB do SUAS.

Nessas condições, as inúmeras dificuldades elucidadas na oportunidade das visitas técnicas, nos relatórios e nas reuniões de equipe que foram acompanhadas tomam a cena apenas a parte meio, operacional e de gestão, em detrimento de discussões relativas à realidade das *famílias*, do *território*,

aos limites da metodologia, da concepção e aos papéis profissionais. A relação interdisciplinar e integração dos programas, serviços e benefícios não foram apontados, na maioria das vezes. A dúvida quanto ao conteúdo da política e ao trabalho social a ser realizado por meio dela não foi identificada nos registros e reuniões acompanhadas. Quando não há dúvida e nem questionamento, supõe-se que, na realidade, não se iniciou, ainda, o processo de compreensão e de atuação em distinta direção, de forma teleológica, planejada e com finalidade pré-estabelecida.

Identificou-se, assim, uma desarticulação com os objetivos da política de assistência social em grande parte do que é realizado, principalmente em Goiânia e em Anápolis. Há uma repetição piorada do mesmo que é realizado há anos, sobretudo na capital²³⁴. Os serviços são pulverizados, alguns oferecidos indistintamente para a comunidade em geral, sem objetivos e articulação com a política de assistência municipal. Há casos em que o CRAS se tornou uma espécie de “policentro” de atividades: natação, hidroginástica, cursos, apoio a fabricação de material para a sede, programas (PETI, Minha Casa, Minha Vida) e outros que dificultam a referência e a identidade, seja de uma *política preventiva, proativa e protetiva* ou voltada para o campo dos direitos objetivados com base nas necessidades humanas.

Na análise de Pereira (2000), a ideia de necessidades humanas se contrapõe à noção de mínimos sociais. A esta, a autora refuta apresentando em seu lugar o conceito de básico social, pré-requisito de satisfação das necessidades humanas. O que pressupõe investimentos sociais com qualidade. A concepção trabalhada pela autora representa uma ruptura epistemológica com a visão que legitima a defesa liberal de mínimos sociais. Porém, para ela, em ambos os casos, se não delimitados, compreendidos e assegurados, a assistência social continuará sem suas obrigações públicas determinadas, identificadas por quem de direito e, sobretudo, não asseguradas a seus mandatários.

Muitas mudanças são inseridas nas orientações atuais em âmbito nacional. Nelas conceitos novos são inseridos, ainda que velhos dilemas não tenham sido superados, por exemplo, a discussão posta por Pereira (2000)

²³⁴ Nos outros municípios, a política passou por reestruturação recente a partir de 2009 e, ainda que continuem repetindo muito do *antes*, incorpora a nova nomenclatura e modelo de gestão.

entre mínimos e básicos. Assim, um novo jargão vem se desenvolvendo, mas os velhos problemas crescem e incrementam os mesmos limites, fazendo da novidade aquisições esparsas entre os municípios.

As inúmeras dificuldades expostas nos Relatórios de Gestão dos CRAS, sobretudo de Goiânia e de Aparecida, cujos roteiros constam de *pontos dificultadores e facilitadores*, ou ainda trazem um *campo livre*²³⁵ para que o coordenador explicitamente o desenvolvimento do trabalho dão a dimensão dos desafios para implantar a assistência social como política pública que viabiliza direitos. Dentre variadas informações encontra-se:

“[...] neste ano de 2010, embora contando com um espaço físico insuficiente, falta de equipamentos, temos prestado relevantes trabalhos nas ações sociais e de cidadania, desenvolvidos pelo CRAS como um todo. Tenho certeza absoluta que nossos recursos têm superado os elementos dificultadores de nossas ações. Assim sendo, o comprometimento, o amor, a boa vontade de nossa Equipe de trabalhadores tem feito a diferença em nossas ações. Temos uma fé inabalável em nosso criador, e estamos aguardando com esperança, a tão sonhada reforma em nossas instalações e só assim deixaremos de ser uma caricatura de CRAS no aspecto físico” (Relatório de gestão CRAS Vila Isaura, Goiânia, 28/12/2010, p.10).

Ao evocar a fé e apelo religiosos, o relatório explicita o caráter histórico das queixas e a reincidência das mesmas, sucedidas de solicitações sem respostas, por anos seguidos. No mesmo item de outro relatório de CRAS, mais dificuldades são explicitadas:

Nem todas as ações propostas para o ano de 2010 foram concretizadas, pois lidamos durante todo o ano com as péssimas condições de infraestrutura, equipamentos sucateados, recursos humanos inferiores ao necessário, falta de materiais de limpeza e alimentação [...]. Outro grande dificultador é o número de atendimentos às crianças e adolescentes vindas do extinto Cidadão 2000²³⁶ que desenvolvem ações diariamente na unidade, dificultando as ações que devem ser executados pelo PAIF (CRAS Goiânia, Jardim Curitiba, Relatório de gestão, 2010, p.2).

As dificuldades cotidianas de gestão, o funcionamento administrativo, com a falta de quase tudo, até do mais básico, e a batalha para encontrar solução e encaminhamento para as demandas, contribuem para secundarizar e obstaculizar a premente necessidade da discussão de concepção, objetivo e

²³⁵ “Faça uma avaliação qualitativa de sua gestão e das dificuldades desenvolvidas pelo CRAS no ano de 2010 (dificultadores e resultados alcançados)” (Roteiro de Relatório repassado pela sede das Secretarias aos CRAS, a fim de que façam seus relatórios mensais, trimestrais, semestrais e anuais).

²³⁶ A Sociedade Cidadão 2000 era uma ONG, criada pela Prefeitura, no primeiro governo do PT (1992-1996), que mantinha convênio com a extinta Fundação de Desenvolvimento Comunitário, para a realização de atendimento a crianças e adolescentes. Com o fim do convênio, esse trabalho é repassado para a Secretaria Municipal de Assistência Social que foi criada em 2007.

metodologia para um trabalho social por dentro das estruturas e dos serviços da política de assistência social. Nessa esteira,

Apesar do avanço da política de assistência social, ainda há um longo caminho a se percorrer, pois temos que garantir de fato a inclusão social neste país onde ainda prevalece a desigualdade social. Algumas dificuldades vêm emperrando nosso trabalho: a pouca disponibilidade do carro para a realização de visitas, a falta de internet, a falta de recursos financeiros para os usuários que moram distante para frequentarem os cursos e as reuniões ou de comprar material para fazer os cursos. Outra dificuldade é a falta de alimentação/lanche para o Projovem, computadores e recursos para realizar as atividades com os jovens” (CRAS Goiânia, Vila Canaã, Relatório de Gestão, 2010).

Tal como as queixas acerca das reiteradas e crescentes dificuldades, existe as críticas e sugestões, as quais são repetidas em vários relatórios mensais e anuais. Muitas dizem respeito ao conteúdo da política e a sua distância da realidade dos seus mandatários:

Como programas relevantes consideramos o PETI, o BPC, a hidroginástica, que são conduzidos pelo PAIF [...]. As oficinas precisariam de uma reestruturação, o artesanato não é muito valorizado no mercado, não sendo efetivo no favorecimento da autonomia financeira dos usuários. Além do que, ultimamente quem faz os cursos são pessoas de boa estabilidade financeira, pois os usuários mais vulneráveis não têm condições de bancar o custo dos materiais do curso (CRAS Goiânia, Vila Redenção, Relatório de Gestão, 2010).

Considerando tudo isso, o *trabalho social com famílias*, de acordo com Orientação Técnica sobre o PAIF, está para ser começado, ainda que sua fase embrionária tenha se (re)iniciado desde 2001²³⁷. Para se efetivar, esse trabalho requer, todavia, profissionalização, planejamento e investimento público institucional. Em sua normativa é necessário um:

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o

²³⁷ Essa centralidade voltada para a família na assistência social brasileira foi retomada em 2001, com o programa federal denominado Núcleo de Apoio à Família (NAF), o qual passou em 2003 (entrada do Governo Lula) a se denominar de Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PAIF). No ano seguinte o Plano passa a compor a nova PNAS e se denomina Programa por meio da Portaria nº 78 de 08/04/2004. Sendo o principal serviço do SUAS, o Programa é transformado em *ação continuada*, através do Decreto Nº 5.085 de 19/05/2004. Em 2009 foi descrito de forma detalhada na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e em 2011 corroborado pela Lei 12.435 que altera a LOAS, incorporando a nova concepção trazida na PNAS e NOB/SUAS.

convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis (Orientação Técnica sobre o PAIF, Vol.2, MDS, 2012, p.16-17).

A despeito da concepção já analisada e do amplo conteúdo designado como atribuições da política de assistência social, com base na realidade apresentada, está posto dentre os principais entraves a impossibilidade atual de oferecer os serviços de forma continuada e articulada a outras ações e direitos, entre os quais a transferência de renda.

Ademais, a ausência de condições para o exercício profissional e de gestão se sobrepõe à possibilidade de uma visão crítica das condições de vida, trabalho e sobrevivência das famílias, apontando para uma visão de totalidade no conjunto de aspectos que compõe a vida coletiva e as relações sociais nessa forma de sociabilidade. Assim, o trabalho social com famílias, nos municípios pesquisados termina por reproduzir o objetivo central do PAIF (fortalecer vínculos) pela via dos padrões socialmente determinados, trabalhando na linha subjetivista e psicologizante, em detrimento de um trabalho fundamentado no contexto de reprodução da pobreza e de outras expressões da *questão social*.

Direção que ganha ainda mais terreno ante a orientação de incentivo à *autonomia e empoderamento* no contexto em que os direitos se retraem e o enfrentamento do pauperismo se restringe a ações focalizadas:

o trabalho social com famílias deve garantir apoio e proteção às famílias, promovendo maiores graus de autonomia e empoderamento, negando uma ação moralizadora ou modeladora dos modos de vida e das crenças dos grupos familiares (Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. 1, 2012, p.18).

Toda a concepção apresentada nos documentos nacionais, ainda que se declarem contrários, são sugestivos e indutores de trabalho terapêutico, o qual parte da *autoestima* (baixa ou ausente) dos usuários do CRAS, em situação de *vulnerabilidade social*, com viés subjetivista e psicologizante. Para superar a baixa autoestima, conceitos como *autonomia* e *empoderamento* entram também em cena. Eles, igualmente, contribuem para velar as condições objetivas de vida, com suas privações diversas. Mas “caem como luva” na realidade dos municípios que nada garantem e transferem a responsabilidade da condição de pobreza, desemprego e baixa renda para a população. Esta,

por receber mínimo apoio do poder público, deve apresentar resultado nos indicadores sociais que justifiquem a focalização e legitimem a atuação do Estado.

A sobrevivência digna e a autonomia dizem respeito a bandeiras de luta da classe trabalhadora como um todo, incluindo os profissionais dos CRAS, que atuam em condições precárias e com salários baixos. Nessas unidades se encontram comumente profissionais sem condições dignas de vida e com sua autonomia também negadas²³⁸.

Uma dificuldade importante registrada em grande parte dos relatórios, nos três municípios (mais em Goiânia, menos em Aparecida e raramente em Anápolis²³⁹), é a de alimentação. Sobre ela destacam-se dois aspectos: falta de lanche para as atividades coletivas, sendo este considerado um forte entrave ao trabalho pelos coordenadores e técnicos. O outro diz respeito ao fato de parte dos trabalhadores reunirem os próprios recursos para comprar e preparar seu alimento nas estruturas dos CRAS, porque trabalham em dois lugares, moram longe e ganham pouco.

Sobre o primeiro aspecto, há grupos que sem o lanche fica inviabilizado. Por isso, para consegui-lo fazem bazar de roupas usadas²⁴⁰ ou saem (profissionais e coordenadores) pedindo para o comércio próximo do CRAS:

Recebemos doações de legumes e verduras do Supermercado [...]; e o bazar continua funcionando e socorrendo as necessidades diárias da unidade (óleo, tempero etc.) (Relatório mensal CRAS Goiânia, Parque Ateneu, abril 2011, p 5).

A unidade está enfrentando dificuldades pela falta de material de limpeza e alimentação. Há tempos que o sabão e outros produtos de limpeza são feitos na unidade [com recursos dos trabalhadores] e não tem ressarcimento do valor gasto (Relatório mensal, CRAS Goiânia, Bairro Goiá, junho 2011, p. 5).

²³⁸ Os salários são baixos e os compromissos, não raro, proporcionais. Em Goiânia, até dezembro de 2011, os trabalhadores efetivos recebiam aproximadamente R\$1.300,00/ mês e os prestadores (temporários), R\$1.100,00/mês. Já em Anápolis e Aparecida os salários são em torno de R\$1.400,00/mês, tanto para o técnico como para o coordenador. Não há distinção salarial entre os cargos, cujas modalidades são: *comissionados* ou *prestador de serviços*.

²³⁹ Pois a Secretaria (SEMDS) de Anápolis tem uma panificadora própria (qualificação profissional) que abastece as suas unidades com quitandas.

²⁴⁰ Em um dos CRAS de Goiânia (União, 2011) tinha uma banca na porta (uma mesa) cheia de roupas e bolsas usadas. Tudo por um real. Era o “Bazar da Terceira Idade”. Como vendedores estavam um técnico administrativo e a estagiária de serviço social de instituição de ensino à distância. O recurso, segundo eles, é para comprar lanche e material para as oficinas de artesanato dos idosos, pois há anos não recebem por meio da SEMAS.

As aulas de natação e hidroginástica não aconteceram em vários dias por problemas com a manutenção das piscinas. [E, ainda], não tivemos o curso de panificação, pois os equipamentos estão estragados. [...] destacamos também a necessidade de melhor alimentação para as crianças, pois estão comendo só arroz, feijão e macarrão (Relatório mensal CRAS Jardim Curitiba, Goiânia, março 2011, p. 8).

Diante das dificuldades mais básicas, comprometedoras do funcionamento mínimo de um CRAS, identificou-se nos relatórios que “foram distribuídos os ovos de páscoa oferecidos pela SEMAS” (Relatório mensal, CRAS, abril 2011,p.5). Ante a ausência de recursos/investimentos, há a tentativa de compensação via práticas eventuais, esporádicas e, principalmente, politiqueiras. Essas que não garantem direitos de forma sistemática e, sobretudo, contribuem para aquecer o mercado em datas que simbolizam o consumo de determinada mercadoria. Esta não caracteriza necessidade, tampouco compõe a finalidade da assistência social. O que denota a prática do fisiologismo e patrimonialismo, por parte dos gestores²⁴¹.

Sem discernimento de seu papel público estatal, ao ser frequentemente pressionada pelos trabalhadores com suas reclamações, em reunião com sua equipe, a secretária de assistência social de Goiânia “disse que se estiver faltando o gás, deve-se buscar a lenha. E mandou todos se virarem” (Profissionais do CRAS n.3, Goiânia, 2011). De acordo com os trabalhadores:

O mais importante é que falta gestão. As pessoas que estão na gestão não entendem nada. Não tem o comando técnico. Estão muito preocupados em manter os recursos que recebem do governo federal e não propriamente com o trabalho. A coordenação do CRAS está muito empenhada em agradar a gestão, os chefes e nem fala em SUAS (Idem).

Com o Bazar, em muitos CRAS, sobretudo em Goiânia, é possível garantir lanche para os idosos. Esses, que tem aposentadoria ou BPC, são os maiores compradores dos bazares. O mesmo não ocorre no Projovem, no PETI, nos grupos de mulheres, de gestantes e nos de inclusão produtiva/qualificação profissional. Situação que leva a outra contradição: um grupo tem lanche e o outro não, no mesmo espaço físico, sendo comum a quantidade não ser suficiente para todos. Realidade esta registrada em várias unidades:

O lanche aqui é um fator de desagregação, para os idosos tem, para

²⁴¹ O que ficou comprovado nas urnas. Pois a então secretária municipal de assistência social foi reeleita para vereadora nas eleições realizadas em outubro de 2012.

o Projovem não e para a qualificação também não. O Projovem em Goiânia não tem lanche nunca, só se tiver doações. O grupo de idosos acontece na 2ª feira e aí tem lanche, pois a padaria doa. Aí os adolescentes vêm, mas só nesse dia, nos outros não eles não vem, não tem lanche (Assistente social do CRAS n.2, Goiânia, 2011).

Por certo que a alimentação é um aspecto agregador e desagregar, sobretudo em trabalho social com famílias²⁴². O lanche (alimentação), além de ser uma necessidade humana básica, também representa um momento de descontração, prazer e socialização. São momentos que fortalecem a perspectiva de trabalho social coletivo. Não dá para desconsiderar sua importância nas atividades cotidianas dos CRAS.

O segundo aspecto referente à alimentação, observado na pesquisa, é o fato de o almoço dos trabalhadores ser preparado na cozinha das unidades, em geral, com recursos próprios e pela cozinheira do CRAS. Essa realidade, comum nos municípios, gera uma situação constrangedora. O exalar do cheiro agradável do preparo da refeição, na unidade que funciona em horário ininterrupto, expõe aos usuários, na hora do almoço, quando todos normalmente estão com fome, um aspecto “privado” da relação, no âmbito de uma entidade pública, que não raro, deixa de apresentar respostas às suas demandas, inclusive relativas a privações absolutas. São muitos os usuários que vão ao CRAS para dizer que não tem nada para comer em casa e demandam cesta básica. Essa contradição desafia o propósito do CRAS em seus objetivos e gera estresse pelas condições de trabalho ante as privações impostas tanto aos profissionais, quanto aos demandatários da política em seu cotidiano.

Ademais da alimentação, o combustível, a reforma das estruturas e outras precariedades das condições de trabalho, têm gerado estratégias de soluções privadas ante a falta de recursos e apoio da gestão central; identificou-se situações do tipo: “Foi planejada a realização de algumas visitas, em caráter de urgência, devido a denúncias, mas não foram realizadas por falta de carro” (Relatório Mensal - CRAS Goiânia, Recanto das Minas Gerais, abril de 2011, p.5).

²⁴² Para ver outras informações sobre o assunto, consultar pesquisa de mestrado concluída em 2000 pela UnB, intitulada: *Condições de vida e estratégia de sobrevivência de famílias em situação de pobreza absoluta*, onde esse aspecto foi trabalhado. As famílias enfatizam a alimentação como forte aspecto de convivência, troca e afetividade, além de ser uma necessidade básica de sobrevivência. Autora: Maisa Miralva da Silva e Orientadora: Ivanete Boschetti.

Quando se trata de urgência, é comum a equipe buscar um carro particular (de um dos trabalhadores) e fazer “vaquinha” para o combustível. Situação identificada em Aparecida e em Goiânia²⁴³. Por isso, diz uma assistente social:

“estou muito desestimulada, não acredito e nem espero mais nada. Estão querendo avaliar nossa boa vontade para o trabalho sem considerar nossas condições de realizá-lo. Nessa gestão impera o discurso da boa vontade, do querer fazer. Estamos à mercê das parcerias” (CRAS n.3, Goiânia, 2011).

Sem recursos, sem apoio público da gestão municipal, os CRAS “se viram” para conseguirem apoio privado (benevolência), seja no lanche, em equipamentos e até em reformas do espaço físico. Em um CRAS de Goiânia, foi feita uma reforma com a intervenção de uma Igreja, denominada de *Jesus Cristo dos Santos dos Últimos dias*. Esta instituição, de acordo com equipe técnica do CRAS (2011), desenvolve um projeto conhecido por *Mãos que Ajudam*. A reforma, por meio desse projeto, foi realizada com material e mão de obra dos fiéis da igreja, sob a liderança do seu pastor. Segundo as profissionais do CRAS, esse pastor “está em franca campanha e por isso faz esse trabalho, é politicagem com material recebido de doação”.

No roteiro adotado para os relatórios mensais dos CRAS da capital consta um item aberto para sugestões. Uma delas, repetida durante todos os meses do ano, com o mesmo texto pela mesma unidade, ilustra a agonia vivida em Goiânia, as dificuldades enfrentadas nos aspectos mais elementares no âmbito da chamada *Proteção Social Básica do Suas*:

Que a secretaria disponibilize os recursos solicitados no Plano Plurianual para que os projetos propostos possam ser executados e [seja] disponibilizado carro ao CRAS pelo menos uma vez por semana, nos períodos matutino e vespertino, para viabilização das visitas domiciliares e institucionais para fortalecimento da rede socioassistencial. (CRAS Goiânia, Bairro Capuava, Relatório de Gestão: abril, maio e junho/2011).

A denúncia constante de falta de recursos e péssimas condições para realização do trabalho, o qual muitas vezes, por isso, não acontece; a

²⁴³ Em Anápolis não foi identificada dificuldade de carros para as visitas, mas um grande obstáculo do trabalho é a ausência de um projeto coletivo de política e de trabalho social interdisciplinar. Por mais de uma vez, no mesmo CRAS, deparou-se com profissional esmaltando as próprias unhas, na sua sala de trabalho, em horário normal de expediente e o motorista com o carro estavam desocupados. A equipe, ao esperar a demanda chegar, fica boa parte do tempo ociosa, pois não trabalham no sentido de fazer do CRAS uma referência para os reclamos e atendimento a direitos sociais.

descontinuidade, a incerteza, a precariedade e a fragmentação, junto com a ausência de um projeto interdisciplinar, participativo e articulado de trabalho social com os usuários se imiscuem no dia a dia do cotidiano profissional e atuação dos CRAS nos municípios, predominando, quase sempre, a improvisação.

Malgrado e além dessas questões materiais e objetivas, dificultam o trabalho

os critérios pré-estabelecidos pelo Estado, pelo governo. Isso tira nossa autonomia profissional. Além do governo federal, a SEMAS também manda muita coisa pronta. Dá ordens sem considerar nossa realidade. Tem muita gente que não entende de assistência social e quer mandar no nosso trabalho (As. Social do CRAS n. 4, Goiânia, 2011).

Dessa maneira, as concepções e mecanicismos limitadores da visão sobre a política de assistência social como direito e suas possibilidades nessa sociedade, encontra terreno fértil nas realidades dos CRAS dos municípios pesquisados. As condições e concepções preponderantes se apresentam desvinculadas de uma perspectiva politizada e politizadora da *questão social*. Situação que embota a articulação entre as dimensões sociais, políticas e, sobretudo, econômicas das contradições postas nas demandas dos usuários dessa política (grupo ou pessoa). Por tudo isso, está em aberto e amplia-se o desafio de problematizar as concepções postas nos referentes nacionais e suas distintas interpretações e formas de se efetivar na realidade dos municípios do Brasil, sob pena de se perenizar o já conhecido e histórico conservadorismo.

Outros aspectos serão analisados no próximo capítulo, a partir dos projetos e programas implantados no âmbito da política de assistência social nos municípios. Estes seguem por segmentos, não obstante o intento de superação da lógica dos segmentos pela matricialidade sociofamiliar. Instigantes questões relativas ao conteúdo da política, ao trabalho realizado, à estigmatização da pobreza pela focalização em detrimento da universalização serão abordados nos itens subsequentes.

PARTE III

CAPÍTULO 7 - PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS NOS MARCOS DA FOCALIZAÇÃO, DA DESCONTINUIDADE E DO ESTIGMA

7.1. PROJOVEM ADOLESCENTE: O DIREITO À EDUCAÇÃO PREMIDO PELA NECESSIDADE DO TRABALHO E RENDA

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) foi instituído pela Lei nº 11.129 de 30 de junho de 2005, sendo ampliado e relançado em setembro de 2007, pela Presidência da República. Regulamentado posteriormente pela Lei nº 11.692/2008, este Programa articula uma agenda social pública e intersetorial nas áreas de assistência social, educação, trabalho, direitos humanos, saúde, meio ambiente, esporte, lazer e cultura, voltada para assegurar direitos e gerar oportunidades para jovens entre 15 e 29 anos. Seus objetivos são: a elevação da escolaridade, com reinserção dos jovens ao processo educacional, a qualificação profissional e o desenvolvimento humano.

O Projovem Adolescente compõe o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, é coordenado/executado pela Política de Assistência Social (MDS) e volta-se para a faixa etária entre 15 e 17 anos. Esse programa tem origem no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) sob a denominação de Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, mas foi amplamente modificado para a sua adequação aos objetivos do Suas, tornando-se um serviço socioeducativo de proteção social básica, alinhado à política nacional de juventude.

O Projovem Adolescente (PJA) é um dos quatro eixos do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, junto com o Projovem Urbano (coordenado pela Secretaria nacional de Juventude – SNJ); Projovem Campo – Saberes da Terra (coordenado pelo Ministério da Educação – MEC) e Projovem Trabalhador (18 a 29 anos, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE). Esses eixos do Programa se desdobram em ações intersetoriais, de distintas áreas governamentais²⁴⁴.

²⁴⁴ “A execução e a gestão do Projovem dar-se-ão por meio da conjugação de esforços da Secretaria Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersetorialidade, sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades da administração pública federal” (Lei 11.692/2008, Art. 3º).

O primeiro eixo (Projovem Adolescente) se caracteriza como um Serviço Socioeducativo, dentre os demais de que trata a Loas, em seu Art. 23. Destina-se aos jovens de 15 a 17 anos e tem como objetivos: “I - complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária; e II - criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional” (Lei nº 11.692/2008, Art. 9º).

O público destinatário desses serviços são os jovens (15-17 anos) pertencentes a famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, dentre os quais o PBF; egressos de medida socioeducativa, em cumprimento ou egresso de medida de proteção, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente; egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual (Lei nº 11.692/2008, Art. 10º), bem como os jovens em situação de risco pessoal e social, encaminhados pelos serviços de Proteção Especial do Suas ou pelos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ainda, jovens com deficiência, em especial beneficiários do BPC e jovens fora da escola (CNAS, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009).

Dessa maneira, como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos, o Projovem Adolescente (PJA), de acordo com normativas nacionais, é realizado no CRAS ou entidade a esse referenciada no território. Deve se articular ao PAIF, tendo por objetivo o fortalecimento da convivência familiar e comunitária e o retorno ou permanência dos adolescentes e jovens na escola.

O PJA é uma proposta de trabalho socioeducativo, que se estrutura a partir dos dois pilares referenciais de concepção do SUAS, a *matricialidade sociofamiliar* e a *territorialização*. No primeiro, considera a capacidade protetiva e socializadora da família – biológica ou construída – em relação aos jovens e seus peculiares processos de desenvolvimento. Leva em conta a necessidade de as políticas públicas compreenderem a família como portadora de direitos e de proteção do Estado, e terem assegurado seu papel de responsável pelo

desenvolvimento dos jovens. No segundo, (territorialização), reafirma a necessidade de oferta dos serviços próximos à moradia dos jovens e suas famílias, no território de abrangência do CRAS. O universo cultural, histórico e um conjunto de relações e inter-relações devem ser considerados, para que as situações e demandas apresentadas possam ter o atendimento articulado com as demais políticas públicas (MDS, 2009).

O trabalho social previsto pelo Projovem supõe intersectorialidade na prestação dos serviços e “desenvolvimento de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho”²⁴⁵. O Programa deve ainda “possibilitar o desenvolvimento de habilidades gerais, tais como a capacidade comunicativa e a inclusão digital, de modo a orientar o jovem para a escolha profissional consciente, prevenindo a sua inserção precoce no mercado de trabalho” (Idem).

A fim de que seja estimulada a participação, a convivência, a formação para o mundo do trabalho,

A metodologia prevê a abordagem de temas que perpassam os eixos estruturantes, denominados temas transversais, abordando conteúdos necessários para compreensão da realidade e para a participação social. Por meio da arte-cultura e esporte-lazer, visa sensibilizar os jovens para os desafios da realidade social, cultural, ambiental e política de seu meio social, bem como possibilitar o acesso aos direitos e a saúde, e ainda, o estímulo a práticas associativas e as diferentes formas de expressão dos interesses, posicionamentos e visões de mundo dos jovens no espaço público²⁴⁶.

O Projovem Adolescente (PJA) é um serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009). Para essa faixa etária, os objetivos definidos nessa regulamentação nacional são: complementar as ações da família e comunidade tanto na proteção e desenvolvimento de crianças e adolescentes, quanto no fortalecimento de vínculos familiares e sociais; assegurar espaços de referência para o convívio grupal e comunitário, assim como o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mútuo; possibilitar a ampliação do universo informacional, artístico e cultural dos jovens, estimulando o desenvolvimento de potencialidades, habilidades,

²⁴⁵ <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/projovem>, consultado em 15/02/2012.

²⁴⁶ Idem.

talentos e propiciar sua formação cidadã; propiciar vivências para o alcance de autonomia e protagonismo social; estimular a participação na vida pública do território e desenvolver competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo; possibilitar o reconhecimento do trabalho e da educação como direito de cidadania e desenvolver conhecimentos sobre o mundo do trabalho e competências específicas básicas; por fim, contribuir para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional²⁴⁷.

Ante esse escopo de política pública, previsto na PNAS e NOB/SUAS, com aprofundamento em normativas e orientações próprias, se infere que, a realidade nos municípios apresenta muitas dificuldades para efetivar os serviços e ações, assegurando as aquisições previstas pelo Sistema Único de Assistência Social. As dificuldades explicitadas pelos trabalhadores, coordenadores e relatórios anuais e mensais dos CRAS e de Gestão, nos três municípios, dizem respeito, em geral, à ausência ou número insuficiente de trabalhadores para atuar no Programa; falta de capacidade e compromisso destes para realizar o trabalho tal como previsto; falta de compromisso e de tempo dos técnicos do PAIF para acompanhar o Programa; falta de investimento financeiro do município e do Estado; falta de estrutura nos CRAS; de lanche e até descrédito ao programa, tanto por parte da população usuária, quanto dos profissionais dos CRAS. De acordo com uma coordenadora (CRAS n. 1, Goiânia, 2011), sua unidade

tem Projovem [adolescentes], uns 20, mas que vem mesmo só uns 8. Se não tiver um incentivo, dinheiro, eles não vem. O que querem é entrar no mercado de trabalho e esse programa não prepara nem garante. O Pró-Cerrado²⁴⁸ sim.

Nessa posição, tem-se reforçada a perspectiva reducionista de que para os jovens pobres, a inserção remunerada no mercado de trabalho é a única solução para enfrentar seus problemas de privação. Desconsidera as

²⁴⁷ Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a partir desses objetivos, o impacto social esperado no trabalho social para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos é: aumento no número de jovens que conheçam as instâncias de denúncia e recurso em casos de violação de seus direitos; aumento no número de jovens autônomos e participantes na vida familiar e comunitária, com plena informação sobre seus direitos e deveres; reduzir (com participação de outras políticas públicas) os índices de violência entre os jovens; uso/abuso de drogas; doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce.

²⁴⁸ Fundada em Goiânia no ano de 1994, a Fundação Pró-Cerrado (FPC) é uma instituição privada que desenvolve parceria com o meio empresarial para a contratação de jovens. Esse programa, uma espécie de “primeiro emprego” para o público jovem é conhecido por Pró-Cerrado. A ONG cresceu nesses últimos anos e já atua também no Estado do Tocantins e no Distrito Federal.

condições sociofamiliares na complexidade das relações sociais e o papel das políticas públicas universais para elevar as condições de vida e possibilitar a entrada mais tarde dos jovens na vida economicamente ativa, como acontece com os filhos de famílias com melhor padrão de renda.

Essas dificuldades, bem como as “expectativas frustradas” dos jovens, ambas relacionadas, denunciam que os jovens estão longe de ocupar o espaço que demandam na agenda da política social brasileira. Há omissão, despreparo e falta de investimento governamental para implantar os serviços no montante e qualidade que a situação exige.

Trabalhar com a juventude no âmbito da política de assistência social, além da perspectiva intersetorial, exige compreender a condição do jovem, no contexto de fortes influxos das diversas expressões da *questão social* presentes e determinantes de seu modo de ser e viver, de sua família e de sua classe social. As quais são condicionadas, sobretudo, pela situação de pobreza, em que as desigualdades sociais nela condensadas, “afetam as condições materiais e subjetivas de vida, os vínculos sociais, as formas de pertencimento, a moralidade e dignidade dos sujeitos, que passam a enfrentar a violência social, da qual aquelas desigualdades são portadoras” (IAMAMOTO, 2004, p. 287).

Nesse sentido, para um trabalho socioeducativo com a juventude, no âmbito do SUAS, “o suposto é que o trabalho com indivíduos e famílias não incide sobre fragmentos isolados da vida social, mas as situações individuais e/ou familiares condensam dimensões, simultaneamente, universais, particulares e singulares da vida em sociedade” (Ibid., p.286).

As tensões permanentes da luta cotidiana pela sobrevivência dos membros das famílias, além de mobilizar a todos, independentemente da idade, interpõe dificuldades à socialização, à reciprocidade, à formação de valores, à frequência e permanência na escola e, nessa esteira, também a qualquer programa socioeducativo. “Logo, as famílias de crianças e adolescentes, das classes trabalhadoras vão, diante da impossibilidade de ocultar toda a crise social de que são portadoras, contribuir para a visualização das condições de vida e de trabalho da população brasileira” (SALES, 2007, p.69).

Ante as precárias condições de vida e de trabalho de grande parte da

classe trabalhadora, a família, muitas vezes, deixa de ser um lugar seguro. E, nesse caso, “se a família deixa de ser suporte e guardiã dos elos de afetividade e sociabilidade – e, mais, abusa, maltrata e negligencia -, muitas crianças e adolescentes fogem do convívio familiar pelas diversas portas da luta pela sobrevivência” (Ibid., p.24).

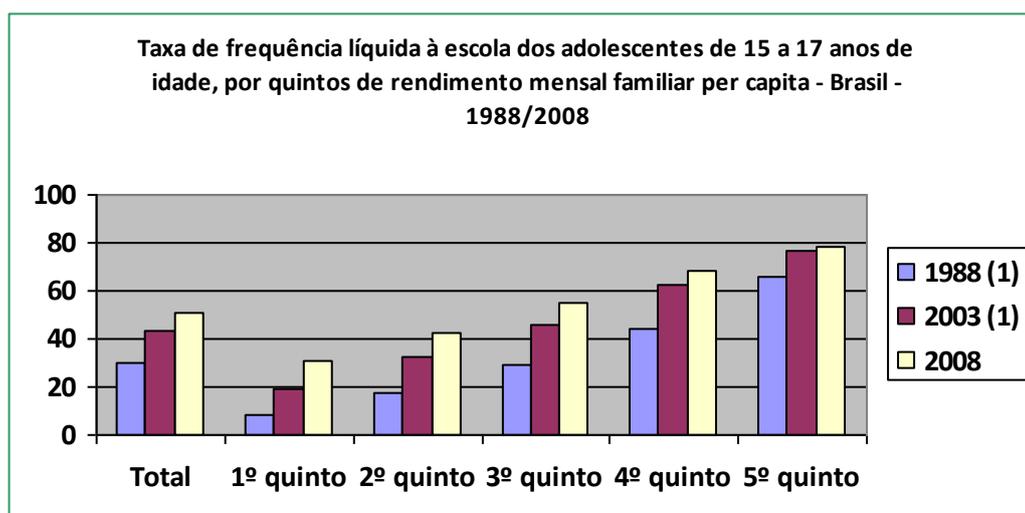
A degradação progressiva da sociabilidade familiar pelas condições de vida e de trabalho, pela baixa e/ou ausência de renda, ante a insuficiência e falta de qualidade de políticas públicas universais, sobretudo educação e cultura, no conjunto, (re)criam o ambiente favorável à (re)produção da negligência repassada de geração em geração para as crianças e jovens brasileiros.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 2008/2009), em que pese a melhora apresentada nos níveis educacionais do País, ainda é grande os desafios relativos ao ensino médio²⁴⁹. As dificuldades apontadas se relacionam com o acesso, a permanência, o desempenho e a conclusão dos jovens nesse ciclo educacional. A PNAD mostra que a taxa de frequência escolar dos adolescentes de 15 a 17 anos era de 84,1%, apresentando crescimento significativo em relação a 1998, que foi de 76,5%.

Porém, a taxa líquida (nível compatível com a idade), ou seja, a frequência ao ensino médio desse grupo etário era de apenas 50,6%. Essa situação, contudo, é ainda mais discrepante se combinada com a faixa de renda familiar desses jovens. Entre os mais pobres, essa taxa cai para 30,5%, enquanto entre os mais ricos, ela sobe para 78,4% dos jovens, conforme demonstra o gráfico de nº 4:

²⁴⁹ Em relação ao ensino fundamental, a PNAD 2008 mostra que 97,9% do universo de crianças entre 7 e 14 anos de idade, praticamente todas, estavam frequentando a escola. Esse índice apresentou um crescimento de mais de 4% em relação a 1998.

Gráfico nº 4



Fonte e elaboração: IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1998/2008.
(1) Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

A avaliação dos níveis educacionais de um País, bem como a cobertura e eficácia de seu sistema, deve passar não só pela disponibilidade de vagas, mas pela qualidade da política e por sua capacidade de manter a frequência de seus alunos. Além de propiciar que alcancem bons desempenhos na aprendizagem e na conclusão dos ciclos. Esse aspecto, para as avaliações de Desenvolvimento Humano de organismos internacionais, aos quais se submetem as economias capitalistas periféricas, é o que mais pesa para medir a capacidade de uma sociedade em enfrentar a pobreza e a desigualdade, melhorando os níveis de coesão social.

O Brasil melhorou seus indicadores sociais, mas ainda apresenta grandes limites e disparidades na sua política de escolarização. O que ocorre em todos os ciclos, mas especialmente na faixa etária de 15 a 17 anos, o índice de “evasão escolar”²⁵⁰ é mais intenso. Assim,

O que fazer para manter o jovem na escola até a conclusão do ensino médio? Não basta ter escola, porque a juventude a troca facilmente por uma oportunidade de trabalho ou por outra atividade na qual enxergue alguma perspectiva. Ou simplesmente abandona os estudos por não ver sentido nele para a sua vida. O resultado é que, dos 10,2 milhões de adolescentes entre 15 e 17 anos de idade, 1,6 milhão está fora da escola (IPEA, Revista Desafio, 2009, p.69).

²⁵⁰ O termo mais adequado para ser usado é expulsão escolar, pois as sucessivas reprovações, o distanciamento da realidade escolar, a falta de apoio familiar, as dificuldades econômicas, a necessidade de trabalhar para sobreviver e outras, inclusive falta de preparo da escola para lidar com essa situação, fazem com que a criança e o adolescente sejam paulatinamente excluídos do sistema formal de educação no Brasil.

De acordo com o Ministério da Educação, 21 milhões de jovens acima de 18 anos no Brasil perderam o direito ao ensino básico regular (IPEA, 2009). Isto significa que esses jovens passaram da idade própria para se matricular e frequentar a escola na fase correspondente à sua idade. Esse público passa a constituir demanda para o Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA), uma política compensatória de defasagem escolar, que tanto para os adultos quanto para os jovens não tem alcançado significativos resultados²⁵¹.

Na rede pública há um milhão de alunos com três ou quatro anos de defasagem idade/série (IPEA, 2009). Esse aspecto diz respeito à (re)produção ampliada de diversas expressões da *questão social*, engendradas na lógica da sociedade capitalista, em que a intermediação do Estado com qualidade se impõe como impostergável.

Entre os jovens de 15 a 17 anos, que já deveriam, pela idade, estar frequentando o Ensino Médio, 82% estão na escola, mas a maioria ainda no Ensino Fundamental. E esse constitui o terreno fértil da gangrena - expulsão escolar. O que evidencia, dentre outros, “o fracasso de nossa educação, o fracasso de nossa sociedade” (CORBUCCI, 2009, p.74).

Nesse contexto, de baixa escolarização da juventude²⁵², de defasagem série/idade, de privações socioeconômicas das famílias, as condições de trabalho e renda, moradia, transporte, inseguranças, agruras diárias, doenças e várias formas de violências, os jovens vão definindo suas trajetórias, sob as determinações de suas inserções sociais e realidades socioeconômicas e culturais. Nesse sentido, não raro, crianças e adolescentes são compelidos à fuga do ambiente familiar. De acordo com Sales (2007, p. 24), as estratégias de sobrevivência que mobilizam só vão

²⁵¹ A carga horária extensa, as obrigações familiares dos adultos e, entre os jovens, a necessidade precoce de trabalhar para sobreviver, o contato com as drogas, a gravidez na adolescência e, ainda, a não apropriação da educação como um direito, como um valor, ou como um bem, junto com o desenho atual de um Programa que “não atende nem ao adolescente nem ao adulto” (M^a Auxiliadora, in: IPEA, 2009, p.74), acaba por não permitir o sucesso de um programa, que por natureza, vem compensar um prejuízo, restabelecer uma trajetória, sem, contudo, melhorar a qualidade da educação e as condições de vida dos que a demandam especialmente fora da idade regular.

²⁵² A juventude brasileira deveria alcançar a marca de 11 anos de estudos para que tenha concluído ao menos o ciclo do ensino médio e possível nível de profissionalização para o trabalho. De acordo com a PNAD 2008 esse índice ainda não passa de 36,8% do total de jovens entre 18 e 24 anos do Brasil. Se aplicadas as variáveis cor e região, esse índice altera para: 33,3 de jovens de cor preta e parda para 40,7% de jovens de cor branca entre 18 e 24 anos. Em relação à região, no Sudeste a proporção é de 43,8% enquanto no Nordeste é de apenas 29,2%, revelando uma desigualdade ainda mais apurada. (IBGE: Síntese de Indicadores Sociais da População Brasileira, 2009).

ganhar alguma densidade quando começam a se transformar em práticas lesivas ao patrimônio público, desenvolvidas por bandos e galeras [...] que *erram* cidade e país afora no capitalismo periférico, procedendo à incômoda ocupação de ruas, praças e calçadas.

Analisando o resistente conservadorismo com que a sociedade e a mídia tratam os adolescentes infratores, Sales (Ibid., p.23) esclarece:

a despeito da profunda crise social suscitada pelas alterações no mundo do trabalho, o discurso conservador, vai eleger, para fins de explicação dos fatos sociais e de atualização do arcabouço jurídico-político punitivo, os adolescentes infratores como metáfora da violência e centro da batalha ideológica contemporânea. Torna-se emblemática, nesse sentido, a discussão sobre a redução da idade penal, ponto de inflexão e encruzilhada ideológica do mais resistente conservadorismo, como pano de fundo da cobertura da violência pela mídia.

Informados pela ideologia liberal, pela negação dos direitos e pelo *resistente conservadorismo* ao qual se refere a autora, a punição nos moldes defendidos, a severidade da lei com redução da idade penal, é mais uma forma de exercer controle, discriminação e preconceito para com os pobres (jovens), reforçando a desigualdade, do que uma solução, no sentido de buscar a segurança para a sociedade tal como se propala. No âmbito desse conservadorismo, evidencia-se a incoerência de baluartes da justiça e do combate à criminalidade, notadamente militares²⁵³ e parlamentares, cuja prática em nada corresponde ao seu papel público e social²⁵⁴.

Na complexa realidade de destituição, pobreza, desigualdade e ausência de direitos, ao sistema judiciário e suas instituições não cabe apresentar as soluções estruturais de que a realidade necessita. A segurança pública depende de garantias de direitos e de serviços universais de qualidade e não só de repressão/punição, tomados pelos conservadores como mecanismos eficazes de defesa da sociedade e de correção dos problemas sociais. Embora em “tempos neoliberais, tem sido esta cada vez mais, local e mundialmente, a

²⁵³ A violência urbana no País vem tomando proporções cada vez maiores e os jovens são as principais vítimas. De acordo com relatório da ONU (in: IPEA, 2009), o Brasil possui uma das maiores taxas de homicídio do mundo (aproximadamente 48 mil por ano). Os dados confirmam que a taxa de homicídio brasileira é duas vezes superior à média mundial, de 8,8 mortos por 100 mil habitantes. E a válvula propulsora desta estatística, segundo técnicos do IPEA (2009) é a falta de formação dos agentes de segurança do Estado, os maiores violadores dos direitos humanos.

²⁵⁴ Um dos maiores intransigentes defensores da redução da idade penal e de solução das “fissuras sociais” pelo sistema jurídico punitivo é o Promotor Público de Goiás, ex-senador da República, Demóstenes Torres. Teve perda de mandato recente por se envolver em esquemas de corrupção e outros crimes.

forma acionada para governar a miséria” (SALES, 2007, p.24).

Ainda que a ideologia conservadora seja hegemônica, perpassa todas as formas de sociabilidade e domine o pensamento social é necessário assumir e explicitar o compromisso com a *perspectiva crítica*. Só ela se impõe como possibilidade de um trabalho socioeducativo com os adolescentes e jovens, usuários e mandatários de políticas públicas, dentre as quais a Assistência Social.

Uma crítica para uma prática competente, que exige primeiro, desvelar a realidade sombria, na perspectiva de classe, junto com essa juventude ousada, arredia e irreverente, como tem de ser. Uma prática competente com conteúdo socioeducativo e compromisso com a democracia ocorre quando se “vai à raiz e desvenda a trama submersa dos conhecimentos que explica as estratégias de ação” (IAMAMOTO, 1992, p. 184) indo bem além do escopo família/domicílio, suscitando a crítica tanto no fazer profissional, quanto na juventude (galera) e usuários com os quais se trabalha, propiciando sua organização e exigência coletivas. Essa crítica, contudo,

não é apenas mera recusa ou mera denúncia do instituído, do dado. Supõe um diálogo íntimo com as fontes inspiradoras do conhecimento e busca elucidar seus vínculos socio-históricos, localizando as perspectivas e os pontos de vistas de classes através dos quais são construídos os discursos: suas bases históricas, a maneira de pensar e interpretar a vida social das classes (ou segmentos de classe) que apresentam esse discurso como dotado de universalidade, identificando novas lacunas e omissões (IAMAMOTO, 1992, p. 184).

Nos municípios pesquisados, a possibilidade de conhecer e por em discussão a realidade da juventude, bem como de construir com ela os espaços de reflexão para uma compreensão crítica da sua realidade, com vistas à transição saudável para a vida adulta e para o mundo do trabalho, tem a barreira diária das péssimas condições de trabalho e de desenvolvimento do PJA no interior das estruturas dos CRAS. Por isso, o Programa não se consolida como um trabalho socioeducativo, não se articula a outros programas, não é sistemático e chega a não se realizar, comprovando o descompromisso dos governos nas gestões das políticas públicas e na garantia efetiva de direitos, mesmo quando são cofinanciados.

Em Goiânia, os registros informam reiteradamente a precariedade de espaços, já inadequados para o Programa, e a falta de profissionais

capacitados para um trabalho qualificado. E, ainda, falta de articulação com a rede conveniada, cujos serviços deveriam ser complementares, as metas ficam muito abaixo das planejadas, pois há pouca participação dos usuários (Relatório de Gestão, 2008). Registra-se queda de participação em 2009 em relação a 2008, que já estava abaixo da meta.

Em 2008 a SEMAS executou 74 coletivos, num total de 214 jovens atendidos nos coletivos realizados nos próprios CRAS. Em 2009 o número de coletivos permaneceu o mesmo, e deveria alcançar 1.850 jovens, no entanto, teve a participação de apenas 536 jovens. Embora tenha havido um aumento expressivo em relação ao número de atendimentos de 2008, deve-se considerar o baixo quantitativo de adesão: 26,75%, sendo que 1.335 jovens (73,25%) ficaram sem atendimento.

Na própria avaliação institucional são apontados os elementos que culminaram nessa realidade:

Considera-se como dificultador para o alcance do percentual programado, as mudanças consecutivas de gestores do Programa, a insuficiência de momentos de capacitação para os orientadores sociais, a burocracia nos trâmites processuais do Município, a mudança na forma de repasse do benefício aos jovens e, ainda, as estruturas físicas consideradas inadequadas (Relatório de Gestão 2009, p. 71).

Além disso, de acordo com informação de técnicos do CRAS n.2 (2011) “o Projovem em Goiânia não tem lanche nunca! Só na segunda feira, pois ganhamos da padaria e nesse dia eles [adolescentes] vêm”. Também não há um trabalho técnico de *busca ativa* (conforme orientação do MDS) das meninas, o que faz prevalecer a presença de meninos no Programa, que

vêm ao CRAS pela quadra de esportes, pois não tem gente qualificada para trabalhar no Programa, nem a sala é adequada, só tem cadeirinhas e mesinhas para criança de creche, eles não conseguem ficar nelas, que são pequenas. Não tem móveis apropriados, eles ficam no relento, debaixo da árvore ou na quadra (Assistente social do CRAS n.2, Goiânia, 2011).

Independentemente de ser desenvolvido dentro dos CRAS, nos municípios pesquisados, principalmente em Goiânia e Anápolis, é comum a ausência de relação dos técnicos de referência do PAIF com o PJA, deixado nas mãos dos chamados *educadores*: “o Projovem funciona só com os educadores e a maioria dos adolescentes é usuária de drogas. Eles são muito arredios” (Assistente social do CRAS n.2, Goiânia, 2011).

A falta de investimentos sempre é a tônica das críticas, avaliações e explicações do porque o Programa não funciona na capital. Na pré-conferência

de assistência social, em um CRAS (n.6, Goiânia, 2011), a educadora do Projovem denuncia:

Não temos sequer papel para trabalhar com os meninos [adolescentes], somos especialistas em mágica, trabalhamos sem nenhuma condição. Temos um monte de computadores que são sucatas, não tem uso, as cadeiras estão quebradas e são insuficientes, não tem material de limpeza, não tem lugar de escrever, nada! Um lápis é quebrado em cinco para os meninos, pois não temos o suficiente.

Em outro CRAS de Goiânia:

o Projovem não tem recurso nenhum. Os do Governo Federal não chegam aqui. Não vem os ônibus, nada é garantido, não adianta planejar. Para esse Programa vem uma equipe da Semas e a equipe de referência do CRAS não acompanha, não tem acesso” (As. Social do CRAS n. 3, 2011).

Assim como nas visitas técnicas (2011), os relatórios de 2008, 2009 e 2010, tanto os gerais quanto os das unidades, reforçam essa situação. Abaixo um trecho que aparece informação, reiterada e enfaticamente, em diversos relatórios mensais de um CRAS (n.3, Goiânia, 2010 e 2011), informação confirmada na visita:

Novamente ressaltamos que o Projovem não tem tido efetividade, uma vez que não atende às demandas dos adolescentes. Além disso, os recursos não chegam para atender as necessidades do programa. Eles não são democratizados, socializados, não há transparência. Os educadores não têm capacitação específica, tampouco compromisso para esse tipo de trabalho e aparecem esporadicamente no CRAS, ficando a maioria do tempo ociosos. Os adolescentes não apresentam interesse pelo programa, nem lanche adequado é oferecido, os prestadores de serviço não tem qualificação nem compromisso, nem condição de trabalho, pois, por serem prestadores ficam vários meses sem receber, não tem vale transporte para irem trabalhar, recebem pouco e, assim, o serviço não acontece.

A irregularidade, a falta de capacidade profissional e a impossibilidade de cumprir as ações planejadas também abalam a credibilidade e participação dos usuários no Programa, colocando a equipe em dificuldade:

No grupo socioeducativo Projovem Adolescente neste mês estava programado um passeio ao clube do SESC. Os jovens vieram para o CRAS, mas o ônibus não compareceu, entramos em contato com a Semas e fomos informados que o ônibus não viria. Então, a equipe do Projovem (orientadores) resolveu levar os adolescentes de coletivo (Relatório Mensal: CRAS, Goiânia, março de 2011, p. 5)

Sem o ônibus e sem vale transporte, é comum a equipe “fazer vaquinha” para a realização de muitos serviços, visitas, lanches, material para oficinas etc.

Ainda, nos relatórios da capital, identifica-se ausência de relação e

articulação entre objetivos e atividades desenvolvidas no Projovem. Dentre os objetivos estão “estimular a participação na vida pública do território e desenvolver competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo” (Relatório de Gestão, Goiânia, CRAS Jardim Primavera, 2010), tal como está nas orientações técnicas nacionais do Projovem. Já nas ações desenvolvidas encontra-se: desfile de moda social e esporte, danças e músicas, passeios em instituições, datas comemorativas, gincanas, oficina de artesanato, entre outros, sem ser explicitado um conteúdo planejado e voltado para os objetivos anunciados. Isso significa que, “teoricamente”, estão fazendo o que estabelece a parceria com a instância federal, mas o que realmente acontece, limita-se à pobreza da concepção e precariedade dominante nos recursos municipais.

Na esteira dessa incongruência, em outro CRAS (n.1, Goiânia), a partir de reuniões realizadas com os pais dos adolescentes, os trabalhadores afirmam que a maior preocupação deles é que seus filhos não fiquem na rua esperando a hora de entrar para o CRAS, pois vão direto da escola para o Projovem ou para o PETI. Porém, de acordo com os técnicos, a coordenadora do CRAS não aceita que as crianças e os adolescentes entrem fora do horário. Por isso, entre 11:30 e 13:30, quando encerra o período escolar da manhã e começa o da tarde, eles ficam na rua, nas imediações do CRAS. Essa unidade, paradoxalmente, tem o papel de protegê-los de *riscos e vulnerabilidades*. Nesse horário, certamente, só comeram o lanche da escola, não almoçaram, aguardam o lanche oferecido pela unidade, não têm como voltar para casa, pois se moram longe o intervalo não é suficiente, ou os pais não estão, e, ainda não têm dinheiro para tantos percursos de ônibus.

Essa situação, comum nos Programas PETI e Projovem, ocorre porque as coordenações e os responsáveis por suas gestões, não tem compreensão da política de assistência social, implementam seus programas e projetos como extensão da escola, na mesma lógica da educação formal. Não tem atitudes condizentes com o papel do Estado, da proteção social e do que propõe o SUAS.

A alimentação, mesmo sendo muito importante para a frequência das crianças e adolescentes nos serviços e programas, em alguns lugares, especialmente em Goiânia, não é garantida ou é muito precária. Assim, a

permanência dos jovens no Programa é um desafio que começa pela garantia do mais básico, mas isso não acontece de maneira uniforme nos municípios. Ao contrário, “o Projovem enfrenta muitas dificuldades, que vai desde a falta de alimentação adequada, falta de estrutura física, até mesmo atividades que não vão de encontro [ao] real interesse desse público” (Relatório mensal, CRAS, Goiânia, Vila Redenção, maio/2011, p.6).

Ante a promessa do Prefeito de Goiânia, durante o Encontro da Juventude, de garantir quatro mil empregos para os jovens, em um CRAS (n.1, 2011), as psicólogas dessa unidade foram à reunião do Projovem dizer que elas tinham como intuito prepará-los para conseguir emprego e nele permanecer. Iam ensinar a se apresentar, ter habilidades, saber se relacionar, como chegar ao mercado de trabalho. Além das dificuldades materiais ligadas à gestão e manutenção das necessidades do Programa, a abordagem tecnicista, quase sempre, é a tônica. No trabalho social o que prevalece é a ideia maniqueísta de sucesso – fracasso, em cujo binômio se coloca a responsabilidade individual de concorrer a uma solução para o “desemprego” e a falta de renda.

Na realidade, mais do que um equívoco, é constrangedor falar em desemprego em se tratando de jovens entre 15 a 17 anos. Nesta idade eles devem cursar o ensino médio para que seja possível culminar na preparação e entrada na universidade ou curso técnico profissionalizante, para só então se inserirem no mercado de trabalho.

Uma questão, comumente apontada nos municípios como dificuldade, é a aspiração dos adolescentes por uma oportunidade de trabalho que o Programa não contempla. De acordo com os educadores de CRAS (n.8, Aparecida, 2011): “todos querem emprego, desejam ser inseridos no mercado de trabalho, buscam fazer cursos e encontrar meios de ter seu próprio dinheiro”.

Premidos pela necessidade de sobrevivência, os adolescentes, suas famílias e a sociedade em geral, naturalizam a inserção precoce no mercado de trabalho. Logo, de “natural” passa a ser uma cobrança, uma obrigação. Por isso, é comum esses jovens trocarem o PJA, a escola, as atividades do CRAS por qualquer oportunidade de trabalho que o possibilite ganhar dinheiro, seja para ajudar em casa ou para as próprias necessidades.

Não obstante as necessidades imediatas, essa situação requer uma reflexão no cotidiano mesmo do PJA, sobre a realidade de inserção precoce no mercado de trabalho, a natureza das atividades e tipos de empregos que são oferecidos para essa faixa etária, a relação com a proposta e política de educação, as perspectivas de vida e de direitos, as desigualdades sociais e as possibilidades/dificuldades de conclusão dos ciclos educacionais, principalmente o Ensino Médio, correspondente a essa idade. Urge, por fim, refletir e propor sobre o significado da retenção, da evasão e da baixa escolaridade na vida pessoal e profissional da juventude.

O Projovem, nessa linha de trabalho “socioeducativa” identificada nos municípios, acaba por reforçar a expulsão do jovem da escola, pois a preocupação é a inserção (precoce e frustrada) no mercado de trabalho e não propriamente o direito à educação, a um projeto de vida que busca mais que a sobrevivência no limite do valor das bolsas (PTRs), de meio salário mínimo, para quando chegar à vida adulta ser mais um trabalhador sem os níveis de escolaridade exigidos para o mercado de trabalho competitivo. O que prevalece no PJA e na sociedade é uma visão minimalista de trabalho socioeducativo, de Programa, de vida e de trabalho.

Em Aparecida, o Projovem Adolescente é tido pela equipe e coordenadores como um grande programa dos CRAS, ao lado do PAIF e do BF, por isso, é uma ação regular, mas também realizada com várias dificuldades, as quais são relatadas nos registros mensais das unidades. Dentre elas, aparece o fato de o orientador do Programa não ter formação pedagógica; o fornecimento irregular de gêneros alimentícios para o lanche; o atraso na contratação de oficineiros e a não realização das atividades esportivas previstas no Centro Olímpico da cidade.

Em reunião de equipe do Programa (Aparecida, 2011), os educadores se perguntavam: “nós vamos fazer busca ativa para oferecer o que? Precisamos cobrar a contratação dos facilitadores para voltar as oficinas com os adolescentes”. Além de não ter o que “oferecer”, sem trabalhadores efetivos, a renovação contratual é sempre incerta e demorada. Os atrasos dos salários contínuos e, nesse ínterim, o trabalho sofre descontinuidade, os vínculos com os usuários se perdem e a equipe está sempre se recompondo e reiniciando o atendimento.

A ausência de facilitadores de informática, oficinas de diversas atividades como danças, capoeira, pintura etc. inviabiliza os coletivos na avaliação dos trabalhadores do Projovem. Para diminuir o problema buscam parcerias com organizações não governamentais, ligadas à Igreja, tanto católica (CAJU)²⁵⁵ quanto evangélica (AVA)²⁵⁶.

A parceria com a Casa da Juventude (CAJU) possibilita aos jovens atendidos pelos CRAS em Aparecida, participarem do *Projeto Trilhas*, onde tem oficinas de *Hip Hop*, *Ser Jovem Hoje*, *Racismo*, *Estética Negra*, *Oficina de fotos* – para melhorar a auto-estima, etc. E a parceria com a entidade evangélica Associação Vida Abundante (AVA), oferece oficina de circo e capoeira. A despeito de apresentarem uma alternativa para o atendimento e esse apresentar um conteúdo socioeducativo, essas parcerias, no limite, reforçam a tendência, apontada por Yazbek desde meados dos anos 1990, de refilantropização da *questão social*. O que ocorre ante a impossibilidade programada e deliberada de o Estado garantir uma política pública sob a sua responsabilidade. Logo, aparecem as alternativas privatistas para o enfrentamento da pobreza, envolvendo a família, as organizações sociais e a comunidade (YAZBEK, 2001).

Outra grande dificuldade é a ausência dos jovens nas atividades do Programa, identificada em todos os municípios, sobre a qual se queixa o responsável: “eu vim preparado para dar aula de capoeira, a gente faz tudo para ajudar esses meninos, mas eles não estão vindo, não estão motivados” (PJA, CRAS n.10, Aparecida, 2011). Mais uma vez, o que prevalece é a comisseração e, no seu bojo, a ajuda em detrimento da perspectiva de formar o protagonismo juvenil, a partir mesmo das suas demandas e necessidades. A Busca Ativa, como uma das estratégias do trabalho social dos CRAS, deve

²⁵⁵ “A Casa da Juventude Pe. Burnier (CAJU) é um Instituto de Formação, Assessoria e Pesquisa sobre juventude. Fundada em 1984, por jesuítas e leigos/as, é filiada a AJEAS (Associação Jesuíta de Educação e Assistência Social), da Companhia de Jesus. É uma organização civil, de utilidade pública, sem fins lucrativos, cumprindo as exigências legais, segundo a LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social” (www.casadajuventude.org.br) consultado em 28/03/2012.

²⁵⁶ A Associação Vida Abundante (AVA) é uma instituição de origem portuguesa, com sede em Lisboa, criada em 1990. Atua com todos os segmentos sociais (crianças, jovens, idosos etc) em diversas frentes e serviços como creches, educação de jovens e adultos, artes, centro de convivência, entre outros. Tem sua atuação estendida aos países de língua portuguesa e se define como Instituição Particular de Solidariedade Social e Utilidade Pública, “que nasceu da vontade de chegar mais longe e agir junto de quem precisa” (www.avaabundante.org/ava) consultado em 28/03/2012. Nesse caso, o educador do Projovem (CRAS) acumula o papel de coordenador da instituição.

entrar nessa frente de trabalho com a preocupação primeira de identificar as razões que determinam o afastamento dos jovens tanto do Programa quanto da escola, mais do que em trazê-los e mantê-los frequentes nas reuniões do Projovem.

Não obstante as dificuldades, o Projovem é atividade que acontece sistematicamente nesse município. Ainda que enfrentando alta rotatividade de profissionais, situação identificada nesse e em todos os programas e serviços dos CRAS: “não conseguimos implantar nada, pois quando começa, muda” (Coordenadora do CRAS n.9, Aparecida, 2011).

A falta de facilitadores²⁵⁷ em Aparecida, já apontada como o maior problema do Projovem pela equipe, aliada à expectativa de encontrar trabalho dos jovens, traz como consequência, dentre outros, a baixa permanência deles no Programa. Só um trabalhador atende aos quatro CRAS, indo um dia por semana em cada um, ensina grafite, *hip hop*, etc. Na explicação de uma educadora, os jovens buscam o CRAS

para conseguirem um curso profissionalizante. Aí oferecemos o Projovem, mas eles ficam um tempo e vão embora, pois não oferecemos isso [curso]. Nossa preocupação é o social, é preventivo, para não fazerem coisas ruins. Às vezes, precisamos *plantar bananeira* para eles ficarem conosco. Abraçamos, damos carinho... Eles me chamam de mãe (PJA, CRAS n.7, Aparecida, 2011).

A comiseração também se manifesta nas relações de afeto e até *maternagem*, em nome e em busca de manter os jovens no Programa. Ela explicita uma compreensão da educadora, mas também a necessidade institucional de apresentar números, pelo produtivismo. Ainda que os serviços não sejam de qualidade, os números justificam os recursos recebidos/investidos. Acredita-se, ademais, que o trabalho desenvolvido vai “salvar” os adolescentes dos perigos e “ruindades” do mundo. Uma visão despolitizada, messiânica e voluntarista, que mesmo orientada por um caráter humanista, reproduz relações que não propiciam a autonomia e a liberdade, ao contrário, capturam suas ideias e sentimentos para outras formas de dependência e opressão.

²⁵⁷ O contrato está vencido desde o ano passado (2010) e o município ainda não efetivou nova contratação de facilitador/instrutor para as oficinas do Projovem Adolescente. Tem CRAS com os computadores instalados esperando o instrutor de informática ser contratado para que a oficina comece a atender aos jovens.

Já em Anápolis não foram identificados coletivos de Projovem nos CRAS, só na rede conveniada a eles “referenciada”. Ao CRAS cabe o papel burocrático-tecnista de inscrever e encaminhar, tanto para os coletivos quanto para os cursos de qualificação profissional do município. Entretanto, para a faixa etária entre 18 e 29 anos, esse foi o único município onde se identificou o desenvolvimento de uma proposta – “Projovem Trabalhador: 18 a 29 anos” -, voltada para a qualificação profissional. Esse trabalho é desenvolvido por meio do projeto denominado “Arcos”²⁵⁸, que se refere a cursos programados por eixos, sendo eles:

- 1) Serviços Pessoais: cabeleireiro, manicure, pedicure, maquiador, depilador;
- 2) Serviços Domésticos: faxineira, cozinheira no serviço doméstico, passador de roupas, lavadeiro;
- 3) Serviços domésticos II: cuidador de idosos, cuidador de crianças (babá), porteiro, caseiro;
- 4) Alimentação: chapista (trabalha com chapa para sanduiches, churrascos, entre outros); cozinheiro auxiliar; repositor de mercadorias; vendedor ambulante (alimentação).
- 5) Turismo e hospitalidade: organizador de eventos; cumim (auxiliar de garçom); recepcionista em geral; guia turismo local.

O documento informa que os cursos de *qualificação profissional* oferecidos por meio do CRAS têm 250 horas/aula distribuídas em 17 semanas. São somadas a essas, mais 100 horas/aula destinadas ao que é chamado de *qualificação social*, no total serão 350 h/a em 24 semanas. Essa plataforma de *formação profissional* considera que o público a ser atendido, além de ser desqualificado para qualquer atividade laborativa formalizada, tem baixo ou nenhuma escolaridade e quase nula possibilidade de ascender a outra condição que não de trabalhador temporário, precário, pouco valorizado e de baixa remuneração.

Anápolis é um município com muitas indústrias e o segundo em crescimento econômico do Estado. Por isso, é um dos que mais gera empregos na região, a despeito da rotatividade. Entretanto, qualificação profissional realizada pela assistência social não considera essa característica e trabalha no limite da perspectiva de confinar os pobres no seu lugar de sempre, às margens da riqueza socialmente produzida, contribuindo para

²⁵⁸ “Projovem Trabalhador – 18 a 29 anos: ARCOS”. CRAS SUL, Anápolis, 2011.

perpetuar o ciclo de transmissão da pobreza, por meio da oferta de uma política pobre, com poucas possibilidades de irromper outras condições, opostas à situação originária de demanda do usuário ao CRAS.

De um modo geral, com base nos relatórios de gestão mensais e anuais, percebe-se que a metodologia de trabalho do Projovem nos municípios segue as orientações dos documentos formulados pelo MDS. Em maior ou menor escala, essas definições nacionais são adotadas no PJA dos municípios. Nesse sentido, com os jovens, fazem rodas de conversas orientadas, discutem temas transversais, oficina de grafite, oficina de dança, filmes etc. No entanto, em Anápolis, identificou-se que o Programa tem uma definição que se distancia da explicitada nos documentos nacionais, sendo definido como:

Um resumo de tudo que foi apurado e levantado como aspiração e vontade dos adolescentes, em particular daqueles que mais precisam da ação do município. Um programa verdadeiramente ousado e inovador, uma vez que vai mexer e tentar suprir uma faixa etária tradicionalmente ávida por mudanças e realizações. A bem da verdade, é necessário dizer que os Governos Federal e Municipal, com muito senso de oportunidade e sentido prático, reuniu todos os anseios da juventude e fez uma espécie de síntese das ações criando um programa que é a consolidação das políticas públicas sérias, a serem postas em prática na certeza de resultados eficazes e bastante palpáveis (Relatório de Gestão, 2009, p. 52/53).

Para o alcance desse ousado propósito e superdimensionado papel do PJA, compõe os assuntos trabalhados com os coletivos de adolescentes nesse município, a *oração e a reflexão do Pai Nosso*, dentre as diversas atividades socioeducativas arroladas no Programa e relacionadas a distintas temáticas. Cada frase da oração tem uma reflexão e uma explicação, detalhadamente reproduzida no Relatório de Gestão (SEMDS, Anápolis, 2009, p.63), onde se expõe:

a oração Pai Nosso não é uma reza miraculosa para ser repetida como se fosse um 'abracadabra'. Na verdade, [é] como um modelo de petição. É como um formulário a ser preenchido com as nossas próprias palavras para nos relacionarmos com Deus de forma sensata e realmente produtiva.

Na sequência, como atividade seguida à reflexão, vem o exercício: "orar um pai nosso em prol da educação no Brasil – educadores e educandos". Seja a temática da educação ou qualquer outra que diz respeito às necessidades humanas básicas e fundamentais, a reflexão por essa via (religiosa) significa a interdição do debate crítico. O poder público, por meio da sua política social, deixa de problematizar e refletir sobre questões concretas que interpõem a

sociedade e exigem intervenções qualificadas para assegurar direitos. A desigualdade reproduzida no acesso precário a políticas fundamentais, que deveriam ser universais e de qualidade para se contrapor à sociedade das mercadorias não é considerada nesse tipo de abordagem.

Assim, deixam de reconhecer que um inadiável direito dos jovens é a educação, e essa é uma mercadoria cara nessa sociedade, ainda que fundamental para o desenvolvimento humano. Por isso, precisa ser gratuita, universal e de qualidade para que todos possam acessá-la como direito. E isso a oração vai garantir? Ou é dever do Estado? Está posta a necessidade de incitar a exigência coletiva, crítica e organizada para que esse investimento público seja realidade no país e nos municípios. A oração, ao contrário, estimula o conformismo e a solução miraculosa, vinda de cima, sem necessidade de crítica, organização, embates, investimentos e sujeitos coletivos que fazem a história.

O Projovem, tanto na sua concepção quanto na sua metodologia, é o trabalho proposto e incorporado ao SUAS que melhor poderia representar um avanço na construção do propalado protagonismo social, apesar da Tipificação Nacional (2009, p.15) apresentar como objetivo específico dos serviços socioassistenciais para essa faixa etária, paradoxalmente, dentre outros, a aquisição de conhecimento e capacidade para a vida profissional e o acesso ao trabalho. Enfoque este que embaça a preocupação em elevar a escolarização e ampliar as possibilidades de conclusão do ensino médio em idade regular, com a perspectiva de ingresso na universidade.

A considerar os objetivos legais da assistência social como direito da população, desde a CF (1988), o PJA, mesmo que voltado para a lógica dos segmentos, tem grande potencial no que se propõe. Isso porque trabalha com uma faixa etária irreverente por natureza, que busca movimento na vida e respostas a muitas coisas. A juventude pode qualificar as demandas e as respostas no conjunto de conceitos com os quais se opera a assistência social e sua importância no conjunto das políticas públicas, tanto para os adolescentes/jovens, como para suas famílias e a classe trabalhadora.

Desse modo, as ideias, ligadas à ideologia da igreja e difundidas pelos trabalhadores, não devem ser incentivadas no espaço e no trabalho socioeducativo dos equipamentos públicos. Na assistência social, em

particular, essa direção reforça o seu legado histórico filantrópico, tão conservador e opressor, de que tanto essa política, para se tornar pública, tenta e deve extirpar de sua prática e concepção.

7.2 A NEGAÇÃO DO TEMPO PRESENTE AO “CIDADÃO DO FUTURO”

Anápolis, embora desenvolva o Projovem Adolescente, é o único município que realiza, paralela e paradoxalmente, uma proposta de profissionalização para a mesma faixa etária do PJA. O Cidadão do Futuro é um programa municipal, criado em 2009, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e financiado integralmente pelo tesouro municipal. Quando foi criado era chamado de Agente Mirim e participavam 60 Adolescentes de 14 a 16 anos. Agora, reformulado, atende 250 Adolescentes e jovens, entre 14 e 18 anos. Eles atuam como Agentes Culturais, Orientadores de Trânsito, Agentes Administrativos e Agentes do Meio Ambiente. Os adolescentes são contratados pela Fundação Pró – Cerrado, seguindo a Lei Federal Nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000, que regulamenta a aprendizagem. Os participantes recebem meio salário mínimo por mês e trabalham 4 horas por dia. O objetivo principal do Programa Cidadão do Futuro é “tirar os adolescentes de uma situação de vulnerabilidade e risco social, proporcionando uma visão de vida digna. Prepara também o adolescente com cursos profissionalizantes para inseri-lo no mercado de trabalho” (Programa Cidadão do Futuro, Anápolis, 2011, p.01).

O Programa, por sua natureza e conteúdo, constitui um misto de subemprego com assistencialismo. Além da “empregabilidade” (com renda e qualificação), garante, diariamente: alimentação (café da manhã, almoço, lanche), passe livre (por cortesia da companhia de trânsito de Anápolis), tratamento odontológico, psicológico, acompanhamento disciplinar e escolar (Idem).

De acordo com a descrição do Programa em documento próprio da SEMDS (Programa Cidadão do Futuro, Anápolis, 2011, p.3), a proposta do Cidadão do Futuro, é “transformar o adolescente em um cidadão honrado e capaz de realizar sua vida profissional de forma digna”, para tanto,

temos em nosso Programa uma equipe de colaboradores inteiramente voltada para o bem estar destes adolescentes [...]. Nossa administração é totalmente voltada para o social, onde pessoas é o objetivo principal [...]. Assim, com a ajuda de tantas pessoas que se comprometem em trabalhar em prol de uma vida melhor e digna para estes adolescentes e suas famílias, procuramos cada vez mais aperfeiçoar nosso trabalho e atendimento à população carente de nossa cidade, para que assim, em um futuro bem próximo, possamos ver realizados os sonhos destes adolescentes e suas famílias.

O “Cidadão do Futuro” tem seu presente consumido pela inserção precoce no trabalho e seu futuro, tanto próximo quanto distante, comprometido pela “dignidade” que o trabalho para o qual se prepara poderá lhe garantir.

A equipe responsável, além de não reconhecer sua própria condição de trabalhadores, se denominando “colaboradores”, deixa claro no documento que o Programa se orienta por sentimentos de ajuda e comiseração pela “população carente” da cidade. Sua perspectiva é de disciplina da força de trabalho, desde cedo voltada para a “honra e dignidade”, na qual julgam, messianicamente, realizar os sonhos dos adolescentes e suas famílias. Que sonho seria esse? Ter meio salário mínimo por mês, comida, dentista e uniforme? Que sonho diferente teria um adolescente pobre de qualquer outro da mesma idade? A diferença provavelmente não reside no sonho, mas no fato de que não lhe foi facultado escolher entre alternativas distintas. Ao contrário, lhe foi imposto um trabalho precoce como alternativa de sobrevivência e “educação”, nos limites da necessidade imediata, levando o adolescente de hoje, a ser o trabalhador dócil e disciplinado de amanhã e, não necessariamente, um profissional “de sucesso”.

Para educar esse trabalhador do presente e “Cidadão do Futuro”, o regimento do Programa, em seu Art. 1º, Capítulo IX, explicita suas regras, que uma vez infringidas, terão como sanções, dentre outras: advertência verbal, escrita, suspensão com perda de vencimentos e outras vantagens, e demissão por justa causa. Assim, o Programa tem apoio da sociedade, dos usuários e de suas famílias, pois atende a expectativa socialmente construída e legitimada de ocupar o tempo dos adolescentes/jovens com trabalho, quanto antes melhor, ainda que isso lhe custe a possibilidade de se escolarizar e se desenvolver, tal como ocorre com os filhos das classes sociais mais bem remuneradas. O trabalho para esses adolescentes pobres, dadas as condições em que se realiza e a remuneração paga, é como a própria pobreza, uma sentença, que

se apresenta como “sorte”.

Obviamente não é simples fazer o enfrentamento das causas do trabalho infanto-juvenil, pois elas são complexas e inerentes à lógica das relações sociais capitalistas. Dentro dessa lógica, três são as causas mais comumente apontadas como as que fazem predominar a presença de crianças e adolescentes no mundo do trabalho: a necessidade econômica de manutenção da família; a reprodução cultural dos mitos sobre trabalho infantil e, ainda, a falta de universalização das políticas públicas de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes e suas famílias (Orientações Técnicas: MDS, 2010).

Desse modo, o enfrentamento da inserção precoce de crianças e adolescentes no mundo trabalho passa por um conjunto amplo de medidas, nas quais deverá se sobrepôr o direito à educação. Porém, antes de tudo, para esse enfrentamento deverá ser garantido a todos o acesso a direitos básicos. Sem essa garantia, a realidade de ausências e privações continuará justificando os mitos sobre o trabalho infantil, que arrastam os prejuízos irrecuperáveis e a condenação a um lugar social e econômico de não dignidade para as crianças e adolescentes. O que vai em direção contrária do que se propala no Cidadão do Futuro.

O pensamento social e os fortes mitos culturais que historicamente vêm legitimando a entrada e permanência de crianças e adolescentes no trabalho precoce, ainda que em prejuízo do direito de estudar e se desenvolver, com base nas orientações do MDS (2010) são:

- O trabalho de criança/adolescente ajuda a família!
- É melhor trabalhar do que ficar nas ruas!
- É melhor trabalhar do que roubar!
- A criança/adolescente que trabalha fica mais esperta!
- Quem começa a trabalhar cedo, garante o futuro!

A desmistificação dessa ideologia, primeiramente deve considerar que

48% de crianças e adolescentes trabalhadores não recebem qualquer tipo de remuneração pelo trabalho prestado [e que] as demais crianças/adolescentes recebem valores insuficientes para alterar a sua própria condição de vida, quanto mais a de sua família (MDS, Orientações Técnicas, 2010, p. 23).

Na sequência, acrescenta-se o mito, segundo o qual, o trabalho impede a criminalidade, ocupa o tempo com qualidade, evita a rua e a ociosidade. Esse mito associa pobreza e violência. Desse equívoco tem-se a reprodução de estigmas contra a criança e/ou o adolescente filho de famílias pobres. Estigmas que contribuem para a conservação deste modelo de sociedade, pois ocultam a maior expressão da violência a que são submetidos, aquela que diz respeito à limitação que a própria condição de classe impõe às possibilidades de liberdade, autonomia e desenvolvimento dessas crianças e adolescentes.

O trabalho socioeducativo desse Programa anapolino é, nesse sentido, fortemente disciplinador e punitivo, determinado pela concepção dominante sobre o trabalho, sua “ética” e seus mitos, presente e reproduzida no programa desse município. Ao acreditarem que, pelo Programa, vão “transformar o adolescente em um cidadão honrado e capaz de realizar sua vida profissional de forma digna”, reforçam a tese de que a experiência que adquirem com o trabalho “seria uma forma de garantir sucesso na vida adulta ou experiências para trabalhos futuros” (Orientações Técnicas, MDS, 2010, p.27).

Na realidade, as estatísticas socioeconômicas e culturais brasileiras, como já demonstradas, indicam tendência contrária. Esses adolescentes serão os adultos que ocuparão os trabalhos precários que hoje são feitos pelos seus pais. Afinal, as experiências a eles oportunizadas, em geral, trabalhos burocráticos, repetitivos e desqualificados, só servem para justificar seus “vencimentos”, sob a pecha de fugir do assistencialismo. Na verdade, é só mais uma contrapartida e não um programa socioeducativo.

De fato, trabalhar na infância e na adolescência, ao contrário de contribuir para sua inserção no trabalho na vida adulta, faz com que estejam fora da concorrência de mercado, que exige cada vez mais qualificação e níveis elevados de escolaridade. O trabalho precoce é fator determinante para a “evasão” escolar, e, assim decisivo no acesso ao trabalho na fase adulta, com consequências deletérias para a vida dos que são submetidos a essa situação. Assim, a “superação dos mitos legitimadores do trabalho infantil é desafio permanente para as políticas públicas” (Orientações Técnicas, MDS, 2010, p.27).

Nesse sentido, os achados dessa pesquisa indicam a necessidade imperiosa de profissionalização da política de assistência social, com base

numa perspectiva crítica. A ausência de leitura crítica da realidade, que ultrapasse as aparências, a imediaticidade do trabalho “socioeducativo”, as soluções empreendidas para as expressões da *questão social*, etc. são características próprias de um trabalho tecnocrata, messiânico, voluntarista e baseado em compreensões do senso comum. Seus limites são explicitados na impossibilidade de reverter a violência cotidiana de abandono da juventude e na falta de oferta de equipamentos, atendimentos e políticas públicas capazes de lhe garantir oportunidades de desenvolvimento humano amplo, considerando os talentos, os desejos e as potencialidades de cada um.

Nessa direção, mais do que superar os mitos legitimadores do trabalho precoce, é imperativo extirpar o trabalho infantil e garantir a dignidade da criança e adolescente pela via do acesso aos direitos.

No Brasil, a intervenção pública nessa questão teve início em meados da década de 1990, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Esse programa, tal como se configura, representa uma possibilidade estratégica de erradicar o trabalho infantil? Com qual concepção e em que condições se efetiva nos municípios pesquisados?

7.3 PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI): A EXTENSÃO ESCOLAR ESTIGMATIZADA E FILANTROPIZADA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O enfrentamento do trabalho infantil por meio do Programa de Erradicação do trabalho infantil (PETI), no bojo da luta pelos direitos da criança e do adolescente, valendo-se do ECA é um tema candente. Relaciona-se às condições atuais de adensamento das características próprias da sociabilidade capitalista e apresenta distintas concepções, em disputa no campo das políticas sociais, dentre as quais a assistência social e a educação. De maneira que, a despeito de sua importância, o debate carece profundidade.

Uma grande conquista constitucional no campo da cidadania no Brasil foi a concepção de direitos e de proteção social das crianças e adolescentes, disposta no Capítulo VII, Artigo 227 da Constituição Federal (Brasil, 1988):

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência,

discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

E o Art. 7º da CF/88 que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, em seu inciso XXXIII, proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, conforme modificação introduzida pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998.

No contexto de precárias condições de vida e de trabalho de grande parte da população, é comum a existência de crianças trabalhando, inclusive em condições perigosas, insalubres e sob forte exploração, dentro e fora do ambiente familiar e/ou doméstico. Ainda é alto o índice de crianças e adolescentes que trabalham na prostituição infantil, no serviço doméstico, em canaviais, carvoarias, lixões e outras formas de trabalho aviltantes às quais são submetidas no Brasil, inclusive com apoio de suas famílias²⁵⁹.

Assim, o PETI, lançado em 1996 pelo Governo Federal, foi concebido para enfrentar essa realidade em todo o território nacional. Um Programa de caráter intersetorial, mas sob a responsabilidade operacional da Política de Assistência Social, o PETI nasceu “com foco inicial no enfrentamento das piores formas de trabalho infantil, tendo como público prioritário crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade que estejam trabalhando em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes” (Orientações Técnicas, MDS, 2010, p.43). De acordo com Portaria Regulamentar (458/2001), a idade poderá ser extensiva aos adolescentes de até 15 anos, desde que envolvidos em exploração sexual comercial e com renda per capita familiar de até ½ salário mínimo.

Em 2005, a Portaria Ministerial Nº 666 (MDS, 28 de dezembro/2005), efetivou a integração do PETI com o Programa Bolsa Família. O propósito foi garantir a articulação e o fim da duplicidade no recebimento dos benefícios, a partir da inserção no CadÚnico²⁶⁰. Essa portaria manteve as especificidades dos dois Programas e estabeleceu como objetivos da integração de ambos: a

²⁵⁹ Na Região Centro-Oeste, de acordo com dados coletados pelo IBGE (PNAD, 2008), 52,1% das crianças e adolescentes entre 10 a 17 anos, só estudam, 27,0% estudam e trabalham; 9,5% só trabalham, 8,1% cuidam dos afazeres domésticos e 3,3% não realizam nenhuma atividade. (Fonte: Síntese de indicadores sociais, 2009).

²⁶⁰ Como Programa que também transfere renda diretamente às famílias, o PETI garantia o repasse do valor de R\$25,00/mês por criança/adolescente da zona rural e de R\$25 a R\$40,00/mês por criança/adolescente da zona urbana.

racionalização e o aprimoramento dos processos de gestão do PBF e do PETI; a ampliação da cobertura do atendimento das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; e a extensão das ações dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para as crianças e adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil.

Dessa maneira, o que antes era chamado de *Jornada Ampliada* no PETI²⁶¹, agora passa a ser denominado de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS/MDS, 2009, p. 10), o SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, faixa etária do PETI,

Tem por foco a constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. As intervenções devem ser pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Inclui crianças e adolescentes com deficiência, retirados do trabalho infantil ou submetidos a outras violações, cujas atividades contribuem para re-significar vivências de isolamento e de violação de direitos, bem como propiciar experiências favorecedoras do desenvolvimento de sociabilidades e na prevenção de situações de risco social.

Esse serviço tem como objetivos específicos, dentro da Tipificação (2009, p.12), para essa faixa etária, os seguintes:

- Complementar as ações da família e comunidade na proteção e desenvolvimento de crianças e adolescentes e no fortalecimento dos vínculos familiares e sociais;
- Assegurar espaços de referência para o convívio grupal, comunitário e social e o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mútuo;
- Possibilitar a ampliação do universo informacional, artístico e cultural das crianças e adolescentes, bem como estimular o desenvolvimento de potencialidades, habilidades, talentos e propiciar sua formação cidadã;
- Estimular a participação na vida pública do território e desenvolver

²⁶¹ A Portaria nº 458 (Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS), de 5 de outubro de 2001, que estabelece as diretrizes do PETI, define que esse Programa tem como conteúdo as atividades da Jornada Ampliada, que consiste em aumentar o tempo de permanência da criança e do adolescente na escola, incentivando um segundo turno de atividades nas unidades escolares ou de apoio. “A Jornada Ampliada visa o desenvolvimento de potencialidades das crianças e adolescentes com vistas à melhoria do seu desempenho escolar e inserção no circuito de bens, serviços e riquezas sociais. Deverão ser desenvolvidas atividades que visem: o enriquecimento do universo informacional, cultural, esportivo, artístico e lúdico e o desenvolvimento da autoestima das crianças e adolescentes; o reforço escolar e auxílio tarefa. A Jornada Ampliada deverá manter uma perfeita sintonia com a escola. Nesse sentido, deverá ser elaborada uma proposta pedagógica, sob a responsabilidade do setor educacional” (Portaria SEAS, Nº 458, publicada no Diário Oficial da União, dia 05/10/2001).

competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo;
- Contribuir para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

Entretanto, o serviço que vem sendo implantado, nos municípios pesquisados, de um modo geral, corresponde a uma política complementar à educação, realizada predominantemente na rede particular, sobretudo por instituições filantrópicas ligadas às igrejas (presbiteriana, católica, espírita, evangélica etc.), à Polícia e Bombeiro Militar, à Legião Brasileira da Boa Vontade (LBV), Guarda Municipal etc.

QUADRO Nº 5

NÚMERO DE NÚCLEOS DO PETI POR MUNICÍPIO E QUANTIDADE DE NÚCLEOS EM UNIDADES PRÓPRIAS E CONVENIADAS

Município	Núcleos de PETI	Unidades Próprias	Convênio	Meta	Total de crianças atendidas
Anápolis	30	11	19 ²⁶²	3.000	2.203
Aparecida	10	7	3	1.500	1.500
Goiânia	27	15	12	4.940	4.590 ²⁶³

FONTE: Relatórios de Gestão municipais gerais e específicos do PETI: 2009, 2010 e 2011 (Anápolis, Aparecida e Goiânia) e informações de coordenadores do setor nas secretarias. Elaboração própria.

Dos três municípios, Goiânia é o único que desenvolve uma parte dos núcleos do PETI dentro de seus CRAS e adota a lógica dos ciclos, a mesma da política de educação²⁶⁴. Esses núcleos funcionam em “salas de aula”, mas sem professores com a devida qualificação. Em Aparecida e em Anápolis os

²⁶² Das 19 entidades conveniadas, 11 são ligadas à igreja evangélica, 6 à igreja católica, além de um núcleo funcionar na Legião da Boa Vontade e outro no Bombeiro Militar (Denominando-se Bombeiro Mirim).

²⁶³ Em Goiânia, o número de núcleos em unidades próprias é maior (15) do que os existentes em entidades conveniadas (12), porém, a rede filantrópica atende mais que o dobro (3.200 crianças/adolescentes) da rede pública (1.390). (Fonte: SEMAS - Relatório de Gestão PETI, 2011). Em 2010 esse município atendeu 1.290 crianças/adolescentes em unidades próprias (pelo PETI), contra 3.400 em instituições conveniadas (Fonte: Relatório de Gestão SEMAS, 2010).

²⁶⁴ Com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação da educação nacional (LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) abriu-se a possibilidade de os Estados e Municípios organizarem seus sistemas educacionais de forma autônoma, podendo ser em “séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos ou grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar” (Art. 23, LDB, 1996). Em Goiânia, na gestão 2001-2004 iniciou-se a experiência dos ciclos de aprendizagem, que consistem em organizar o tempo escolar de acordo com as fases do crescimento humano. Esses ciclos podem ser divididos de três em três anos; primeira infância (3 a 6 anos); infância (7 a 9); pré-adolescência (10 – 11) e adolescência (12-14 anos). Essa é uma lógica que se contrapõe à educação seriada.

núcleos de PETI se desenvolvem, na sua totalidade, em estruturas próprias (públicas e/ou alugadas) ou em parceria com instituições, nunca em CRAS. Os convênios para a execução do PETI nos municípios pesquisados são com entidades filantrópicas ligadas às igrejas, às instituições militares e, ainda, à guarda municipal.

Entre as atividades citadas nos relatórios estão: música, dança, esporte (futebol, natação e outros), reforço escolar, atividades culturais, artísticas, auxílio a tarefas e trabalhos escolares, trabalhos manuais, filmes, aula de biodança, entre outras. Na equipe de profissionais, a maioria tem nível médio, são denominados educadores e uma parte é formada em pedagogia. Também conta-se com estagiários de educação física e de pedagogia entre os contratados para o Programa. Não foi identificada em nenhum dos municípios a contratação de assistentes sociais e psicólogos diretamente para o PETI, estes profissionais, “quando necessários”, são buscados no CRAS e no CREAS. Na realidade, pela proposta nacional, a articulação é um princípio e uma diretriz do SUAS, nesse caso, a equipe de referência do PAIF deve manter articulação e realizar um trabalho conjunto com os núcleos do PETI.

No entanto, o que se verificou nos municípios, é que o PETI tem uma lógica própria que não se articula à proposta do SUAS. Essa lógica *própria* é basicamente determinada por duas razões interligadas. A primeira é que a natureza do programa o vincula à assistência social, pois se trata de um serviço voltado à erradicação da situação do trabalho infantil. A segunda é que seu conteúdo o identifica com a política de educação. Assim, ao contrário de manter intersectorialidade, o que ocorre é a transformação do PETI em atividade complementar à escola. A realidade atual, encontrada nos municípios, não mudou em relação ao que já existia no governo FHC, seguindo a Portaria SEAS nº 458 (2001), que denominava as ações do PETI como *Jornada Ampliada*.

Desse modo, ainda que esse Programa tenha se transformado, com o SUAS, em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), de fato, ele continua funcionando como extensão escolar para ampliar o acesso a um tipo de *educação de tempo integral*, voltada mais para a necessidade da família em encontrar alternativas de deixar os filhos enquanto trabalha e menos para seu objetivo inicial de combater o trabalho infantil.

Além disso, a focalização na extrema pobreza, identificada e reforçada inclusive no nome do programa, estigmatiza os seus usuários, os coloca na condição de apartados da lógica de educação de tempo integral pela perspectiva do direito universal. Ademais, o desenvolvimento do programa nas unidades da política de assistência social e na rede filantrópica, não especificamente como atividade própria da assistência social, e muito mais como educação escolar, nas condições em que se realiza, muitas vezes, acaba sendo um reforço escolar compensatório das deficiências socioeconômicas da família e do Estado pelo seu sistema de ensino sem qualidade.

Ainda, as crescentes parcerias com as instituições militares representa uma espécie de militarização dos serviços da assistência social, onde se perde o sentido da educação para a liberdade e a autonomia, substituindo-a pela disciplina e controle comportamental.

Em ambos os casos (militarização ou extensão de educação escolar), desqualifica-se a política pública de assistência social, seja pela sua terceirização, seja pela sua execução como política de educação precária para os pobres que não tem acesso às mercadorias culturais (esporte, dança, música, jogos etc.) por outras vias.

A realidade brasileira, com sua gigantesca desigualdade socioeconômica, reproduzida, dentre outros, pelos diferentes acessos aos bens educacionais e culturais, necessita de enorme investimento para alargar a proteção social de suas crianças, adolescentes e jovens, garantindo seu desenvolvimento pleno com qualidade. Nesse sentido, obviamente, a universalização do acesso com condições de permanência à educação de qualidade é condição fundamental e inadiável para elevar os índices de desenvolvimento humano no país e, conseqüentemente, de desigualdade.

Para lograr êxito nessa direção é mister considerar que a LDB (1996), em seu Art. 87, inciso IV, parágrafo 5º, preconiza que serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral. Além disso, essa Lei também estabelece (Artigo 87, parágrafo 5º), a admissão exclusivamente de professores habilitados (nível superior) para o exercício da função.

Com essas prerrogativas garantidas, a política de educação como direito

universalizado poderá garantir com profissionalismo o que hoje está delegado ao PETI pela assistência social, com focalização relativa à faixa etária (de 7 a 15 anos), à violação de direitos, (trabalho em atividades perigosas, insalubres, penosas, degradantes) e renda familiar (até ½ salário mínimo per capita mensal). Nos municípios pesquisados, o PETI é uma política de educação complementar focalizada, com estrutura e lógica escolar, mas com profissionais em número insuficiente e sem a qualificação adequada, conforme estabelece a LDB.

A lógica de escola, em detrimento do serviço socioeducativo (SCFV) também é confirmada na ausência de atividades durante os meses de férias escolares: “No mês de julho não houve atividades socioeducativas das crianças de 7 a 13 e nem do Projovem, por ser mês de férias” (CRAS Jardins do Cerrado, Goiânia, Relatório julho/2011, p.2).

Como *unidade escolar precária*, a dificuldade de profissionais da cozinha e o fornecimento de gêneros com a regularidade necessária também foi identificada como um grande entrave do PETI, sobretudo na capital:

O atendimento às crianças e adolescentes está sendo prejudicado, pois o fato de estarmos sem cozinheira interferiu de maneira negativa no bom atendimento de nossas atividades (Relatório mensal de unidade – UMAS Guanabara, Goiânia, abril, 2011, p. 5).

[Meses depois:] Estamos sem cozinheira e em tal condição não conseguimos atender adequadamente os usuários da unidade, ou seja, nossas crianças e adolescentes contam, na maioria das vezes, integralmente com as refeições servidas (Relatório mensal de unidade – UMAS Jardim Guanabara, Goiânia, junho 2011, p. 5).

Os núcleos de PETI funcionam em horário distinto ao da escola obrigatória, no chamado contraturno, por um tempo aproximado de quatro horas diárias. Em cada turno são preparadas e servidas duas refeições: café da manhã e almoço ou almoço e lanche da tarde. Essa rotina, tal como nas unidades escolares da política de educação, exige estrutura de abastecimento de insumos, gêneros e outros, com volume robusto de investimentos e um planejamento administrativo prévio. Estas são condições imprescindíveis, assim como a existência de profissionais com contratos estáveis e perfil para realizar o trabalho. Mas a realidade demonstra situação contrária, a de precariedade desse atendimento:

O fornecimento de alimentação foi muito precário, desestimulando a frequência dos educandos, visto que muitos só realizam refeições fornecidas na unidade durante o dia. A maior dificuldade enfrentada é

a falta de educador social, visto que é um profissional muito importante dentro da unidade. [...] mediante as dificuldades realizamos o trabalho com responsabilidade e comprometimento social (Relatório UMAS Vila Mutirão, março de 2011, assinado pela coordenação e pelas assistentes sociais).

No final de 2010 a comida servida no PETI foi ganhada. E estava estragada, fedida. E por ameaça de denúncia foi recolhida, mas as crianças comeram muitas vezes. E o óleo para fazer a comida nós sempre compramos, senão eles [crianças do PETI] comem sem (As.Soc. do CRAS n. 3, Goiânia, 2011).

Tivemos dificuldades com a alimentação das crianças, no que diz respeito ao lanche – quase sempre servimos bolachas, leite e chá. Por ser muito repetitivo, as crianças rejeitam e reclamam. Quanto ao almoço, também consideramos pobre em carne, verduras, legumes e frutas (Goiânia, CRAS Vila Redenção, Relatório de Gestão, 2010).

Além da alimentação precária, também são frequentes as queixas de ausência de material nas unidades da capital. O Programa é dividido, “pedagogicamente”, em duas fases, chamadas por seus educadores de Peti (11 a 14 anos) e Petinho (7 a 10 anos). Todos os anos planejam colônias de férias, mas estas são, frequentemente, realizadas quando volta o tempo das aulas, isto é, em fevereiro ou em agosto, pois nos meses de férias, o PETI não funciona, ao menos com a mesma regularidade.

A relação de parceria com as secretarias municipais de educação foi percebida nos municípios. Porém, ela não se constitui com intersetorialidade, ao contrário, se dá por “transferência de conhecimento” da educação para a assistência social (Goiânia) ou por empréstimo de suas estruturas físicas para a implantação do PETI (Anápolis). A SEMAS, por meio de sua parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SME), transferiu a coordenação pedagógica do PETI para a política educacional, e a SME disponibilizou uma pedagoga para fazer o planejamento semanal das atividades do Programa. Além disso, a equipe da assistência social recebe capacitação da SME para realizar o trabalho no PETI, concebido como escolar. De acordo com a coordenadora de um dos núcleos:

A pedagoga da Secretaria Municipal de Educação vem e impõe uma coisa, que não é novidade e nem discutida. Uma vez por mês tem uma capacitação pela Secretaria de Educação para os educadores, que são monótonas e sem criatividade. A criança vai para a escola num período e no outro vem para o PETI, cansada da escola. E o educador enche o quadro de exercícios, tarefa de matemática, de português... As crianças não aguentam. Essa é a direção da pedagoga da educação. E dizem que se não for assim a criança não cala a boca. A coordenadora daqui [CRAS] não escuta quem está na unidade, só os que vêm de fora. Tem dois anos que esta pedagoga assessora os núcleos de PETI (CRAS n.3, Goiânia, 2011).

Com a precariedade no funcionamento, as dificuldades de estabelecer identidade com o conteúdo de direitos da política de assistência social, bem como ante a dependência de parcerias para garantir o mínimo proposto, a instrutora de um núcleo do Programa (CRAS n. 3, Goiânia, 2011) avalia:

Esse Programa do jeito que está deve ser da educação, pois só faz reforço escolar. Esse ano não teve colônia de férias, por falta de recursos. Falta alimentação, material, instrutor, tudo: papel, lápis, tinta etc. Uma vez por semana tem piscina, agora vai ter informática pela parceria com a Belcar Caminhões. O CRAS parece ONG com tanta parceria.

A educação em tempo integral é uma necessidade educacional e social na realidade brasileira. A assertiva da LDB em relação à sua implantação, ao longo dos anos vem induzindo a sua instituição gradual nos municípios, principalmente os de grande porte. Em Goiânia, a primeira experiência de escola com essa característica tem início em 2005, no primeiro ano de gestão do Prefeito Iris Rezende Machado (mandato 2005-2008, reeleito para 2009-2012). Atualmente, a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia conta com vinte escolas de tempo integral, seis escolas com jornada ampliada e outras sessenta e quatro de jornada ampliada com recursos do Programa Mais Educação, do Governo Federal²⁶⁵. O município, nessas três modalidades, atende aproximadamente 25.642 alunos. Os outros municípios vêm discutindo a possibilidade de implantação dessa modalidade de instituição e proposta educacional. De acordo com informações disponíveis no Portal da Prefeitura de Goiânia (2012), a Educação Integral objetiva alcançar a formação do aluno (crianças, adolescentes e jovens)

com uma proposta diferenciada, envolvendo atividades relacionadas à valorização humana nas dimensões física, psíquica, afetiva, ética e emocional. Durante a permanência na escola, o educando é acompanhado por professores e oficinairos que buscam incentivar o aprendizado e melhorar o desenvolvimento escolar/social de cada um. Nesta perspectiva, as ações educacionais passam a ser desenvolvidas baseadas em uma nova organização de tempo e espaço em que o educando permanece mais tempo na instituição, realizando também atividades extraclasse que envolve reforço escolar, esporte, cultura, cidadania e lazer, aliadas às aulas

²⁶⁵ As escolas de tempo integral e jornada ampliada, no total de 26, são mantidas com recursos municipais e seus professores são da rede pública municipal. Já as que fazem parte do Programa Mais Educação recebem recursos federais e contam com participação de voluntários da comunidade, sob o regime instituído pela Lei do Trabalho Voluntário. Para realizar a Educação Integral, a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, estabelece parceiros como a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Agência Municipal do Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Saúde, Serviço Social da Indústria, Arquidiocese de Goiânia e Associações Comunitárias Locais. Com a Secretaria de Assistência Social não há parceria relatada.

regulares²⁶⁶.

Como pode ser constatado, a proposta de educação em Tempo Integral tem de diferente do PETI o fato de não ser uma política focalizada. Ainda que sua cobertura não esteja universalizada, não se volta para situações de extrema pobreza, com corte de renda e violação de direitos. É, nesse sentido, preventiva e protetiva, além de apresentar condições de uma atenção regular, com maior qualidade pedagógica e profissionalismo.

Um dos problemas comuns do PETI, identificado em dois dos três municípios é o atendimento abaixo da meta pactuada. De acordo com as equipes responsáveis, esse número abaixo do esperado tem a ver com a qualidade do atendimento, com a gestão do programa nas instituições filantrópicas, com a mudança do perfil dos seus participantes e, ainda, com a implantação da escola em tempo integral, que de certo modo, “esvaziou o PETI” (Assistente social do CRAS n.3, Goiânia, 2011).

Os técnicos também avaliam que o perfil das crianças e adolescentes do PETI vem mudando ao longo dos anos. Hoje “recebemos crianças cuja solicitação dos pais é apenas o acolhimento no espaço do CRAS por não terem onde deixar os filhos para trabalhar” (CRAS Redenção, Relatório de Gestão, Goiânia, 2010).

Classificado como parte da Proteção Especial do SUAS, o PETI, pelo perfil da maior parte de crianças e adolescentes que são atendidas, está mais para a Proteção Social Básica, para o trabalho preventivo. Isso não quer dizer necessariamente que o trabalho infantil acabou, ao contrario, pode indicar que o programa não está alcançando e incluindo o seu público de origem. Os dados oficiais apontam que tem aumentado a frequência de crianças e adolescentes na rede de educação, fator que tem relação com a inclusão das famílias nos programas condicionados de transferência de renda. Isso tem feito decrescer o número de crianças em situação de trabalho infantil no Brasil²⁶⁷.

Uma característica comum em todos os municípios é o fato de não haver

²⁶⁶ <http://prefeituragoiania.stiloweb.com.br/site/otrabalhoquevoceve> (Publicado em 19/04/2011 e acessado em 10/04/2012). Autora: Livia Máximo.

²⁶⁷ De acordo com dados do IBGE (2009), na faixa etária de 10 a 14 anos 1,8% encontra-se ocupados. De 15 a 17 anos são 3,4% no país. Nas regiões Norte e Nordeste esses números são, respectivamente, 2,9 e 3,1 para o primeiro grupo, 4,3 e 4,2 para o segundo grupo. Já na Região Centro-Oeste os índices são 1,3 e 3,3% da população nas citadas faixas etárias.

articulação do que é realizado no PETI com o trabalho do CRAS, ainda que ambos estejam funcionando na mesma estrutura física, como ocorre na capital. Outra situação comum é o número insuficiente de trabalhadores. E os poucos que tem não apresentam o perfil adequado para os serviços, com qualificação aquém da necessária. Os municípios não contam com profissionais de serviço social, os pedagogos são muito raros, só tem educadores (nível médio), profissionais de cozinha e de limpeza para o trabalho desenvolvido nos núcleos de PETI. Os seus coordenadores, em geral também de nível médio, são responsáveis por tudo, como explica uma delas: “eu faço toda a coordenação: incluir, desligar e fazer o planejamento do programa” (Coordenadora de PETI, CRAS n.3, Goiânia, 2011).

Também as instrutoras do PETI não são capacitadas para fazerem o que fazem: ministrar aula, fazer reforço escolar, acompanhar atividades de matemática, de português, entre outras. Enquanto na política de educação é obrigatória a qualificação profissional técnica de nível superior, na política de assistência social ela não é cobrada. Com isso, pode-se concluir: ainda que sejam trabalhos semelhantes, nessas distintas políticas, têm qualidade e condição de realização bem desigual. Os profissionais da assistência social seguem o que é definido pela orientação pedagógica da política de educação, ou seja, a política de assistência é cobrada a fazer o que suas condições não permitem. Entretanto, paradoxalmente, contam, para isso, com a conivência governamental das SME dos municípios, que reforçam o trabalho escolar precário, abaixo do seu padrão de referência, aquele que ela mesma não pode fazer.

Em Goiânia as orientações vindas da SME são formalizadas, uma vez por semana a pedagoga passa para dar as instruções, que “são absolutamente voltadas para o reforço escolar, para acompanhar as tarefas dos alunos” (Coordenadora e instrutora de núcleo do PETI, CRAS n.3, Goiânia, 2011). A relação entre as políticas parece ser de prestação de serviço, nesse caso da assistência social para a educação.

Assim, fica evidenciada a desconexão do PETI com os chamados *serviços socioassistenciais*. Conhecedora dessa situação no Brasil, a instância de pactuação nacional entre os níveis de gestão (CIT), na tentativa de estabelecer a articulação entre os serviços, os benefícios e a transferência de

renda no âmbito do SUAS, pactuou a Resolução CIT Nº 7, de 10 de setembro de 2009. Ela se refere ao *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios de Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*.

Esse Protocolo estabelece procedimentos voltados à garantia da oferta prioritária de *serviços socioassistenciais* para as famílias que recebem transferência de renda pelo PBF, PETI e BPC. Ele considera que a segurança de renda deve ser associada às seguranças de convívio familiar e comunitário, garantindo que o acesso aos benefícios deve ser associado à oferta dos *serviços socioassistenciais* no SUAS. Considera também que as famílias incluídas nos programas de transferência de renda (PETI, BPC e BF) e que recebem Benefícios Eventuais de assistência social, se constituem público prioritário dos serviços socioassistenciais. Considera, ainda, dentre outros, que o processo de acompanhamento das condicionalidades (saúde e educação) do PETI e do PBF constitui-se fonte de informações que permitem construir indicadores sociais relevantes para o atendimento prioritário de famílias em situação de maior *vulnerabilidade e risco* pelos *serviços socioassistenciais*.

Para tanto, o Protocolo estabelece, além de outros, que deverão ser construídas possibilidades de atendimento intersetorial e qualificado, de acompanhamento familiar por meio de serviços continuados como o PAIF, além de reforçar a necessidade de estabelecer fluxo de referência e contrarreferência do CRAS com o CREAS e os demais serviços de Proteção Social Especial. As atribuições de cada ente da federação também são especificadas na referida Resolução.

Embora esse Protocolo represente um grande avanço no sentido de dar direção e unidade à política em seus objetivos, programas, benefícios e serviços, as dificuldades são inúmeras e enfrentá-las é condição antecedente e concomitante de qualquer possibilidade em avançar na direção de efetivar esse pacto.

Dentre as dificuldades apontadas para a execução do PETI nos municípios, com base em seus relatórios de gestão, estão: falta de adequação da estrutura física; reduzido número de técnicos, instrutores e monitores para o acompanhamento das famílias; falta de qualificação continuada para os profissionais do Programa; descumprimento de condicionalidades pelas

famílias; demora em adquirir materiais pedagógicos, uniformes e outros, “comprometendo a execução das atividades planejadas”; precária contratação de monitores; falta de apoio do Governo Estadual; desarticulação entre as ações da rede regular de ensino e o PETI; dificuldade de implantação de proposta para a inclusão social das famílias, garantindo sua participação nas atividades socioeducativas, dentre outras.

Entretanto, nos mesmos documentos, encontram-se afirmações que negam as dificuldades encontradas, elas são elencadas como pontos positivos: melhoria na qualidade de ensino; melhoria na autoestima das crianças, adolescentes e/ou família; fortalecimento dos laços familiares; mobilização social contra o trabalho infantil; maior aproveitamento no desempenho escolar da criança e adolescente; qualificação dos monitores, melhoria da qualidade de vida das famílias, dentre outras. Nesses relatórios (Goiânia, 2010 e 2011) não é esclarecido como coletaram e cotejaram tais informações na realidade municipal, do que pode se depreender que se tratam de afirmações subjetivas e pouco prováveis.

Outro grande e significativo entrave na execução do PETI é a predominante terceirização (filantropização). As igrejas tem historicamente a prática de aparelhar o Estado para que suas políticas sejam correias transmissoras de sua doutrina religiosa. Situação que compromete o princípio do dever do Estado e direito da população. O Estado laico, definitivamente, não é a tônica na efetivação dos direitos no campo da assistência social nos municípios²⁶⁸.

O favorecimento das obras sociais de igrejas pelo Estado, por meio do acesso direto dessas instituições ao fundo público se dá desde o Brasil colônia. Essa relação se fundamenta em dois valores: o da moralidade e o da subsidiariedade. A primeira diz respeito às manifestações de nobreza pela bondade e comiseração e a segunda pressupõe que atuar nas expressões da

²⁶⁸ Entre os exemplos de desrespeito ao princípio de Estado laico, podem ser citados a prática da secretária de assistência social de Goiânia em cantar hinos religiosos em todas as atividades e eventos que acompanha da SEMAS (reuniões, conferências, casamentos comunitários, comemorações etc.); as parcerias que transferem para a rede filantrópica as ações de programas como o PETI e o Projovem Adolescente, sem acompanhar a execução e a concepção que prevalece na realização das atividades para as quais essas entidades são *contratadas*; a cessão de espaços nas dependências das igrejas para o poder público prestar seus serviços, gerando “dívidas” que favorecem relações de trocas entre ambos; orações em início e fim de reuniões e, ainda, cartazes frequentemente afixados nas entradas e salas de atendimento das unidades públicas com frases e apelos religiosos de comiseração.

questão social exige um esforço partilhado por todos²⁶⁹. “A manifestação de bondade das elites institucionalizando a benemerência foi via de regra, associada à prática da moralidade religiosa” (SPOSATI, 1994, p.55). De acordo com Sposati (1994, p.56), a perspectiva da moralidade (dever moral), “não produz direitos e não é reclamável nos tribunais. A continuidade em considerar a filantropia neste patamar se contrapõe à cidadania”.

E a subsidiariedade pressupõe um tímido papel do Estado ante as manifestações da questão social, pois nessa concepção, cabe

ao próprio indivíduo, a família e a comunidade, a resolução dos problemas sociais. O exercício subsidiário do Estado opera com ajudas pontuais aos que reconhece como de mérito ou de utilidade pública, caso contrário, estaria, nesse pensamento, criando a dependência (SPOSATI, 1994, p.56).

Na realidade, a perspectiva da moralidade e da subsidiariedade não são pensamentos arraigados exclusivamente nas instituições religiosas, pois como ideologia, esses princípios passam a ser predominantes na sociedade burguesa. Na assistência social, a partir do estudo de realidades municipais, esse pensamento, aberta ou veladamente, foi percebido frequentemente em distintas fontes e situações. Nessa direção, além das igrejas, cresce a participação das instituições militares como executoras dos programas da política de assistência social nos municípios pesquisados. Os militares, ora executam, ora compõem o quadro de profissionais que atuam diretamente nas unidades públicas da política de assistência social, sobretudo, junto às crianças e adolescentes.

Em CRAS de Goiânia, a Polícia Militar (PM) disponibiliza um soldado para ficar a semana toda no CRAS. É onde cumpre sua carga horária como funcionário público. Passou a ser trabalhador da assistência social e não mais da segurança pública. Ele coordena o Projeto Polícia Mirim e faz, de acordo com a coordenadora (CRAS n. 5, Goiânia, 2011), um trabalho social com as crianças, “tem a parte militar e tem a parte social”. Como atividade tem a marcha (ordem unida), palestras sobre diversos temas e horta comunitária. Além de disponibilizar trabalhadores, a PM também desenvolve nas suas

²⁶⁹ A subsidiariedade é um princípio que rege a Doutrina Social da Igreja Católica desde a Encíclica Quadragésimo Ano do Pio XI (1931), na sequência da grande depressão econômica de 1929. Com essa Doutrina, a Igreja “propunha a intervenção do Estado na economia, caracterizando que a atividade social deve ser por natureza subsidiária, isto é, a prestação de apoio (ou amparo) com a cautela de jamais absorver ou destruir as pessoas (caso fosse integral)” (SPOSATI, 1994, p.56).

estruturas, núcleos do PETI. Estabelecendo a relação direta da pobreza com a criminalidade e a violência, o jornal da corporação deixa clara sua intenção com esse tipo de atuação:

A expectativa do Comando da Polícia Militar está na prevenção de crimes, a partir do momento em que se combate as verdadeiras causas da violência e criminalidade com ações sociais que minimizem as desigualdades sociais. Uma vez que, com a execução do projeto, crianças que estariam nas ruas sob tutela de marginais e traficantes ou sendo alvo de outras violências, estão agora no CRAS, sob os cuidados da Polícia Militar (Jornal O Anhanguera, órgão oficial de divulgação da Polícia Militar de Goiás, Jul/Ago/2010).

No 37º CIPM (Região Sul da capital), onde é desenvolvido um núcleo de PETI em parceria com a SEMAS, o Jornal da corporação divulga:

Ao longo de sua história já foram atendidas 260 crianças e adolescentes em quatro turmas que, ao se formarem, assumem o compromisso de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, fraterna e igualitária, com a 'Graça e Proteção de Deus'. Atualmente são atendidos 80 alunos, com faixa etária entre 11 e 14 anos de idade, distribuídos em dois turnos (O Anhanguera, 2010).

Dentre os vários objetivos estabelecidos pela corporação na sua parceria com o CRAS, estão: "Promover a assimilação da educação militar, baseada na hierarquia e disciplina, transmitindo conhecimentos básicos da área dos policiais militares e conscientizar quanto ao papel da Polícia na sociedade" (Projeto Polícia Militar Mirim, 13º Batalhão, s/d).

Além da polícia (PM), o Bombeiro Militar (BM) também desenvolve projeto em parceria com os órgãos gestores da Polícia de Assistência Social nos municípios, denominado de Bombeiro Mirim. Na capital, o projeto tem como "Regime de Funcionamento" a modalidade *Curso*.

O curso é oferecido em regime anual, nas dependências do CRAS [...], sob a Coordenação Unidade Operacional do Corpo de Bombeiros, denominada 2º Batalhão de Bombeiros Militar – 2º BBM. Com carga horária de 720 h/a, em 12 meses, com 225 dias letivos. A carga horária de cada dia letivo será de 4 horas aula (Projeto Bombeiro-Mirim, 2009, p.9).

O "Projeto pedagógico do curso de formação de Bombeiros Mirins do 2º Batalhão de Bombeiros", com perspectiva de educação, se apresenta "no intuito de fortalecer os princípios morais e éticos destas crianças e destes jovens, desenvolvendo o espírito de transformação de seu meio familiar" (2009, p.5). Entre os objetivos do Projeto se destacam:

Ensinar às crianças e aos adolescentes a base da organização militar: a hierarquia e a disciplina, bem como sua prática no cotidiano das atividades; Fortalecer a iniciativa, a criatividade e autonomia das

famílias das crianças e adolescentes atendidas, levando em conta a promoção da autoestima de todos os componentes familiares (Projeto Bombeiro Mirim, 2009, p.7).

Nota-se que a perspectiva de moralidade não só é reproduzida como tem seu sentido ampliado no trabalho dessas instituições. O “trabalho social preventivo” que desenvolvem é uma estratégia para disciplinar e moralizar a *questão social*, valendo-se do treinamento físico e comportamental.

A militarização do atendimento às manifestações da *questão social* vem preencher, no âmbito do PETI e do Projovem, a lacuna deixada pela necessária educação em Tempo Integral, ainda universalizada. Essa situação submete as crianças a atividades disciplinares que não propiciam seu desenvolvimento cultural e intelectual, como as aulas de militarismo e, nelas, a Ordem Unida²⁷⁰. Também são frequentes o uso de uniformes militares, inclusive coturnos pelos usuários desses programas.

Em uma das reuniões mensais do PBF, realizada em um CRAS (n.6, Goiânia, 2011) que desenvolve o Programa Bombeiro Mirim, uma mãe se queixa do responsável por esse trabalho. Diz que ele deixa as crianças sem tomar água como penalidade por indisciplina. Segundo ela, isso está errado porque Goiânia faz muito calor, e ameaça tirar o filho do CRAS se ele não puder beber água. A psicóloga da unidade, então, esclarece:

Já estamos sabendo da queixa dos alunos e vamos adequar. Pois as regras disciplinares militares estão muito rígidas e precisam ser adequadas. Prometemos ver isso logo. [Em seguida:] Os meninos do Bombeiro vão ganhar a farda e precisam de disciplina. As famílias vão ter uma reunião com o subtenente responsável pelo Programa, no próximo mês, para tirar dúvidas.

Essa militarização do trabalho social com crianças por meio do PETI, isto é, a situação de delegar aos policiais a responsabilidade técnica de realizar o “trabalho social”, na política de assistência social, também foi identificada em Anápolis, onde a PM, igualmente, disponibiliza membros da corporação para atuarem nos programas da SEMDS, principalmente aqueles que atendem os adolescentes. Suas atividades, dentre outras, consiste em “ministrar a Ordem Unida no treinamento” (Relatório de gestão SEMDS, 2009).

Em Aparecida, na mesma direção, existem núcleos de PETI nas

²⁷⁰ A Ordem Unida é uma das atividades militares, onde são treinadas as Marchas Militares e Desfiles cívicos. Ao conjunto harmonioso, cadenciado e equilibrado dos movimentos de marcha, dá-se o nome de Ordem Unida (Wikipédia, Enciclopédia Livre: <http://pt.wikipedia.org/wiki>, consultado em 10/04/2012).

instalações e sob a coordenação da Política Militar, bem como junto à Guarda Municipal, cujo Projeto é denominado Guarda-Mirim, mesmo sendo um núcleo do PETI. Aliás, a mudança de nomenclatura é prática corrente na assistência social. O que contribui para dificultar o seu reconhecimento como direito.

Nos municípios estudados, notadamente, o poder público vem delegando a outras instituições e a empresas privadas, o que deve ser de responsabilidade pública, com execução profissionalizada e articulada com os serviços e benefícios da assistência social e com interface junto a outras ações e políticas sociais na perspectiva do direito. Com essa delegação a política de assistência social perde sua autonomia na condução e direção técnica do trabalho social, abrindo espaço para a presença e predominância de todo tipo de interesse, perdendo-se os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos no seu marco legal. Essas parcerias, ademais, contribuem para obscurecer a identificação da assistência social como locus do direito reclamável.

Para o funcionamento do PETI, nas precárias condições existentes, identificou-se uma “parceria” com a Brasil Center (empresa de telecomunicações), em que ocorre o repasse, de 3 em 3 meses, de roupas usadas para o CRAS, arrecadadas pelos trabalhadores dessa empresa. Com elas é realizado um bazar no CRAS, onde as peças são vendidas aos seus usuários a R\$1,00 cada. Os recursos, de acordo com a coordenadora (CRAS n.5, Goiânia, 2011), compram lanche para as atividades do PETI e outras pequenas despesas, como sementes e insumos para a horta. Essa empresa, no filão da *responsabilidade social*, também manda brinquedos no dia das crianças para esse CRAS, praticando a caridade no principal equipamento público do SUAS.

Ante todo o discorrido, depreende-se que o PETI, da maneira como está sendo executado, fadado à terceirização, parcerias, filantropia, caridade, doações, benevolência, moralidade, subsidiariedade etc., significa uma dispersão dos recursos, pela oferta estigmatizante e focalizada de uma pobre política de complementação ao ensino formal, capturada por ideologias de disciplinas comportamentais, militares e religiosas, em detrimento de um investimento nas estruturas educacionais universais e seu funcionamento com qualidade e em Tempo Integral.

É claro que o trabalho infantil não pode seguir existindo, naturalizado na

realidade. No entanto, o PETI, nos moldes em que se realiza, não representa possibilidade concreta de fazer esse enfrentamento.

Esse Programa, ao ser concebido, se justificava pelos altos índices de trabalho infantil do país, que já era notado e exigia intervenção pública do Estado desde muito antes. No início da década de 1990, durante o Governo Collor (1990-1992), iniciativa semelhante, com atendimento mais abrangente, foi implantada, no contexto mesmo de precaríssimas condições de vida das crianças/adolescentes e dos trabalhadores do país.

Os denominados Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs), proposta erigida por Collor (1991), foi sumariamente abortada (na sua versão original). O CIAC foi inspirado no modelo de Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) implantado na década de 1980, na gestão de Leonel Brizola no Rio de Janeiro. Tinha por objetivo garantir a atenção à criança e ao adolescente, por meio da educação fundamental em tempo integral, de programas de saúde, lazer, preparação para a inserção no mundo do trabalho, dentre outros.

Com a meta de construir cinco mil desses Centros em todo o Brasil, o governo Collor foi criticado, à época, por construir estruturas paralelas à política de educação, em detrimento do investimento que historicamente se fazia necessário nessa área, tanto para ampliá-la, quanto para qualificá-la e fazer com que fosse capaz de atender, na modalidade de Tempo Integral, o maior número possível de crianças em todo o país, por meio da rede escolar pública já existente. Desde então, o embate para viabilizar a educação de tempo integral na escola pública está colocado. O enfoque é o investimento necessário para que o sistema atenda toda a população e não só as crianças filhas de famílias de baixa renda.

Com a saída do Presidente Collor, a proposta foi reformulada e transformada no Governo Itamar Franco (1992) em Centros de Atenção Integral à Criança (CAICs). Com a nova LDB, todo o sistema vem sendo gradualmente modificado, inclusive com responsabilidades distintas entre os entes federados nas várias fases da educação formal.

Enquanto esse direito não for garantido pela política de educação, de forma padronizada, com qualidade e com a maior cobertura possível em todo o país, propostas como o PETI, serão formuladas e implantadas para suprir essa

necessidade das crianças e adolescentes, cujas condições de vida e de suas famílias não lhes permitem acessar no mercado.

Se a educação em tempo integral, voltada às necessidades culturais e de desenvolvimento das crianças/adolescentes, fosse democratizada em todo o território nacional, não seria uma medida de proteção social? O PETI, tal como as iniciativas governamentais que o antecederam, fortalece a esfera privada, estigmatiza os usuários pela focalização e mesmo pelo nome do Programa e, ainda, contribui para pulverizar recursos que deviam ser condensados em um projeto educacional de grande monta. Esses recursos não tem hoje significado acesso à riqueza por meio do fundo público, mas sua privatização, em detrimento, também, da política pública de assistência social.

Em todos os municípios existe um número bem superior de núcleos de PETI do que unidades de CRAS. E em dois deles, o atendimento é maior na esfera privada, realizado por parcerias. O montante de recursos recebidos e gastos acompanha a regra, ou seja, a maior parte é oriunda do Governo Federal com alguma contrapartida do município, não há participação do Estado²⁷¹. E os recursos são insuficientes para manter as necessidades e a regularidade das ações, principalmente pelo baixo investimento municipal e a ausência de participação do Estado.

A incorporação do PETI ao SUAS, foi oficializada pela Lei Nº 12.435 de 2011, mas desde o início ele compôs a assistência social. De caráter intersetorial, o Programa integra a Política Nacional de Assistência Social e compreende a transferência de renda, o trabalho social com famílias e a oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes em situação de trabalho. De acordo com a referida Lei (Parágrafo 2º, Art. 24),

As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para os Programas do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil.

A prerrogativa “situação de trabalho infantil” demanda um diagnóstico, isto é, um conhecimento da realidade local que os municípios não dispõem.

²⁷¹ O município de Aparecida recebeu da União para a execução do PETI em 2010 o montante de R\$391.887,77 e complementou com a contrapartida de R\$54.960,45 (Relatório de Gestão, 2010, p.22) A capital recebeu do Governo Federal para o mesmo Programa, em 2011, o valor de R\$1.410.000,00, dos quais foram repassados para as entidades conveniadas, o total de R\$960.000,00 (Relatório de Gestão do PETI, 2011).

Esse fato fortalece a tendência já identificada nessa pesquisa, de fazer do Programa uma escola complementar ao ensino formal, focalizada na pobreza. Já que, sem o conhecimento da realidade, os profissionais “são levados” a forjar situações, no momento do cadastro, a fim de “ajudar a família a ter um lugar para deixar seu filho, para ele não ficar na rua, não virar marginal e não ser mais uma pessoa frustrada” (Trabalhador do Programa, Aparecida de Goiânia, 2012). As crianças, além de receber o “reforço escolar” por profissionais sem a habilitação necessária, recebem uma transferência simbólica de renda, sem a articulação com os demais serviços, benefícios, projetos e programas do SUAS.

Por isso, é urgente suscitar uma cínica de intolerância social pública ante a existência de distintas manifestações de violência contra crianças e adolescentes desse país, dentre elas: o trabalho precoce, insuficiência de vagas em instituições educacionais, ensino sem qualidade, professores desqualificados, atendimento precarizado, autoritarismo, privação de liberdade, estigmas etc. Ainda que as causas da reprodução dessa violência cotidiana sejam estruturais e culturais, seu enfrentamento pode iniciar-se com políticas públicas universais e de qualidade.

Para tanto, é imprescindível haver investimento nos equipamentos públicos e nas suas condições de atendimento. Ainda, que haja articulação entre as políticas, a fim de que seja garantido não só o acesso, mas, sobretudo, a permanência para a qualidade do desenvolvimento e do desempenho das crianças e adolescentes no sistema de educação. E que o sistema de proteção social do país possa contribuir para elevar a qualidade de vida dessas crianças/adolescentes e não velar as desigualdades, tampouco servir para postergar seu enfrentamento.

7.4 BOLSA FAMÍLIA: O DIREITO CONDICIONADO, FOCALIZADO E RESTRITO À RENDA

O Programa Bolsa Família (PBF), em número de atendimentos, é o maior programa de transferência de renda já implantado no Brasil. Unificando todos os outros que o antecederam, foi criado no início do primeiro mandato do

Presidente Lula, pela Lei Nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004²⁷². Posteriormente regulamentado pela Portaria Ministerial Nº 551, de 09 de novembro de 2005, o PBF consiste na transferência direta de renda com condicionalidades, para famílias com renda mensal entre R\$70,01 e R\$ 140,00, em todos os municípios do país. De acordo com essa regulamentação, trata-se de medida para combater a fome, a pobreza e promover o desenvolvimento dessas famílias, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por meio do acesso aos direitos básicos de renda, saúde e de educação. O benefício é pago por meio de um cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher²⁷³.

O *valor básico* mensal do benefício é de R\$ 70,00, para as famílias em situação de extrema pobreza, acrescido do benefício variável, no valor de R\$ 32,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 242,00 por família, desde que tenha em sua composição: gestantes, nutrízes, crianças entre zero e 12 anos ou adolescentes até quinze anos. Para as famílias em situação de pobreza, classificada pelo Programa como aquelas que têm renda entre R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por pessoa/mês, não é pago o benefício básico, só os variáveis. Esses são vinculados à composição familiar (criança: benefício variável-BV de R\$ 32,00 e benefício variável jovem-BVJ: R\$ 38,00) e/ou ao Projovem e PETI. Desta forma, os valores atuais dos benefícios do PBF variam de R\$ 32,00 a R\$ 242,00 e o benefício médio atual é de R\$ 115,00 por família.

Esse Programa tem condições para que seja pago. Elas “são contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possa receber o benefício mensal” (Portaria GM/MDS, 2005). Estão relacionadas às áreas da *saúde* e da *educação*. Na primeira deverá ser cumprida a agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham

²⁷² Art. 1º - Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. Parágrafo único: O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Cartão Alimentação), criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (Lei Nº 10.836/2004).

²⁷³ Conforme dispõe o Artigo 2º, parágrafo 14 da Lei Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004: “O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento”.

em sua composição gestante, nutriz ou crianças menores de sete anos²⁷⁴. E na segunda, as famílias beneficiárias deverão efetivar a matrícula escolar das crianças e adolescentes (de 6 a 15 anos), em estabelecimento regular de ensino, observando-se a legislação vigente. Além da matrícula, a família também deverá assegurar a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal do ano letivo. Toda ausência deverá ser justificada perante a escola, assim como mudança de estabelecimento educacional (Portaria GM/MDS, nº 551, 2005).

Em relação à política de Assistência Social, cabe a ela, com base na legislação e regulamentação do PBF, a gestão (descentralizada para Estados e municípios) do benefício com a participação das áreas relacionadas acima. “O beneficiário deverá informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastro Único qualquer alteração no seu cadastro original objetivando a atualização do cadastro da sua família” (Portaria GM/MDS, nº 551, 2005, *parágrafo 2º*, art.3º).

Com a clara atribuição de executar a burocracia do Programa, a política de assistência social tem o papel de gerenciar o Cadastro Social (CadÚnico do Governo Federal) e fazer verificação sistemática do cumprimento das condicionalidades determinadas pelo PBF.

Com centralidade no sistema de proteção social brasileiro, o PBF, até o terceiro mês de 2012, já atendia mais de 19 milhões de famílias com transferência de renda, e 93% desses benefícios recebidos no País estão no nome das mulheres²⁷⁵. Além de a maioria ser constituída por mulheres, compõe o perfil das titulares do PBF, o fato de que 27% delas são mães solteiras; a maior parte (85%) tem de 14 a 49 anos de idade; a grande maioria

²⁷⁴ As gestantes e nutrizas deverão inscrever-se em programas de pré-natal, comparecendo às consultas, de acordo com o mínimo previsto pelo Ministério da Saúde (MS); participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável, promovidas por equipes de saúde das unidades públicas próximas à residência da família. Em relação às crianças, os responsáveis deverão garantir que recebam as vacinas previstas pelo MS no calendário nacional de imunização; realizar visitas periódicas ao posto de saúde para acompanhar o Crescimento e o Desenvolvimento (CD) da criança, com registro em cartão próprio do Sistema Único de Saúde (SUS).

²⁷⁵ Informação divulgada em 08 de março/2012, em cadeia nacional de rádio e televisão, no pronunciamento público da Presidente Dilma Rousseff, por ocasião do Dia Internacional da Mulher. Embora a Presidenta tenha anunciado a participação das mulheres no PBF como uma política que favorece as mulheres e reduz a desigualdade social de gêneros, ativistas e pesquisadores sobre a temática se dividem quanto à inserção das mulheres como referência do Programa. Para alguns, isso significa o *empoderamento* delas, para outros o aumento de sua já sobrecarregada responsabilidade para com a reprodução social da família. Esse aspecto foi analisado em item anterior desta tese.

das titulares é de cor preta ou parda; 78% das famílias inseridas são residentes de áreas urbanas e a maior concentração de famílias rurais (50%) que recebem o benefício está na Região Nordeste, reconhecidamente a mais pobre do País (IBASE²⁷⁶, 2012).

O PBF, ao contrário do PETI, não foi incorporado ao SUAS pela Lei Nº 12.435 de 2011, nesse caso, como segurança de renda. Concebido pelo Governo Federal como um benefício de renda (e não assistencial) mobiliza três áreas governamentais para a sua realização, duas como condicionalidade e uma para operacionalização. Nesse desenho é determinante o acesso à parte da saúde (mulheres e crianças) e à parte da educação (crianças e jovens). À assistência social coube a execução, inserção, acompanhamento, atualização e exclusão dos beneficiários.

No Art. 28 da Portaria Ministerial (GM/MDS, nº 551, 2005) que regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF, são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa, o Ministério da Saúde, no que concerne à sua especificidade (CD, pré-natal, vacinação etc.), o Ministério da Educação, do mesmo modo (acompanhar cumprimento de frequência mínima estabelecida)²⁷⁷, e ao MDS compete

a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilidade da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde (Parágrafo 1º, Art.28, Decreto nº 5.209/2004).

Operacionalizado em estrutura própria dentro do MDS, denominada de Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, o PBF não se configura propriamente um Benefício Assistencial, direito regulado no campo da Seguridade Social, a política de transferência de renda, nos moldes do Programa Bolsa Família não se caracteriza um direito social (adquirido como o BPC e a aposentadoria rural) (JACCOUD, 2008). “A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser

²⁷⁶ Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica (IBASE), Rio de Janeiro. Disponível em: www.ibase.br/pt/biblioteca, consultado em 10/04/2012.

²⁷⁷ A regulamentação do PBF prevê que não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, por não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito (§ 5º Art. 28, Decreto nº 5.209/2004).

obrigatoriamente revista a cada período de dois anos” (Art. 21, Decreto Nº 5.209/2004)²⁷⁸.

A transferência condicionada de renda como medida governamental adotada para combater a extrema pobreza e a pobreza, não obstante sua significação em termos de acesso e complementação de renda a um número significativo de famílias, providas principalmente por mulheres jovens, negras, sem trabalho formal, com filhos pequenos, baixa escolaridade etc., por ser um benefício à margem da regulamentação própria da assistência social²⁷⁹ e da Seguridade Social como um todo, se limita ao pagamento de frações irrisórias do Salário Mínimo vigente no País²⁸⁰. Por sua perspectiva minimalista de alívio da pobreza (extrema) não pode ser considerado política de renda mínima, tampouco de enfrentamento da pobreza.

Enquanto a LOAS opera com o critério de seletividade, baseado na renda de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo por pessoa, o que equivale atualmente a R\$155,50, o PBF classifica a extrema pobreza com o critério de renda de até R\$70,00 por pessoa/mês²⁸¹. Esse valor corresponde a $\frac{1}{9}$ (um nono) do valor do salário mínimo vigente e mais de duas vezes menos o corte de renda da LOAS. Donde se pode inferir que é mais barato e vantajoso para o governo desconsiderar a Loas, pois além de atender mais pessoas, os dividendos políticos são mais abrangentes e mais rápidos. Ainda o impacto sobre a qualidade de vida seja bem menor que a popularidade gerada para os governantes. Os valores pagos pelo PBF, variável entre R\$ 32,00 e R\$ 242,00, com benefício médio de R\$ 115,00 por família, correspondem, respectivamente, a 5,4% e 38,9% do Salário Mínimo vigente. O que está longe de ser garantia de mínimo, menos ainda de básico no atendimento de necessidades humanas.

Por isso, pode-se afirmar que nesse Programa prevalece o princípio da

²⁷⁸ Decreto Nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

²⁷⁹ Ainda que seja identificado como um benefício assistencial, dado sua característica de não contributivo, o fato é que a transferência de renda, agora formatada no PBF, conforme observa Lício (2012), surge e se expande no Brasil por fora e com trajetória diferente da política de Assistência Social.

²⁸⁰ A partir de 02 de janeiro de 2012, o valor do Salário Mínimo no Brasil é de R\$ 622,00.

²⁸¹ A classificação da pobreza (até 140,00 de renda por pessoa/mês) pelo PBF, também está abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Com isso, são vários os cortes e critérios para classificação da pobreza no país. Se o Bolsa Família fosse um benefício assistencial, pela LOAS, que já apresenta um corte muito severo, o número de demandatários seria muito maior e o alcance mais abrangente.

“menor elegibilidade”, que remonta aos tempos das ‘Leis dos pobres’²⁸² e “implica prestar socorro aos mais necessitados, porém em quantidades tão irrisórias, que expõe o pobre em situação de constrangimento, cujo objetivo consiste em fazer com que ele aceite qualquer tipo de trabalho antes de pedir ajuda pública” (STEIN, 2005, Cap.1, s/p, n.2).

A transferência de renda no Brasil, em que pese ser uma importante medida para as agruras inadiáveis da extrema pobreza, segue à risca as orientações dos organismos internacionais, cuja focalização é apresentada como o principal mecanismo para alcançar mais eficazmente os objetivos dos programas sociais e utilizar, com maior eficiência os recursos disponíveis. (CEPAL, 1995).

A focalização [na extrema pobreza], ademais, tem desencadeado um lastro de metodologias e procedimentos técnicos que tentam dar conta de mensurar a *pobreza*, a *exclusão*, a *miséria*, baseando-se, sobretudo no aspecto renda. Assim, a seletividade/focalização, para a racionalização dos gastos em programas e políticas sociais, também vêm exigindo um aparato de controle para vigiar possíveis mudanças que deram origem ao direito, a fim de não perder o foco e fazer com que o usuário possa “desocupar” a vaga de beneficiário, já que a cobertura não atinge a todos que estão na mesma condição e muitos aguardam na fila.

Autores como Pereira, Stein (2008) e Esping-Andersen (2000) denunciam que os testes de meios – de comprovação da pobreza -, para acesso às políticas focalizadas, acabam por reproduzir vícios arcaicos e anacrônicos que estigmatizam e rebaixam o status de cidadania dos requerentes.

Nessa direção, ressalta-se que a visão reducionista da política social focalizada e restrita à transferência de renda, como mecanismo eficaz de combate à pobreza, acaba por reforçar dois aspectos próprios do conservadorismo do projeto em curso: desconsiderar a essência da lógica da produção e reprodução da pobreza e, sob a pecha da inclusão, reforçar as “armadilhas da pobreza”. Nas palavras de Lavinias (2007:64),

²⁸² “De um modo geral, as Leis dos Pobres, - que na verdade, datam do século XIV- constituíam um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias” (PEREIRA, 2008:61/62).

imaginar que a volatilidade da renda e do emprego e, sobretudo a vulnerabilidade dos mais pobres estariam definitivamente solucionadas com um Bolsa Família, revela uma incompreensão para lá de equivocada do que é pobreza e como ela se reproduz.

Dessa maneira, considerar que a transferência de renda, nos moldes do Bolsa Família, seja uma estratégia eficaz para combater a pobreza, além de naturalizar o seu processo de (re)produção, tomado como inevitável, despolitiza a discussão das desigualdades sociais e dos efeitos que ela produz numa sociedade de classes, “permitindo que o real e o possível se transformem em ‘ideal’, sitiando, assim, a construção de projetos sociais” (MOTA, 2008:46).

No nível federal, o PBF tem uma estrutura paralela e no mesmo nível hierárquico ministerial que a assistência social. Mas, nos municípios não conta com estruturas próprias. Operacionalizada pelas secretarias de assistência social, a transferência condicionada de renda ocupa o maior tempo de trabalho do CRAS. Os testes de meios e as condicionalidades, de forma pontual e burocrática é o que mais movimentam a demanda na assistência social, como se esse fosse um benefício inscrito e que alargasse a sua base de direitos. Enquanto isso, suas próprias obrigações não são cumpridas.

Representando a maior demanda dos CRAS, o volume de trabalho não é possível de ser realizado pelas atuais equipes existentes na política municipal de assistência social de cada município. Essas equipes se constituem com o mínimo de profissionais e não o necessário para tudo que deve ser realizado. Assim, o acompanhamento de cumprimento das condicionalidades junto às famílias, tal como previsto na regulamentação, em geral, só acontece no recadastramento, isto é, no momento de atualizar as informações cadastrais.

Em Aparecida de Goiânia e Anápolis realizam-se um grande número de visitas para certificação de critérios e atualização cadastral. Essa demanda é rotineira na gestão nacional do CadÚnico e do PBF, que “descentraliza” para os municípios a execução do Programa, e nesse processo cabe aos profissionais esse contato cotidiano com a população para manter atualizadas as informações do Governo Federal sobre os beneficiários. Com isso, pode-se inferir que há, de fato, uma recentralização da gestão pela relação direta do Governo Federal com os beneficiários do PBF, na qual o município, pela

estrutura da assistência social, atua somente como intermediário.

O atendimento realizado no Bolsa Família, com base nos relatórios mensais dos CRAS, diz respeito à orientação, esclarecimento, acompanhamento da situação de cadastro, andamento da inclusão para o recebimento do benefício, situações de cancelamento, bloqueio, demora etc. Nos municípios com maior ou total centralização (Goiânia e Anápolis) essas atividades são mais difíceis, pois a quase totalidade dos CRAS não contam com internet e mesmo que contem não são autorizados a acessar o sistema. Com isso, os CRAS reúnem informações e as perdem quando essas passam à equipe de gestão do PBF e depois para o sistema *on-line* de controle do Programa. Ainda, “há um congestionamento do ramal do Bolsa Família (2625) e ninguém consegue falar na sede” (Relatório mensal, CRAS, Goiânia, Jardim Primavera, abril de 2011, p.8).

Mais que os atendimentos relativos ao cadastro, seus desdobramentos e o pagamento do benefício, os CRAS da capital têm reunião mensal com as famílias do Programa. Mas a falta de estrutura impede a mobilização e dificulta a execução dessa atividade: “esse mês não foi realizada reunião com o Bolsa Família pela dificuldade que tivemos de carro para a divulgação” (CRAS Jardim Curitiba, Goiânia, relatório abril 2011, p.6).

De acordo com os relatórios mensais e anuais, essas reuniões, quando realizadas, além de esclarecer sobre o Programa em si, têm como conteúdo palestras voltadas à família, tais como: *A importância da família*. Nesse assunto, denominado *temática geral*, os relatórios informam que enfatizam os valores que devem nortear as relações familiares e, em alguns, até “foram feitas leituras bíblicas e de histórias de vida.” (CRAS Capuava, maio/2011, p.1). Além desse, os assuntos tratados se refere às condicionalidades do PBF, orientando as famílias a cumpri-las para que o benefício não seja suspenso. Dentre esses assuntos estão: Projeto Frequência (Educação); Condicionalidades da área da saúde (crescimento e desenvolvimento, vacinas etc.); ECA e a relação com o PBF; Alimentação Saudável; Como a família deve lidar com as drogas; A valorização da vida; o Sentido da Vida e da Morte; Motivos de baixa frequência escolar; Relacionamentos Familiares, entre outros.

O conteúdo discutido nas reuniões do PBF em Goiânia parecia não ter sido planejado, ao contrário, improvisado. As reuniões acompanhadas no

decorrer dessa pesquisa estavam sempre esvaziadas. Os poucos participantes eram sempre mulheres, quase sempre acompanhadas de crianças. As técnicas assumem e esclarecem o imprevisto, justificam ausências, perguntam se há dúvidas e se apressam em terminar a reunião. No imprevisto, o assunto é sempre o mesmo, não se discute a política ou temas educativos de acordo com a proposta de trabalho social do PAIF. Insistem em informações sobre as cobranças burocráticas do PBF como as três frequências: da saúde, da educação e da assistência social. Todo o tempo alertam que a pessoa pode ter o benefício bloqueado. Uma das reuniões acompanhadas, com meia hora de duração, em síntese, assim se procedeu:

O pessoal da educação é que viria para dar a palestra, explicar sobre a frequência, mas eles não vão poder vir. Mandaram dizer que quando mudarem de escola precisam informar, fazer uma declaração. Precisam ir na sala 21 da Secretaria de Educação e informar que mudou de escola e levar a frequência. Assim não vai bloquear seu Bolsa Família. São duas declarações, uma para o CRAS e uma para a Secretaria de Educação (com José Carlos). Vocês têm alguma dúvida? Crianças fora da escola não pode acontecer. Hoje tudo é feito na SEMAS, a Secretaria é sempre cheia, pois é centralizado lá os problemas do Bolsa Família. Os CRAS não têm internet e como fazer esse atendimento. No futuro, quando informatizar os CRAS, será descentralizado. Por enquanto é lá (Psicóloga CRAS n.6, Goiânia, 2011).

Ante as considerações dos profissionais, uma participante, que ainda não conseguiu receber o benefício, intervém: “esse programa é bagunçado demais. A gente nunca sabe se vai ou se não vai receber. Toda hora o pessoal lá da Secretaria diz que tem de levar mais papel. Eu sei de muita gente que precisa e não tem e muitas que tem e não precisam” (CRAS n.6, Goiânia, 2011, Reunião mensal do Bolsa Família, Goiânia). A técnica esclarece: “nisso tem o fator sorte também. Que é igual loteria. Hoje realmente tem só um lugar e só um telefone para Goiânia inteira, que é na SEMAS. Alguma dúvida? Então, muito obrigada!” (Idem, 2011).

Em outro CRAS, durante reunião com beneficiários do Bolsa Família (2011), a técnica levanta a média de tempo que os participantes recebem o benefício. Verificou-se que o tempo variável de participação no Programa era de um e dois anos. Em seguida pergunta: o que significa CRAS? Ninguém soube responder a pergunta lançada para iniciar a discussão. Assim, ante a baixíssima participação e essa incompreensão básica, a técnica suspende a reunião:

Hoje não vamos entrar num assunto tão complicado, porque não tem quase ninguém. Da próxima vez conversamos e explicamos mais. Vamos conversar no futuro, devagar. Uma das condições de permanência no Programa é que as crianças de 7 a 15 anos frequentem a escola (85% de frequência) e tem que comprovar.

Essa situação encontrada não só em Goiânia, mas na realidade e na atuação dos outros municípios, de diferentes formas, vem dizer da forma como o maior programa de transferência de renda em âmbito nacional, realizado pela assistência social, está ainda à margem de sua lógica, conteúdo e objetivos. Esse Programa deveria ser um benefício assistencial subsidiário, conforme previsto na LOAS, para incluir segmentos, além dos que hoje são cobertos por ela, como famílias sem filhos, população em situação de rua, pessoas jovens desempregadas etc., O que amplia a cobertura em relação ao BPC e à previdência.

Com qual proposta a assistência social participa do PBF? Qual é o papel do CRAS? A resposta está em processo de construção e significa um campo de disputas e contradições, pois ao mesmo tempo em que a transferência de renda é ação paralela, assume condição nuclear na atuação dos CRAS.

Outra questão comum nos municípios analisados, é que o PBF e a proteção social básica não estabelece relação com a Proteção Especial, às vezes com o Conselho Tutelar. Isso, mais uma vez, demarca que o SUAS ainda não se fez sistema nesses municípios,

A Resolução nº 7 (CIT, 2009) que dispõe sobre o Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Suas, tenta dar conta da disjunção que existe. No entanto, ainda que seja superada, ela não altera as distintas naturezas dos programas e benefícios (PBF, BPC e PETI). Ante essa distinção, a concepção do Protocolo se refere ao SUAS apenas como *rede de serviços socioassistenciais* e a transferência de renda ocorre simultaneamente. Nesse sentido, o protocolo devia ir além de pactuar a gestão integrada e indicar a construção da unificação de benefícios não contributivos para consolidá-los como direito. Do contrário, a assistência social se apresenta mais como “sala de visita” do que “porta de entrada”, como assim definem alguns gestores.

De fato, os benefícios de transferência de renda que não se caracterizam como assistenciais, mas “de cidadania”, com comando bicéfalo na

gestão federal (MDS: SNAS e SENARC), vem contribuindo para *fagocitar* o SUAS. O Decreto Presidencial Nº 5.085 de 19 de maio de 2004, que define as ações continuadas de assistência social, determina em seu Art. 1º:

São consideradas ações continuadas de assistência social aquelas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social que visem ao atendimento periódico e sucessivo à família, à criança, ao adolescente, à pessoa idosa e à portadora de deficiência, bem como as relacionadas com os programas de Erradicação do Trabalho Infantil, da Juventude e de Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes.

O PBF não consta como direito da assistência social, mas de acordo com o IPEA (2011), o pagamento de benefícios monetários a distintos segmentos da população em situação de pobreza (BPC, PBF e RMV) absorveu em 2009, 93% dos recursos totais do MDS. Isso ocorre, de um lado, porque esses benefícios são financiados na íntegra pela esfera de governo federal, de outro, porque cresce os incrementos financeiros a essa estratégia (central) no enfrentamento à pobreza e manutenção do consumo em tempos de crise. Os *serviços socioassistenciais* são secundarizados, com estruturas e condições insuficientes para operacionalizar o SUAS nos municípios. Ao contrário da transferência de renda, a legislação prevê que as outras instâncias de governo, devem cofinanciar o SUAS. Mas estes não o fazem (sobretudo os Estados) à altura da necessidade que apresentam para implantá-lo²⁸³.

O MDS contou com crescimento orçamentário real de 10,2% em 2009, um aumento mobilizado pelas demandas relacionadas aos benefícios BPC e PBF. O primeiro cresceu mais que o segundo em gastos, pois paga valor maior e o segundo em atendimento com montante menor do valor pago aos beneficiários. Os recursos do BPC aumentaram 14%, em virtude do aumento da cobertura e do valor do salário mínimo vigente no país. O PBF, com crescimento de 6% dos recursos a ele destinados alcançou a cifra de R\$ 12,3 bilhões em 2009, passando a representar 0,39% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (IPEA, 2011). Entretanto, as ações da Proteção Social Básica e

²⁸³ Com base em estudo de Afonso (2006), Lício (2012) aponta que a política de assistência social é a mais centralizada (se comparada à saúde e à educação) na instância federal em termos de financiamento. No financiamento federativo da assistência social, com base em 2004, 71,8% dos recursos são oriundos da União, 9,3% dos Estados e 18,9% dos municípios. Na Saúde são 20,3% da União, 39,01% dos Estados e 40,6% dos municípios. Na Educação são 14,6 da União, 50,1% dos Estados e 35,3% dos municípios.

Especial tiveram redução dos gastos no mesmo período, além de apresentarem os mais baixos níveis de execução entre os Programas do MDS (IPEA, 2011).

Os dois benefícios, independentemente de ser do campo de direitos da política pública de assistência social, na realidade, de algum modo, não são identificados como assistenciais. Um depoimento, constante na pesquisa de Lício (2012, p. 292), vindo de uma gestora nacional (MDS) bem expressa esse aspecto, o qual se lança mão para ilustrar:

É frustrante [...] saber que o maior recurso do governo federal é implementado por dois programas que o sistema como um todo não reconhece. O BPC, que o Ministério reconhece como da assistência social, não tem esse reconhecimento nem dos estados, nem dos municípios, nem dos usuários, que o chamam de aposentadoria, (porque é fornecido pelo INSS). E o PBF, que é reconhecido pelos estados, municípios e pelos usuários, não tem o reconhecimento da instância federal como benefício da assistência social (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS).

A transferência de renda condicionada detém a centralidade e a hegemonia no que se refere aos esforços governamentais em combater a pobreza. Isso vem ocorrendo com o aparelhamento da assistência social e em detrimento de muitos dos seus necessários avanços. Dentre eles, o aprofundamento das mudanças em direção ao cumprimento do dever do Estado, nas três esferas de governo, para com os direitos previstos desde o fim da década de 1980. Enquanto isso, a assistência social continua pautada ou por velhas ações e práticas ou por novas que pouca relação estabelece com sua identidade jurídica, conceitual e política.

Muitos são os avanços demonstrados em pesquisas e avaliações sobre a assistência social no Brasil, mas inegavelmente ainda prevalecem na sua concepção e operacionalização as incompreensões que fortalecem a reprodução das práticas tidas como *pretéritas*. Elas são, porém, recolocadas e perpetuadas em boa parte do trabalho desenvolvido nas gestões municipais, guiando-se ou não pelas orientações nacionais.

Embora muito se fez para dar materialidade e deixar claro o escopo teórico da política, impera a imprecisão conceitual nas ações, nos objetivos, nas parcerias e nos conteúdos do que realiza.

Uma dessas ações que requer ser aprofundada e melhor precisada conceitualmente, no escopo de atribuições da assistência social, com base no

seu reconhecimento como direito, é a chamada *inclusão produtiva*, às vezes referida como *qualificação profissional* no âmbito dos CRAS. Essa frente representa, como se verá a seguir, uma importante demanda e ação realizada nas estruturas da assistência social.

7.5 INCLUSÃO PRODUTIVA: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL SEM QUALIDADE COM REFORÇO À PRECARIZAÇÃO E À INFORMALIDADE

Os *cursos de qualificação profissional*, principalmente na capital, representam grande demanda da população juntos aos CRAS dos municípios pesquisados. Essa ação, por ser tradicional, constituiu *identidade* da assistência social e a população aprendeu a procurar as unidades dessa política em busca de seus cursos²⁸⁴. É uma demanda, portanto, condicionada mais pela oferta e menos pelo que indica as necessidades postas pela população, não obstante suas privações em relação ao trabalho (principalmente emprego) e renda.

A qualificação profissional ou inserção produtiva, tão presentes como conteúdo e serviços da política de assistência social, tem por fundamento uma concepção de pobreza determinada pela falta de qualificação profissional. Por consequência, a solução para ela é vislumbrada nos meandros restritos do mercado, ainda que informal, precário e desassalariado.

Assim, entre as diretrizes do PPA de Aparecida (2010-2013, p.16) está previsto a execução de “políticas concretas de geração de trabalho e renda com qualificação profissional e projetos de economia doméstica”. Da mesma forma, em Goiânia, um dos objetivos expostos no seu PPA (2010-2013, p.34) é “ampliar ações de qualificação profissional e/ou inclusão produtiva, segundo os interesses e necessidades da população como estratégia de geração de renda e trabalho na perspectiva de inclusão social, garantindo a autonomia e a justiça social”.

Em Anápolis, o Programa Qualificar da SEMDS, bastante ambicioso

²⁸⁴ Em Goiânia uma parte das unidades da assistência social é denominada de UMAS (Unidades Municipais de Assistência Social), que desenvolvem exclusivamente ora qualificação profissional, ora atendimento de crianças e adolescentes pelo PETI ou trabalho com idosos. Essas unidades foram instituídas com a criação da Secretaria e a extinção da então Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC), para acomodar o trabalho que vinha sendo realizado e que não se adequava à nova proposta, caracterizando uma transição inconclusa e enviesada.

em seu propósito, “visa superar de forma integrada e sustentável o problema do desemprego que atinge milhões de jovens e adultos” (Relatório de Gestão, 2009, p. 35). Esse Programa, por meio de sua Coordenadoria de Trabalhos Manuais e Artesanato, com o público da assistência social, confecciona e expõe para fins de comercialização, no *Hall* da Prefeitura, bem como em feiras e eventos as seguintes peças: caixas para presente; caixa de papel micro ondulado; trabalhos em EVA; artesanato feito com jornal; palito de picolé; dobradura de papel A-4; brinquedoteca com reciclagem de garrafa pet; peças feitas de canudinho de jornal; oficinas de pipa e pintura de rosto etc. Ainda, a SEMDS

disponibiliza qualificação profissional inicial e continuada de qualidade a trabalhadores nas áreas de Gestão, Informática, Saúde, Culinária, Artesanato, Imagem Pessoal, Mecânica de Automóveis, Eletricista Automotivo e Predial, Vestuário e Construção Civil, ministrados por parceiros reconhecidos como o Centro de Educação Profissional de Anápolis (CEPA) [...], o SENAC e o SENAI (*ibid.*, p.35/36).

O público dos cursos e oficinas, segundo o Relatório de Gestão (SEMDS/Anápolis, 2009, p.37) é constituído por:

famílias e/ou pessoas em situação de vulnerabilidade social, que residem na área de abrangência dos CRAS; pessoas cadastradas nos programas Bolsa Família e PETI; Jovens a partir de 14 anos; alunos da rede pública de ensino com necessidades educacionais; adolescentes e jovens assistidos pelo Juizado da Infância e Juventude submetido a Medidas Sócio-educativas, semi-liberdade e Liberdade Assistida; adolescentes e jovens assistidos pelos Conselhos Tutelares; adolescentes e jovens pertencentes a famílias com baixa renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa.

Em Goiânia, os cursos profissionalizantes dos CRAS e UMAS são: corte e costura, artesanato, pintura em tecido, cabeleireiro, manicure, massagem, depilação, estética facial, limpeza de pele e maquiagem, decoupage, peças íntimas, bordado com fita, biscuit, flores em tecido e informática, bordado, pedraria, e na área de alimentação (pães, roscas, salgados, quitandas, doces, etc.). De acordo com algumas unidades (CRAS e UMAS, 2011) esses cursos, denominados de inserção produtiva, pelo planejamento da Secretaria, se voltam para o público atendido pelo Bolsa Família:

Os cursos de inserção produtiva é um Projeto de capacitação profissional da Secretaria Municipal de Assistência Social que visa atender às famílias usuárias do CRAS e beneficiárias do Programa Bolsa Família, com o objetivo de possibilitar a qualificação profissional dos participantes, a fim de que possam complementar sua renda e, conseqüentemente, melhorarem sua qualidade de vida. [Tem] Curso de manicure e pedicure, design de sobancelha,

bordado em pedraria em calça jeans e curso de eletricista e encanador, pedreiro e azulejista ministrados pelo SANAI em parceria com o CRAS (Relatório mensal CRAS, Jardins do Cerrado, Goiânia, abril de 2011).

Em Goiânia os programas mais visíveis da assistência social, dado o tamanho da procura pública, são o PBF e a Inclusão Produtiva, entretanto, um não se articula ao outro. De acordo com a Coordenação do Departamento de Gestão do CRAS e UMAS (2011):

A inclusão produtiva não está voltada para os programas, como o PBF. A demanda por qualificação aqui é imensa, qualifica-se muitas pessoas por ano e vem gente até do interior, como Hidrolândia, Senador Canedo e outros, mas não são dos CRAS²⁸⁵.

A pactuação entre os entes federados (Resolução, CIT 2009), definiu que os *serviços socioassistenciais* se voltem prioritariamente aos beneficiários do PBF, PETI e BPC. Entretanto, os cursos de *qualificação profissional* ou *inclusão produtiva*, em Goiânia, são abertos para todos, isto é, aquele que pode pagar pelo material. E essa condição, em si, impõe a seletividade entre os que procuram.

Nas palavras das técnicas dos CRAS (2011) “os cursos são para todos, desde que possam comprar o seu material, quem não pode não vem. Nem precisamos selecionar, o material é que seleciona” (CRAS n.4, Goiânia, 2011). Na implantação do curso de corte e costura, em outro CRAS, confirmasse essa realidade, onde “registramos algumas dificuldades, principalmente com a aquisição do material por parte de algumas alunas” (CRAS n.3, Goiânia, jun/2011).

Ainda, de acordo com profissionais de CRAS (n.2, Goiânia, 2011), na inclusão produtiva, “os usuários do Bolsa Família, que deveriam ter acesso aos cursos não têm, pois não têm recursos para comprar o material (pano, tesoura, papel, linha etc.). Um curso de cabeleireiro, por exemplo, sai por pessoa R\$ 600,00 e muitos, a maioria, não pode pagar, principalmente do Bolsa Família”.

Dessa forma, na inclusão produtiva que se efetiva na capital, aparentemente *universal*, pois para todos que procuram, tem como público majoritário, segundo uma coordenadora de CRAS (n.3, Goiânia, 2011), a dona de casa e não o foco do pacto federativo (CIT, 2011). Os mais pobres, segundo

²⁸⁵ De acordo com os Relatórios de Gestão do município (2009 e 2010), foram qualificados em 2009, 2.714 pessoas e, em 2010, esse número subiu para 5.208 pessoas, todas nas áreas de higiene e beleza, confecção, artesanato, alimentação. Em informática, que estava previsto, não foram oferecidos cursos.

ela, se veem impedidos, seja porque estão trabalhando (de 14 às 17hs) ou por não terem o dinheiro para comprar o material.

Essa situação é reiteradamente registrada nos relatórios técnicos mensais dos CRAS em Goiânia, ou seja:

A grande maioria dos inscritos nos cursos de qualificação encontra-se com dificuldades em adquirir os materiais necessários para realizar o curso, dificultando o desenvolvimento do trabalho dos instrutores. Verificam-se também dificuldades até mesmo de recursos para o transporte (Relatório Mensal, CRAS Vila Canaã, Goiânia, jan/2011, p.3).

A maior demanda por cursos vem das mulheres. Obviamente, dentre as razões de determinação desse aspecto está a natureza das atividades desenvolvidas: “a demanda maior do CRAS no mês foi de mulheres, em busca de emprego, [aí incluímos] nas oficinas do CRAS (tricô e crochê), além do requerimento de bolsa família, atualização e transferência e casamento comunitário” (Relatório Mensal, CRAS Jardim Novo Mundo, Goiânia, abril, 2011).

Com o público amplo e crescente, a SEMAS realiza uma cerimônia formal de conclusão dos cursos: “de seis em seis meses tem uma festa de formatura no Jôquei Clube para entregar o diploma, mas a gente sabe que é só politicagem” (Assistente social CRAS n.3, Goiânia, 2011). Por isso, em geral, “o forte do CRAS são os cursos (além do Bolsa Família), mesmo a gente não concordando, a coordenadora acha que são eles que mantêm o movimento no CRAS” (Assistente social CRAS n.2, Goiânia, 2011).

No município de Aparecida de Goiânia, as grandes demandas e a falta de recursos sufocam a possibilidade de realizar a *inclusão produtiva*, ainda que ela esteja prevista no PPA da Secretaria. Por isso, nesse município, esta ação é menos frequente, mas realizada. Denominada de oficinas de capacitação e geração de renda, são oferecidos cursos de bordados, fuxico, aplique, biscuit, tapetes, tear, chinelos decorados, frentista, manicure, modelagem, ovos de páscoa, doces cristalizados, etc.²⁸⁶ Foram realizados até junho (2011) cursos em parceria com o SESI. Com o fim dessa parceria, segundo os coordenadores, ficou mais difícil.

²⁸⁶ Também nesse município, “devido à falta de material para as oficinas, as alunas trouxeram os seus próprios. Sendo assim, foi possível realizar as atividades no período previsto” (Relatório trimestral, CRAS, 2011, p.6).

Os coordenadores de CRAS do município afirmam que a demanda por cursos é grande. Por isso, fizeram (2011) discussão com as usuárias, a fim de levantar que tipo de *oficina de qualificação* desejavam ter e foi pedido:

salgados e outras, e eu sugeri educação financeira cidadã, que trabalha temas populares. Mas os participantes das oficinas, quando acaba o curso não voltam mais no CRAS. A grande maioria não usa o curso para nada. Percebemos que as mesmas pessoas faziam todos os cursos oferecidos pela unidade (Psicóloga, CRAS n. 9, Aparecida, 2011).

Nesse município identificou-se uma reflexão crítica em relação à chamada *inclusão produtiva*. A equipe é preocupada, antes de tudo, com o trabalho socioeducativo, compreendem que a assistência social não deve fazer a qualificação profissional. Para a equipe técnica, “o curso é um meio para trabalharmos temas com as famílias, mas elas buscam como fim. E o nosso desafio é fortalecer o trabalho social, independente de qualificação. Essa não é trabalho da assistência social” (Psicóloga, CRAS n.9, Aparecida, 2011).

Em Aparecida são realizadas oficinas de informática para crianças (a partir de 10 anos), jovens e idosos. Porém, o serviço não é uniforme em todas as unidades, somente nas que possuem o equipamento, o instrutor e o espaço físico adequado. Assim, o serviço – Telecentro – não se constitui direitos de todos, mas ação isolada e exclusiva de uma região²⁸⁷.

Já em Anápolis, “aplicamos o artesanato como terapia ocupacional, para gestantes, mulheres e idosos” (Coordenadora CRAS n.11, Anápolis, 2011). Para levantar os recursos de que precisam para a compra do material dos “cursos”, segundo a coordenadora a equipe sai pedindo roupas usadas, que expõem para a venda, em Bazar, duas vezes por ano, pois “só os [recursos] que vêm da Secretaria não dá, é pouco, uma vez por mês. Então, ou a gente compra pra ajudar ou sai pedindo”. Apesar disso, afirmam que

O Programa Qualificar possui um alcance muito amplo, oferecendo desde qualificação profissional em serviço domésticos e áreas afins, passando por artesanato, até áreas de gestão e informática. Por reconhecer as necessidades do mercado de trabalho que cada vez mais exige profissionais versáteis e conhecedores dos avanços tecnológicos. Atende desde adolescentes, nossa juventude, passando por mulheres, alcançando até a melhor idade. Prioritariamente o Programa Qualificar veio para atender a população em situação de vulnerabilidade, tendo como primeira atividade o resgate da autoestima e a valorização pessoal, oferecendo, antes de

²⁸⁷ Em Goiânia também tem unidades que oferecem aulas de informática e outras mal tem computador nem para a parte administrativa. Além disso, é comum esses laboratórios serem montados em parceria com empresas privadas e não funcionarem por ausência de instrutor.

tudo, um espaço de convivência agradável (Relatório de Gestão, Anápolis, 2009, p.35).

Esse relato, além de não corresponder à realidade, a começar pela amplitude que diz alcançar, retrata bem a falácia constitutiva do tratamento à falta de emprego pela política de assistência social. Uma visão messiânica das ações de enfrentamento da pobreza, por meio da oferta pobre de serviços e com frugal resultado do que chamam de qualificação. Na realidade, o que se faz é burlar um direito, escamoteado naquilo que chamam de *terapia ocupacional*, que além de iludir as pessoas com (remotas) possibilidades de se habilitar para um ofício, e com ele sobreviver, colocam sobre seus ombros o peso do seu fracasso social, o qual se propõe recuperar pela autoestima e valorização pessoal. A solução do desemprego, nesses termos, está em cada um, no seu interior e na vontade própria.

É como se, num passe de mágica, a partir da qualificação recebida, e da autoestima elevada, independentemente da realidade econômica e do contexto das relações sociais capitalistas vigentes, todos passam a ser capazes de por fim ao seus processos de degradação de vida e de sobrevivência pelo trabalho, ainda que precário, informal e sem proteção. Nessa lógica, a assistência social vive uma espécie de *esquizofrenia*, onde há uma dissociação entre o efetuado e o planejado, ou seja, a política se investe de um *complexo de grandeza*, em que o *impossível* se põe como problema de fácil e imediata equação.

Cada CRAS, sobretudo na capital, é um mix de ações quase sempre desarticuladas e descontínuas, que incluem atividades físicas, qualificação profissional e outros, dentre programas e projetos, os quais são permeados por ativismos (religiosos) e assistencialismos. Quanto mais antiga a unidade, mais enraizadas essas questões. A transição do modelo de antes, em que a assistência social se voltava quase exclusivamente para a *qualificação profissional*, com prioridade para adolescentes, por meio do chamado *Programa Trabalhando com as Mãos*²⁸⁸, para uma nova proposta, encontra

²⁸⁸ Esse foi, por muitos anos, o principal programa desenvolvido na política de assistência social em Goiânia. Iniciado na gestão de Nion Albernaz, - prefeito da capital por três mandatos – 1983/1986, por nomeação – MDB; 1989/1993 – PMDB e 1997/2001 – PSDB, por eleições diretas. No seu último mandato, Albernaz foi precedido pelo primeiro governo do PT na capital (Darci Accorsi) e foi sucedido pelo segundo mandato do PT (Pedro Wilson), – o Programa era liderado pela então primeira-dama Geralda Albernaz, e tinha como principal objetivo qualificar adolescentes e jovens em artesanato (vasos de jardim, flores em tecido, artigos natalinos, caixas de presentes, decoupage, etc.) e culinária (doces,

resistência por parte de coordenadores e trabalhadores, dada a incompreensão e o conservadorismo que imperam na política desse município.

De acordo com informações de uma coordenadora (CRAS n.1, Goiânia, 2011), o CRAS oferece oficinas de qualificação em salgados, doces cristalizados e tortas confeitadas. A duração do curso é de uma semana e os certificados saem duas vezes ao ano. Informa ainda a coordenadora que todos os instrutores das oficinas (doces, bolos confeitados e salgados), os quais trabalham desde o antigo *Programa Trabalhando com as Mãos*, estão parados há um ano devido à falta de material para os cursos. Na espera do material, os trabalhadores ficam ociosos e os espaços das oficinas também.

Sobre essa situação “transitória”, que na realidade se arrasta há anos, a equipe do CRAS (n. 3, Goiânia, 2011) analisa, resgatando o tempo do primeiro-damismo na assistência social municipal:

No tempo da Geralda Albernaz as unidades eram muito ricas. Tinham ótima alimentação e era só para jovens. Eles recebiam uma bolsa e tinham várias oficinas de qualificação (artesanato). Essa época, tempo do *Trabalhando com as Mãos*, tinha muito investimento, muitos recursos na assistência social. Agora, os cursos de artesanato são para todos da comunidade que procuram e podem comprar o material. Mas as oficinas que tem estão saturadas: flores em tecido ninguém mais quer, uns três alunos na sala, quando tem. Biscuit: tem que trazer o material. Para as crianças do PETI mesmo, que devia, não é oferecido biscuit.

O uso do espaço físico revela a ausência de reflexão crítica, de projetos coletivos e de compromisso com as mudanças que a política requer. A concepção revelada acerca da política de assistência social, limitada à qualificação profissional é conservadora e não considera o pífio alcance do que insistem em manter.

Assim, os instrutores do antigo programa, passam o tempo esperando material para as oficinas começarem; o material não chega; o trabalho não começa e o espaço fica fechado; cada um tem a chave de sua sala e não autoriza outro trabalhador entrar. O PETI dessas unidades usa salas menores que as dessas oficinas, mas não podem trocar, pois elas já têm “donos”.

Além dessa situação, adensada pelo apadrinhamento político de

salgados, tortas, etc), com o pagamento de uma bolsa mensal, cujo valor aproximado era de ½ salário mínimo.

coordenadores e instrutores²⁸⁹, os gestores municipais não dão nova direção, ao contrário, corroboram e conservam as mesmas relações. Porquanto, o uso do espaço físico não atende aos serviços, programas, projetos e benefícios da política, não é democratizado e posto a serviço de seus objetivos.

Enquanto as oficinas (salas amplas) ficam fechadas, são *privativas*, sem racionalidade democrática, os técnicos (psicólogos e assistentes sociais efetivos) se queixam por não terem lugar de trabalho, sendo obrigados a ocuparem o espaço da recepção. Este espaço é, na realidade, uma porta com um balcão, em que ficam amontoados, sem condições de atuar.

A coordenação deixa claro que isso não vai mudar, “isso já existia e vai continuar assim, todos os instrutores são apadrinhados e com eles ninguém mexe” (CRAS n.1, Goiânia, 2011). O trabalho da equipe de referência inexistia nessas unidades. Pela direção dada, o menos importante é o trabalho técnico dessa equipe, o SUAS não é sequer mencionado. As unidades de referência desse antigo Programa, com problemas de ocupação do espaço físico e com trabalhadores ociosos, enfrenta grande descontentamento e reclamação dos técnicos (serviço social e psicologia), e dos outros trabalhadores. Essa situação contribui para explicitar melhor a concepção de assistência social ainda hegemônica nesse município, a que toma a qualificação profissional como âncora (aligeirada e pobre) de *enfrentamento da pobreza*.

Os *projetos de enfrentamento da pobreza*, previstos na regulamentação da assistência social, principalmente na Loas (1993), vêm se efetivando nos municípios por meio dos chamados *cursos profissionalizantes* ou *inclusão produtiva*. Esses existem em todos os municípios e foram se constituindo demanda da população, bem como uma preocupação de todos os CRAS em realizá-los. Propostas nesse campo, conforme demonstrado, compõem todos os Planos Municipais de Assistência Social analisados. Entretanto, faz-se necessário refletir, a *qualificação profissional* é um direito a ser materializado pela Assistência Social? É possível fazer *inclusão produtiva*²⁹⁰ pelos CRAS?

²⁸⁹ Muitos dos quais foram contratados e efetivados no início dos anos 1990, sem realização de concursos públicos, pela então Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC), entidade com finalidade pública, mas de direito privado, substituída pela atual SEMAS.

²⁹⁰ “Compreende-se como inclusão produtiva, todo processo conducente à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho e tem como perspectiva a conquista de autonomia para uma vida digna sustentada por parte de todas as pessoas apartadas ou fragilmente vinculadas à produção de renda e riqueza” (<http://www.fomezero.gov.br/editaisdeinclusaoproductiva>, consultado em

A perspectiva da chamada *inclusão produtiva*, que inclui qualificação profissional e geração de ocupação e renda, é distinta em cada município. Para Goiânia é a inclusão social, buscando autonomia e justiça. Em Anápolis predomina a perspectiva terapêutica e moralizadora ante o desemprego e a ausência de renda. Já em Aparecida a qualificação profissional não é a finalidade, esta constitui meio para o desenvolvimento de um trabalho socioeducativo.

No entanto, a princípio, o que se faz ou se planeja fazer nos CRAS, pela política de assistência social, não é nem inclusão produtiva, nem qualificação profissional. Vez que o primeiro diz respeito à possibilidade de auferir renda, pelo trabalho, ainda que informal, por algum tipo de inserção no “mundo da produção”, com circulação de mercadorias. Já o segundo se refere à aquisição de um conhecimento técnico que habilite a pessoa ao exercício de uma profissão, sendo capaz, com ela, de buscar inserção no mercado de trabalho.

Em resumo, o que chamam de *inclusão produtiva* se reduz a cursos de *qualificação profissional*, que não qualificam e nem garante inserção no “mundo do trabalho”.

No que se refere à regulamentação dessa prerrogativa, a LOAS, em seu Art. 2º, inciso terceiro, elenca entre os objetivos da Assistência Social “a promoção da integração ao mercado de trabalho”. E, entre as competências dos municípios, estabelece: “executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil” (Art.15, inciso III, LOAS, 1993). E esses projetos²⁹¹

compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes assegurem meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (LOAS, 1993: Art. 25).

Pela PNAS (2004), os Projetos de Enfrentamento da Pobreza integram a Proteção Social Básica (PSB) do SUAS, podendo se voltar também às famílias e pessoas atendidas na Proteção Social Especial (PSE).

17/04/2012). Ainda, no Plano Brasil Sem Miséria (Brasil, 2011) a Inclusão Produtiva objetiva reunir estímulo à geração de ocupação e renda, via empreendedorismo e economia solidária e oferta de orientação profissional, cursos de qualificação profissional e intermediação de mão de obra.

²⁹¹ Pela PNAS (2004), os Projetos de Enfrentamento da Pobreza integram a Proteção Social Básica (PSB) do SUAS, podendo se voltar também às famílias e pessoas atendidas na Proteção Social Especial (PSE).

Já na Tipificação Nacional dos Serviços (2009, p.7) encontra-se entre os objetivos do PAIF: “promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades” Não há referência a ações de qualificação profissional e geração de renda nas normativas próprias da assistência social.

Por ser matéria ainda pouco definida nessa política e sem regulamentação específica, durante 2011 o CNAS promoveu várias discussões em grupo de trabalho por ele designado, com participação de especialistas no assunto e representantes de entidades envolvidas, que culminou na Resolução Nº 33, de 23/11/2011.

Essa Resolução (CNAS, 2011, p.2) considera que “a função primeira da assistência social é a proteção social e que a integração ao ‘mundo do trabalho’ não é de responsabilidade exclusiva da assistência social, mas resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas”. De fato, a assistência social não tem o papel e a condição como política pública de “promover a integração ao mercado de trabalho” (LOAS, 1993). E nas condições em que tenta fazê-lo, pela *inclusão produtiva*, isto é, relação de informalidade, acaba contraditoriamente, estimulando e fortalecendo o que tenta combater, a falta de acesso aos direitos fundamentais.

Considerando o trabalho sem proteção uma violação aos direitos, o CNAS, para delimitar a relação da assistência social com o mundo do trabalho, dentre outros, define:

Art. 1º - Para efeito desta resolução fica estabelecido que a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social deve ser entendida como integração ao ‘mundo do trabalho’, sendo este um conceito mais amplo e adequado aos desafios da política de assistência social;

Art. 2º - Definir que a promoção da Integração ao Mundo do Trabalho se dá por meio de um ‘conjunto integrado de ações das diversas políticas, cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas’ (Resolução CNAS n.33: 2011, p.2).

Negando à assistência social o papel de *integrar ao mercado de trabalho*, o CNAS considera, no lugar, que a assistência social “reconhece as capacidades e potencialidades dos usuários, promove o seu protagonismo na busca de direitos e espaços de integração relacionados ao mundo do trabalho, bem como o resgate de sua autoestima, autonomia e resiliência” (Resolução

CNAS n.33: 2011, p. 2).

A posição firmada no documento intenta delimitar melhor a função da assistência social, relacionando-a à proteção social, tirando do campo de suas obrigações a inserção ao mercado de trabalho (relações formais). A expressão foi substituída pelo termo “mundo do trabalho”, o qual inclui todas as relações, inclusive a informalidade.

O CNAS deixa explícito o limite dessa política ante os imperativos do mercado, mas abranda a obrigação legal do Estado para com os mecanismos de proteção social, concernentes ao trabalho formal e protegido.

Segue a Resolução reafirmando que a atribuição dessa política se volta, portanto, mais uma vez, ao *resgate de autoestima, autonomia e resiliência*. Direção que reforça as soluções subjetivas, firmadas nas forças e soluções internas à pessoa, abrindo ainda mais flanco para a psicologização (já tão em moda na assistência social efetivada nos municípios) e, com ela, o reforço do conservadorismo histórico que domina as ações dessa política.

A psicologização do conteúdo da política de assistência Social vem sublimar o aspecto subjetivo (e emocional), ao passo que subjuga seu caráter objetivo (material) de acesso concreto a bens e serviços. Acesso que seria capaz de elevar a qualidade de vida por meio de direitos assegurados e os resultados que podem produzir na convivência, nas relações sociais, na autonomia, na liberdade, entre outros. No enfoque subjetivo, as demandas passam a ser vistas como problemas isolados e passíveis de solução em si mesmos, de acordo com o potencial e esforço de cada um, após ser trabalhada *individualmente* essa possibilidade no campo das potencialidades pessoais.

O CNAS, no sentido de continuar avançando para delimitar o campo de atribuições da assistência social no que diz respeito ao *mundo do trabalho*, em 24 de maio de 2012, aprova a Resolução nº 18, na qual institui o Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO. Este programa contará com recursos do MDS, devendo ficar sob a responsabilidade do órgão gestor da assistência social dos municípios, que podem ter sua execução direta ou em parceria com entidades da área. Esse Programa reafirma a seguinte concepção:

Cabe à assistência social identificar e acolher as demandas,

mobilizar e garantir direitos e ser vocalizadora da população em vulnerabilidade, pois ela reconhece as capacidades e potencialidades dos usuários, promove o seu protagonismo na busca de direitos e espaços de integração relacionados ao mundo do trabalho, bem como o resgate de sua autoestima, autonomia e resiliência (Resolução n.18, CNAS, 2012, anexo, p.3).

Ao considerar que a integração ao *mundo do trabalho* não é de responsabilidade exclusiva da política de assistência social, mas resultado da ação intersetorial de diversas políticas, o ACESSUAS-TRABALHO remete ao Plano Brasil sem Miséria a articulação mais ampla de ações e programas que favoreçam a inserção ao mercado de trabalho, seja por meio de emprego formal, do empreendedorismo individual, da economia solidária ou de outros meios.

Ao ACESSUAS-TRABALHO cabe, em estreita articulação com o Brasil sem Miséria, “promover a integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho por meio de ações articuladas e mobilização social” (CNAS, Resolução n.18, 2012, p.4). Reafirma que o principal objetivo da política de assistência social é a proteção social.

A Resolução representa mais um passo rumo à necessária maturidade que a assistência social tem de atingir como política pública que compõe a Seguridade Social. No entanto, os limites da política em si e, sobretudo, da sociedade burguesa em contexto de precarização geral das condições e relações de trabalho, aliados aos poucos recursos e ausência de compreensão crítica do direito ao trabalho, contribuem para fortalecer a compreensão de que é papel da assistência social promover ações de *qualificação profissional e inclusão produtiva*, em consequência de uma visão de pobreza determinada por essas razões em detrimento de uma lógica maior, engendrada pelas relações sociais capitalistas.

À concepção explicitada nos referentes e deliberações sobre a intervenção da assistência social no “mundo do trabalho”, escapa a lógica de (re)produção da condição de classe inerente ao modo de produção capitalista, ganhando mais ênfase os termos *vulnerabilidade e risco social*²⁹², enfrentados

²⁹² De acordo com Lessa (2011, p. 297), “esta terminologia tem sido muito utilizada no campo das políticas sociais em tempos neoliberais, especialmente por organismos internacionais de financiamento. Os mais vulneráveis são analisados segundo territórios e necessidades. O termo traduz a meta da focalização de uma ação em determinado público que apresenta maior demanda socioeconômica. Esse

com transferência de renda, autoestima e resiliência. Passa a *questão social* a ser eminentemente abordada e explicada pela via do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, com forte responsabilização da família tanto no cumprimento das condicionalidades, quanto na construção da sua autonomia e capacidade protetiva.

Essa direção, que em geral já encontra terreno fértil nas condições e concepções vigentes nos CRAS dos municípios pesquisados, induz os níveis de proteção social (básico e especial) do SUAS a realizar atendimentos que *psicologizam* as expressões da *questão social*, em detrimento das condições de reprodução objetiva e material da precarização da vida, das relações familiares, comunitárias e sociais.

Pela via desse tipo de *qualificação profissional* realizada, as respostas às necessidades da população, no âmbito da política de assistência social e relativas ao trabalho, são desqualificadas e incertas em seu alcance. Trata-se, na sua maioria, de *cursos* de curtíssima duração, voltados especialmente para as ocupações informais do setor de serviços (manicure, cabeleireiro, depilação, serviço doméstico etc.); ou se voltam para a produção de alimentação ou peças artesanais, estimulando o trabalho ambulante, comércio informal e habilidades domésticas. Com isso, a política estimula o trabalho precário, informal e desprotegido, numa direção que reforça a “naturalização das péssimas condições de trabalho” (LESSA, 2011, p.294) e o faz com o discurso do enfrentamento da pobreza, da construção da autonomia²⁹³, onde expressões como *empoderamento* são correntes.

Além dessas áreas tidas como femininas, outras, mais esporádicas, foram identificadas: frentistas, eletricista, encanador, pedreiro e outras. Tais como as primeiras, estas também são realizadas no Brasil, em parceria com a política de assistência social ou em outras estruturas, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essas profissões estão no campo das ocupações mais básicas, menos complexas,

tipo de conduta está associada à exigência de condicionalidade e tende a caminhar no sentido inverso na universalização de direitos.”

²⁹³ Essa autonomia, uma vez aliada à autoestima e à geração de renda, tem um sentido mais voltado para a necessidade constituída pela focalização de promover o desligamento do usuário com a política, do que de possibilitar a crescente melhora do acesso a direitos, com ampliação de qualidade de vida. Autonomia equivale, nesse caso, a não depender dos programas sociais. Logo, o *empoderamento* tem relação com sobreviver pelas próprias expensas sem buscar esses programas.

repetitivas, insalubres, legalmente desprotegidas, de característica manual e destituída de *status* (LESSA, 2011). A aprendizagem dos trabalhadores, dessa maneira, “orbita marginalmente a educação oficial” (Ibid., p.288). Essa condição explicita e reforça os distintos interesses de classes, nos quais são cindidos os projetos de formação para o trabalho, com “dualidade estrutural” (Ibid., p.289) entre a formação dos trabalhadores e da burguesia: “essa dualidade é escalonada, formando segmentos de trabalhadores de aprendizados distintos: quanto mais periférico seu lugar na produção, mais simplificada e periférica a sua formação” (LESSA, 2011, p.289).

Para fazer a qualificação dos trabalhadores no âmbito da assistência social, os chamados oficineiros ou instrutores são, na maioria, também contratados por tempo determinado, ganham salário mínimo, atuam precariamente e sem garantias e proteção social vinculada ao trabalho. Possuem, em geral, baixo nível de escolaridade, pouca qualificação e condições de vida bem próximas das apresentadas pelos usuários da assistência social, devido à atividade profissional que exercem. Por isso, “em meio à precariedade e à ausência de recursos, o que se produz é uma aprendizagem empobrecida para os pobres, na expectativa de gerar acesso ao mercado de trabalho e à renda” (Ibid. p.303).

Desse modo, os CRAS não realizam a pretensa *qualificação profissional*. O que se denomina *inclusão produtiva* nos CRAS é uma ação desarticulada que tem um fim em si mesma. É desconectada do sistema de educação e de possibilidade de emprego, realizando-se de forma precária, com aprendizagens superficiais e que muito dificilmente serão capazes de alterar a qualidade de vida e ampliar a renda dos que dela participam. Por essa via e da forma como se realiza nos CRAS dos municípios pesquisados, a assistência social, na realidade, estimula o trabalho precário e a *subproletarização* (ANTUNES, 1997)²⁹⁴.

Além disso, a concepção identificada em metodologia adotada no município de Anápolis explicita a compreensão da pobreza como resultado da falta de esforço próprio, logo, de indolência individual e familiar:

²⁹⁴ Para o autor, no capitalismo contemporâneo, observa-se uma múltipla processualidade: a *desproletarização* do trabalho industrial e, também, uma intensa *subproletarização*, verificada na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado e terceirizado, que a sociedade dual no capitalismo avançado reproduz (ANTUNES, 1997).

Serão adotados os referenciais teóricos de Desenvolvimento Local Sustentável quanto à qualificação e capacitação das famílias, pois Anápolis é um polo de indústrias e oferta muito trabalho, porém qualificado, essas famílias terão que estar preparadas para este mercado. O protagonismo [protagonismo] juvenil e popular estarão presentes nas ações, objetivando autonomia de tomada de decisão para que as famílias saiam do estado de letargia e ócio, próprio de política assistencialista que perpetua no trabalho social. O propósito maior é quebrar o marasmo, contribuindo para se ter um cidadão consciente dos seus direitos, seus valores, crenças e com perspectiva de mudança de vida (Metodologia do Planejamento Anual, CRAS Sul, Anápolis, 2011, p.7).

Mais do que frágil compreensão teórica, o que se pode inferir dessa proposta é a moralização da *questão social*. O conservadorismo despolitizado e preconceituoso para com a situação de pobreza e privação das pessoas que demandam a assistência social é a tônica do “planejamento”. Incoerentemente com sua “metodologia”, no mesmo Plano do CRAS, estão previstas, entre as ações a serem realizadas, as seguintes: oficina de bordado em geral, corte e costura, biscuit, decoupage, pintura em tecido, textura de parede, feira de artesanato, bazar permanente, dia da beleza etc. (Planejamento Anual, CRAS Sul, Anápolis, 2011). Seria para essa demanda que o mercado de trabalho está aberto no município? E a assistência social vai preparar os usuários para ocupá-lo? Diante dessa equação insolúvel, é necessário confrontar as intenções e os princípios com os efetivos mecanismos colocados à disposição da população para o enfrentamento de suas necessidades (COUTO, 2006), determinadas e limitadas pela ordem mesmo do capital.

De acordo com Pochmann (2006, p.59), em virtude do contexto nacional de baixa geração de postos de trabalho e na maior parte precária, o fenômeno do desemprego, em grande medida, foi oficialmente explicado como decorrência da crescente competitividade empresarial, do alto custo da contratação da mão de obra, da qualificação inadequada dos trabalhadores, dentre outros. Assim, de acordo com sua análise, as políticas públicas de emprego adotadas no Brasil são um reflexo dessas razões que os governos apresentam como causa do desemprego.

Na realidade, as razões estruturais e determinantes para a contínua reprodução da situação de desemprego e subemprego não são reveladas, tampouco enfrentadas pelas políticas públicas e, menos ainda, por aquelas que

não têm, por sua natureza, esse alcance. Sobretudo, se considerada a complexa desigualdade de acesso ao emprego pelas distintas classes sociais no Brasil.

Em estudo sobre a desigualdade do desemprego brasileiro, segundo distintas classes de rendimento e características de gênero, raça e nível de escolaridade, Pochmann (2006), conclui que nas faixas de mais baixa renda, o desemprego é mais elevado do que a média para todas as classes. Isto é, a escassez de postos de trabalho se mostra ainda mais crítica para os mais pobres.

Desse modo, ante as condições apresentadas nos municípios pesquisados acerca da *inclusão produtiva/qualificação profissional*, e a realização da assistência social como política pública que viabiliza direitos, pode-se dizer que ambos estão a dever. Ainda, há um longo caminho a percorrer para alcançar essa condição, os desafios são muitos, da concepção à efetivação. Os quais vão requerer robusto investimento, trabalho social qualificado, coerente com os princípios de democracia e cidadania, comprometidos com acessos concretos a bens e serviços, por meio da assistência social e de outras políticas públicas.

7.6 *TECENDO O AMANHÃ E MÃOS DE APARECIDA: FEMINIZAÇÃO DA “QUALIFICAÇÃO” E MARKETING DO PRIMEIRO-DAMISMO*

Dois projetos voltados especificamente para a qualificação de mulheres foram identificados nos municípios de Goiânia e de Aparecida: *Tecendo o Amanhã* e *Mãos de Aparecida*. O objetivo de ambos é gerar renda e autonomia.

O *Tecendo o Amanhã* foi elaborado pela SEMAS, durante a primeira gestão do Prefeito Iris Rezende (2005-2008), objetivando buscar recursos por edital do MDS. Conta, portanto, com recursos federais para qualificar mulheres na área de “moda e vestuário, priorizando as beneficiárias do Programa Bolsa Família, como alternativa de geração de renda e construção da autonomia e emancipação socioeconômica das famílias” (SEMAS, 2010, p.5). Dentre os objetivos específicos do Projeto: a qualificação em corte e modelagem, costura industrial e bordado livre, além de incentivo a criação de grupos produtivos, melhoria da autoestima e estímulo ao empoderamento. Segundo informações

dos trabalhadores do CRAS (n.3, Goiânia, 2011), a coordenação do projeto é centralizada e os CRAS “de confiança” são chamados a executá-lo. Mas seus propósitos, recursos e dividendos políticos são diretamente ligados ao gestor central.

O *Mãos de Aparecida* foi iniciado na atual gestão e é um “Projeto executado pela Primeira Dama, em parceria com o Banco do Brasil, com acompanhamento do SEBRAE [...]. Objetivo: desenvolver cursos e trabalho de artesanatos para geração de emprego e renda.” (PPA 2010-2012, p.22). A atividade é realizada nos CRAS, e tem como foco principal, o bordado (Idem).

Esses projetos expressam mais do que os objetivos declarados (gerar trabalho e renda), uma concepção histórica e ainda predominante na assistência social: a de que é preciso mostrar, pelo produtivismo de trabalhos manuais, os mais variados, o que se realiza com os pobres, principalmente sob a tutela direta da primeira dama²⁹⁵. A propaganda e a apropriação política do feito são muito maiores que o proposto e o resultado produzido. Isso faz com que a potencialidade de ambas as experiências seja muito mais política e ideológica do que efetiva. Significa que, acomodando interesses diversos, reproduzidos ao longo da existência da política de assistência social, essas experiências chamadas de *inclusão produtiva*, reproduzem o personalismo, o damismo, o amadorismo, o autoritarismo e o interesse político de projeção e de propaganda de um *pseudo* resultado quanto ao alcance do que se propõe.

Ambas as propostas se alinham à direção do que vem sendo realizado no Brasil, seja pelo Plano Nacional de Formação (PNQ), ou pelos CRAS. Entretanto, há uma distinção entre elas na forma e no objetivo. A primeira se afilia ao modelo de formação aligeirada, com duração inferior a duzentas hora/aula, sem uma proposta de articulação com o sistema formal de ensino e restrita a uma aprendizagem simples, imediatista e com expectativa de inserção no “mundo do trabalho” pelo empreendedorismo (trabalho por *conta própria*) ou nas franjas do mercado na condição de subproletariado. A segunda,

²⁹⁵ O damismo, mais do que o ato de nepotismo em que a esposa do Prefeito ocupa cargo público por nomeação, diz respeito a uma concepção fundada ideologicamente no patriarcalismo, no patrimonialismo e na naturalização da relação feminina no cuidado com os *mais frágeis e necessitados*, seja pela doença ou pela privação socioeconômica. Identidade assumida por muitas mulheres, gestoras e não só por primeiras-damas. Nesse sentido, a concepção damista na assistência social precisa ser apreendida, de modo geral, na prática de muitas gestoras, que reproduzem essa concepção, constituída por interesses de classe, de poder, de projeção política, entre outros.

mais personalista, visa projetar a imagem de um município comprometido com o social e com identidade cultural e artística. O uso político da produção dos pobres para o *marketing* damista é evidente: “a Primeira-Dama quer um artesanato perfeito, para fazer propaganda do município. Para ser uma marca da gestão. Ela só vê a mercadoria, contratou uma artista plástica para fazer a seleção do que pode ser exposto” (Psicóloga, CRAS n. 9, Aparecida, 2011).

O produtivismo de trabalhos manuais, confeccionado pelos usuários da política de assistência social e expostos à venda, com o propósito de demonstrar o trabalho social realizado, foi a tônica do Programa *Trabalhando com as Mãos*, nos idos 1990, pela então primeira dama, no governo do PSDB em Goiânia. Essa direção é retomada no projeto de Aparecida, com a diferença do público (mulheres e não adolescentes), mas igualmente sob a condução direta da primeira dama.

A inserção ao mundo do trabalho pela *inclusão produtiva* atualmente realizada, sem relação com outras políticas e ações que contribuam para uma formação mais ampla e qualificada, reforça uma perspectiva moralizadora do ócio, sob o prisma de que *o trabalho dignifica o homem, seja ele qual for*. Essa formação restrita, rápida e limitada (uma espécie de treinamento), em algumas áreas (por exemplo, a indústria de roupas), ao mesmo tempo em que demarca e confirma o lugar social dos que já estão alijados de possibilidades de inserção qualificada no mercado de trabalho, atende a uma necessidade imediata da produção capitalista: mão de obra barata, flexibilizada e temporária:

No mês de março os cursos do projeto tecendo o amanhã prosseguiram de uma forma bastante satisfatória, com duração de 160 horas [...] De acordo com relatos de algumas alunas a satisfação é plena, pois estão ingressando no mercado de trabalho e assim, conquistando a tão sonhada autonomia econômica (Relatório Mensal, UMAS Bairro Goiá, Goiânia, 2011).

O setor de confecções é bastante aquecido em Goiânia, mas apresenta grande exploração de pessoas pelo regime de produção domiciliar de grande quantidade de peças iguais, pelas quais se paga muito pouco. Assim sendo, o aprendizado, ainda que curto e pouco qualificado para as exigências e competitividade do mercado, em algumas situações, possibilita as trabalhadoras se inserirem no *mundo do trabalho*, ainda que precariamente. O que significa, por certo, uma conquista ante as prementes necessidades de

sobrevivência. No entanto, nenhum dado ou indicador foi exposto nos documentos pesquisados sobre os resultados objetivamente alcançados; as avaliações são isoladas, assistemáticas, subjetivas e não é possível dizer se um desses projetos vem se aproximando dos objetivos para os quais se voltam.

No próximo capítulo serão expostos e analisados os benefícios previstos e efetivados pela política de assistência social. Também nesse item a política de assistência social arrasta uma imensa distância entre o que devia fazer e o que de fato tem logrado realizar.

CAPÍTULO 8 - OS BENEFÍCIOS PREVISTOS NA LOAS (BPC E BES) E O ESGARÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

8.1 BPC: O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL SECUNDARIZADO NAS ESTRUTURAS DA POLÍTICA

Em 1996 foi extinta a Renda Mensal Vitalícia (RMV), paga por invalidez ou idade, no âmbito da política de Previdência Social. Com a Constituição Federal de 1988 foi instituído Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme o previsto no art. 20 da Loas e regulamentado pelo Decreto nº 1.744 de 08 de dezembro de 1995. Com a instituição do BPC extingue-se a RMV e, no mesmo artigo (nº.39), desse Decreto, em 1º de janeiro de 1996²⁹⁶, também foram extintos do conjunto de provisões previdenciárias, o auxílio natalidade e funeral. O BPC foi instituído sob a responsabilidade da União, apesar das forças conservadoras e contrárias. O mesmo não ocorreu com os Benefícios Eventuais, que ficaram na alçada municipal.

A transferência do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para o âmbito da assistência social significou, no limite, a desmonetarização do direito e a possibilidade de inclusão dos que nunca contribuíram com a previdência, mas sua lógica assistencial não se desvencilha da estrutura previdenciária.

Implantado em janeiro de 1996, o BPC é o maior benefício de transferência de renda da política de assistência social do país. Tem caráter temporário e é pago às pessoas com deficiência, desde que comprovada a incapacidade para o trabalho e para a vida independente. Também tem direito os idosos acima de 65 anos que, assim como as pessoas com deficiência, deverão comprovar renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente no país. O valor pago é de um salário mínimo/mês, devendo o benefício ser revisado a cada dois anos.

A gestão desse benefício assistencial é do MDS, mas a operacionalização é feita pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). O MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do BPC, mas o pagamento é realizado pelo INSS. Para tanto, o MDS repassa ao INSS os recursos necessários para o custeio desse benefício.

²⁹⁶ Data que entra em vigor o Decreto nº 1.744/95.

Atualmente são 3,6 milhões de pessoas atendidas em todo o Brasil, das quais 1,9 milhão são pessoas com deficiência e 1,7 milhão são idosos²⁹⁷.

O BPC é um benefício assistencial, substitui com perdas a renda mensal vitalícia, pois muito restritivo e temporário, mas atende uma parcela muito significativa de brasileiros que demandam proteção social pública. O fato de se efetivar na estrutura da previdência, inclusive de forma burocratizada e morosa em relação à perícia médica, afeta a sua identidade assistencial, sua gestão e a integração desse benefício aos demais campos de atenção do SUAS nos municípios. O BPC integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, é individual, não vitalício e intransferível (MDS, 2012).

Não obstante ser o grande benefício de renda da assistência social, sua operacionalização na previdência, com transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência, faz com que nos municípios essa seja uma ação distante e rara nas unidades de PSB do SUAS. Praticamente os CRAS não atendem demanda do BPC nos municípios pesquisados. Segundo informações das equipes técnicas (2011), quando aparece a demanda a encaminham para o INSS e o retorno do usuário só acontece na revisão.

Nos CRAS dos três municípios, a informação recorrente sobre o BPC foi de que a procura é pequena, quase não há. E “quando há solicitação, a pessoa consegue e não volta mais” (Assistente social, CRAS n.5, Goiânia, 2011). O mesmo foi dito em Aparecida e Anápolis. Além disso, foi explicitado que as equipes não conseguem acompanhar os usuários do BPC. Esse contato só existe no cadastro de solicitação ou na revisão²⁹⁸.

Ante a *fratura* do BPC com a política de assistência social e sua relação pontual com as condições de entrada e revisão deste a cada dois anos, nesta análise será priorizada a situação dos Benefícios Eventuais nos municípios, a qual revela muito da concepção vigente na direção da política e na situação de atendimento dos direitos a ela relacionados nos municípios.

²⁹⁷ Fonte: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>. Os dados são relativos a março de 2012. A consulta ao site foi realizada em 04/setembro/2012.

²⁹⁸ A revisão do BPC é uma ação quase sempre terceirizada, em que se contratam temporariamente profissionais para realizá-la, com financiamento do MDS. A coordenação da revisão é de responsabilidade do CRAS e a supervisão técnica é da assistente social contratada para essa finalidade.

8.2 BENEFÍCIOS EVENTUAIS: O CONFRONTO ENTRE PRÁTICAS HISTÓRICAS E O DIREITO NÃO CONSOLIDADO – DO ASSISTENCIALISMO À DESASSISTENCIALIZAÇÃO

Os Benefícios Eventuais integram organicamente as garantias do SUAS e sua prestação deve atender ao princípio da integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas (Resolução CIT nº 7, 2009, p.8).

Os Benefícios Eventuais (BEs), previstos no Art. 22 (capítulo IV, Seção II) da Lei 8.742/93 (LOAS), é uma das matérias da assistência social que ainda está para ser mais bem qualificada tanto no que tange ao seu conceito e definição quanto à sua respectiva regulamentação e pagamento como direito, devido pelo Estado a quem faz jus.

Desde a sua transição da Previdência para a Assistência esses benefícios ocupam “lugar marginal, não obstante figurarem como uma modalidade legal e legítima de provisão social” (PEREIRA, 2002, p.113). Não são executados plenamente, com incontestado descumprimento do parágrafo 1º do Art. 40 da LOAS²⁹⁹. Essa transição deveria ter se efetivado imediatamente à aprovação da LOAS (1993), considerando que esses direitos já existiam desde 1º de maio 1954, instituídos pelo Decreto nº 35.448/54, na forma de auxílios (natalidade e funeral), pagos pela Previdência Social. Esses direitos foram ampliados, a partir da Loas, a outras situações relacionadas à *vulnerabilidade social e calamidade pública*. No entanto,

esse traslado de uma política para outra, não garantiu a continuidade de concessão desse direito, pois estar legalmente instituído não foi (e não é) suficiente para estar devidamente implementado em todo o país, o que supõe empecilhos econômicos, políticos, sociais, culturais e até pessoais (BOVOLENTA, 2011, p.365).

Esses benefícios, na realidade, foram suspensos, “sem maiores explicações e sem nenhuma penalidade” (PEREIRA, 2002, p.114). Na *transição inconclusa*, não houve um processo ininterrupto, sem solução de continuidade no atendimento à população, conforme previa a Lei. O que houve foi uma cessão abrupta do pagamento de auxílios, em que

milhares de cidadãos antes contemplados com esses benefícios pela

²⁹⁹ “A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade”. (Parágrafo 1º, Art. 40 – LOAS).

Previdência, tornaram-se inelegíveis, e, outros tantos, a serem contemplados pela Assistência, estão sendo lesados nos seus direitos (Ibid.,p.114).

A Previdência, portanto, deixa de provê-los, transferindo para a Assistência essa responsabilidade, sem que esta política estivesse preparada, com orçamento, regulamentação e decisão política para a continuidade da provisão desses direitos.

O déficit dos direitos não pagos inerentes aos Benefícios Eventuais previstos na Loas, vindos da herança previdenciária, já beira duas décadas. Os três benefícios existentes na Previdência até 1993: Renda Mensal Vitalícia (RMV); auxílio-natalidade e auxílio funeral passam por profundas modificações no âmbito da Assistência Social³⁰⁰, relativas à sua concepção. Essas mudanças dizem respeito ao valor pago, à renda per capita para acesso, à fonte de financiamento, ao ente federado responsável pela provisão etc. e significaram maior fragmentação, com restrição da ideia de proteção social.

Diferentemente do BPC que ficou sob a responsabilidade da União, os BEs (Artigo 22 – LOAS, 1993), estão sob a responsabilidade dos municípios³⁰¹, devendo os Estados apoiarem. Assim, os BEs encontram-se ainda à mercê das realidades regionais e locais para concluírem sua transição ao campo de provisão social da política de Assistência. Enquanto isso, esses direitos dormitam no esquecimento público em detrimento daqueles que não tem garantia, nem meios para exigir o atendimento (legal) de suas necessidades. Predomina, portanto, a falta de compromisso dos governos para com os direitos que a política deve garantir.

Na concepção, ambos os benefícios, tanto de prestação continuada

³⁰⁰ Mesmo antes, quando ainda pagos pela Previdência, esses benefícios que já foram universais para os segurados e seus dependentes. A partir de 1991, começam a sofrer restrições, com diminuição do valor pago e focalizados até um limite de renda, se tornando seletivos e achatados dentro da política previdenciária. Isso ocorre no processo de transferência desses benefícios, então previdenciários, para o âmbito da Assistência, em pleno debate de sua regulamentação (Artigos 203 e 204 da Constituição Federal). Estudo mais detalhado pode ser encontrado em Pereira (2002, 2010) e Bovolenta (2011).

³⁰¹ Dada sua natureza de eventual e emergencial, circunscrita às contingências sociais do cotidiano de famílias pobres, Pereira (2010) analisa que provavelmente tenha sido a proximidade espacial a razão para os BEs terem ficado na alçada dos municípios e não da União como os de prestação continuada. No entanto, adverte a autora, contraditoriamente é aí que residem as principais dificuldades para a sua implementação, pois “a esmagadora maioria dos governos municipais não se sente equipada financeiramente para arcar com esse instrumento de proteção social nos moldes da LOAS” (Ibid.,p.14).

como eventuais são focalizados na extrema pobreza pela atual legislação³⁰². O que tem relação com a transferência desses direitos da Previdência para a Assistência, sendo a primeira contributiva e a segunda distributiva, mas limitada pela focalização restritiva. Evidentemente, essa focalização, como assinala Pereira (2002, p.114/115),

não é uma peculiaridade dos benefícios eventuais; mas neles, incide, de forma mais acintosa, o processo de desassistencialização a que vêm sendo submetidas significativas parcelas de cidadãos, bem como a regressão a formas arcaicas e viciadas de proteção social.

A Loas (1993) foi o coroamento da tendência focalizadora que já vinha sendo adotada pela Previdência nas provisões de auxílios/benefícios sociais. Essa focalização passa a cobrir, sobretudo, demandas da parcela populacional que não acessa a Previdência Social, por suas precárias condições de trabalho. O acesso pela via da assistência social a esses benefícios passa a ser guiado

por um critério de elegibilidade draconiano que [estabelece] como linha de pobreza uma renda mensal per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo. Sendo assim, o aparente avanço representado pelo rompimento com a tradição contratualista e pela inclusão dos mais pobres ou dos 'desamparados' (como está escrito no art. 6º da Constituição Federal) no circuito de prestação de benefícios antes restritos aos segurados, foi esvaziado pela rigorosa focalização na indigência e pela conseqüente fabricação de novos desamparados no âmbito da pobreza não atendida (Ibid., p.121/122).

Entretanto, nessa transferência da Previdência para a Assistência, ainda que parte continue só no papel, o conjunto de provisões eventuais fica potencialmente ampliado, podendo ir além dos benefícios natalidade e funeral e cobrir outras necessidades contingentes³⁰³ advindas de situações de pobreza e privações básicas. Assim, os BEs, com base na LOAS, são categorizados por Pereira (2010) como sendo de caráter *compulsório, facultativo ou subsidiário*.

Os *compulsórios* são claros e impostergáveis, pois originários da transferência da Previdência para a Assistência, a partir de 1988, com regulamentação em 1993. Esses se materializam no pagamento do auxílio por nascimento ou morte às famílias com renda per capita mensal inferior a ¼ do

³⁰² Em 1995, o corte de renda estabelecido pela Previdência para acesso aos auxílios natalidade e funeral era de 2,5 (dois e meio) salários mínimos, relativos à remuneração do segurado e não per capita familiar.

³⁰³ Sem especificar quais benefícios seriam assegurados ou de que maneira essas contingências seriam cobertas pela atenção pública, a Loas, em seu parágrafo 2º, diz que os BEs – além da natalidade e morte – poderão ser estabelecidos para situações que se referem à idade (criança e idoso); à deficiência; à maternidade (gestante e nutriz); à família e aos flagelos sociais (calamidade pública).

salário mínimo. Dizem respeito ao cumprimento do Art. 40 (LOAS).

Os *facultativos* deverão compor a concepção e formatação institucional da política municipal de assistência social, com aporte de recursos, o que pressupõe uma negociação política, institucional, social e governamental, com base em diagnóstico social da demanda e do escopo de cobertura da política no âmbito da obrigatoriedade estatal para com a proteção social. São aqueles que se voltam ao atendimento de necessidades geradas por situações e demandas temporárias, cuja prioridade, de acordo com a Loas, é centrada na criança, na família, no idoso, na pessoa com deficiência, gestante, nutriz e nos casos de calamidade pública.

E os *subsidiários* são os que dependem de uma decisão de governo e uma compreensão ampla e comprometida com os direitos inerentes à política de assistência social, no âmbito do sistema de proteção social, independentemente de contribuição. Deverão resultar de proposição do CNAS, com participação das instâncias estaduais e municipais, sendo condicionados à disponibilidade orçamentária nas três esferas de governo. Dizem respeito à instituição de benefícios financeiros subsidiários no valor de até 25% do salário mínimo para cada criança de até 6 anos de idade, cuja renda familiar per capita mensal seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (Art. 22, parágrafo 3º, LOAS: 1993).

O que, na prática, significa um programa de transferência de renda, para complementar ou garantir renda básica para cada família, em situação de pobreza absoluta e com filhos pequenos. Mas os municípios não tem esse tipo de benefícios referenciados na LOAS³⁰⁴. De acordo com Pereira (2010, p.12)

tomando como parâmetro o termo *eventual* que, etimologicamente, pode significar contingência e se referir a provisões pontuais, os benefícios subsidiários para crianças de até 6 anos não seriam eventuais. Pelo contrário, estariam mais bem enquadrados como *benefícios de prestação continuada*, conforme entendeu o primeiro Projeto de Lei que serviu de referência mestra para a elaboração da LOAS. Para esse projeto os chamados benefícios subsidiários seriam obrigatórios e regulares e, por isso, irredutíveis a eventualidades e condicionamentos de caráter político e/ou financeiro, até porque se referem a crianças em processo de desenvolvimento, que requerem atendimentos contínuos.

³⁰⁴ Com escopo mais amplo e distinto, nacionalmente, com recursos do governo federal e execução municipal, o Programa Bolsa Família (PBF), teria o mesmo caráter, embora não reforce o cumprimento do direito previsto na LOAS. Esse Programa vem cumprindo o papel de assegurar *renda mínima* no país, porém, sem que se constitua um direito de caráter obrigatório, sistemático, irredutível e incondicional.

Não obstante a distância da concepção inicial para a atual, a partir de 2007, com a Resolução nº 212/CNAS/2006 e com o Decreto Presidencial nº 6.307/2007, houve um aquecimento na discussão e regulamentação dos Benefícios Eventuais no Brasil³⁰⁵.

Entretanto, ainda que esses instrumentos legais incentivem, cubram e orientem a normatização e execução desses direitos, a maior parte dos municípios ainda os ignora como sua responsabilidade e tal como concebidos e estabelecidos na regulamentação.

8.3 OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS: ASSISTENCIALISMO E INDEFINIÇÃO DO DIREITO

A distância entre as conquistas constitucionais, seguidas da regulamentação nacional e o que ocorre nos municípios em relação aos Benefícios Eventuais é muito grande. Dos três municípios estudados, Goiânia é o único que tem os BEs regulamentados. Por meio da Resolução nº 018/2008, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) aprova, por unanimidade, o texto final da proposta apresentada pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), para regularização desses benefícios no Município.

De acordo com esse texto (SEMAS, 2008, p.2)³⁰⁶, constituem Benefícios Eventuais no Município de Goiânia, “a serem pagos com recursos do tesouro municipal, já inseridos no orçamento” os seguintes:

- Auxílio Natalidade: a ser pago às famílias com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, podendo ser em dinheiro, no valor de um salário mínimo, em única vez, ou em bens de consumo como: alimentação, enxoval, produtos de higiene, limpeza e outros³⁰⁷.

³⁰⁵ Ainda assim, são poucos os municípios que regulamentaram esses benefícios. De acordo com o Relatório sobre o Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais, realizado em 2009 pelo Departamento de Benefícios Eventuais da Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS), em que participaram 4.174 municípios, de cerca de 75% das cidades brasileiras, apenas 29,4% dos municípios que responderam a pesquisa (1.229) regulamentaram os benefícios segundo os parâmetros legais nacionais. (www.mds.gov.br/assistenciaisocial/beneficioseventuais, acesso em janeiro de 2012).

³⁰⁶ Intitulado “Texto final para regulamentação dos Benefícios Eventuais no município de Goiânia”, o qual foi aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Gyn) em reunião ordinária do dia 02/04/2008.

³⁰⁷ Se em bens de consumo, pode-se deduzir que não são no todo, ou seja, o conjunto dos itens, podendo ser um ou outro dos que estão elencados, como alimentação (cesta básica, independente da quantidade e número de itens que a compõe), enxoval, produtos de higiene e limpeza, outros. O que, sendo pagos, certamente acarretará desvantagem a quem de direito, pois o que se paga em bens de consumo, não corresponde ao valor em dinheiro, seja em qualidade ou em quantidade.

- Auxílio Funeral: a ser pago às famílias com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, com comprovação de morte do parente, apresentada em até 90 dias após sua ocorrência. O auxílio poderá ser pago em dinheiro, única vez, no valor de um salário mínimo, para cobrir despesas com urna funerária, remoção, transporte do corpo e taxa de sepultamento³⁰⁸.

Esses dois auxílios, pela regulamentação do município de Goiânia, poderão ser concedidos em pecúnia ou em bens de consumo (natalidade) ou em bens de serviço correspondente (funeral), de acordo com parecer técnico social da Central de Óbitos³⁰⁹, considerando a opção do usuário³¹⁰.

Além desses, são ainda estabelecidos como benefícios eventuais, pelo documento que os regulamentam em Goiânia, com base no texto oficial, os seguintes:

- *Cesta básica emergencial*: que se destina a pessoas e/ou famílias desempregadas, sem acesso à alimentação ou passando por *situação de extrema vulnerabilidade social*³¹¹ e que não estejam incluídas em programas ou benefício social. Se o benefício eventual for destinado à pessoa em tratamento de saúde, deverá ser mediante solicitação médica, por prazo determinado e condicionado à análise e parecer técnico social, realizado pela equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS.
- *Passagem interestadual*: destinada a pessoas e/ou famílias em situação de *extrema vulnerabilidade social*, que se encontram no município de Goiânia e necessitam retornar à sua cidade de origem, não podendo haver reincidência.
- *Foto*: benefício concedido à pessoa que reside em Goiânia, sem condições de obtê-la e que dela necessita para se apresentar em entrevista de emprego e/o inserção no mercado de trabalho.

³⁰⁸ Esse item, em si, apresenta uma incoerência: começa limitando em 90 dias o prazo para o recebimento do auxílio a quem de direito e termina fixando outro prazo: “imediatamente ou em até 24 hs do falecimento” (Texto final para regulamentação dos benefícios eventuais no município de Goiânia, SEMAS, p.3).

³⁰⁹ Tanto a Central de Óbitos do município, como o Controle de Sepultamentos e a Administração de Cemitérios ficam a cargo da Secretaria Municipal de Assistência Social.

³¹⁰ De acordo com informações do setor responsável (Goiânia, 2011), a equipe de profissionais que fazia a análise e emitia o parecer foi transferida para outros setores há mais de um ano e hoje essa avaliação é feita pelo próprio atendente da Central de Óbitos e Controle de Sepultamento da SEMAS. Além disso, nunca foi facultado ao usuário a escolha de receber o benefício em dinheiro ou em bens de consumo ou serviços.

³¹¹ Terminologia adotada para todos os itens que se referem aos BEs no município. Também é expressão muito utilizada nos documentos do município, como relatórios, planos, programas e projetos.

A concessão em todas as situações está condicionada à realização de análise e parecer técnico social pela equipe da SEMAS, e ainda que o atendimento tenha sido descentralizado, realizado nas regiões, pelos CRAS ou outras unidades, identificou-se que há uma centralização do parecer final na sede da Secretaria³¹² para garantir o controle da focalização definida pela política municipal.

O município de Goiânia segue o que é determinado pela LOAS, em seu Artigo 22, no que diz respeito ao principal critério de acesso ao benefício: ter renda familiar mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo. Entretanto, as regulamentações posteriores reforçam a autonomia municipal em fixar outros valores de referências, superiores a esse.

Assim, esse critério para o acesso vai variar entre os municípios. De acordo com o Levantamento Nacional sobre Benefícios Eventuais (MDS, 2009), 54,4% dos que participaram da pesquisa priorizam o público do PBF, BPC e outros; em segundo lugar vem os municípios (45,5% deles) que adotam o critério de renda per capita entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Em Goiânia, na regulamentação dos BEs ocorre o contrário, os dois critérios orientadores são os que apresentam renda menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e que não estejam inseridos em nenhum programa. Critérios que cindem o atendimento e reforçam ações pontuais, finalísticas em si mesmas, e, por conseguinte, não integradas em sua prestação com os demais serviços. O que se opõe às concepções presentes na legislação e orientações nacionais de regulamentação desses direitos.

O CNAS, cumprindo determinação legal que lhe compete a Loas em seu artigo 18, por meio da Resolução nº 212/2006, propõe critérios orientadores para a regulamentação dos benefícios eventuais no âmbito da política de assistência social. Eles são definidos como uma modalidade de provisão de proteção social básica, de caráter suplementar e temporário, que integra organicamente as garantias do SUAS. O art. 3º da Resolução diz que o benefício destina-se aos cidadãos e às famílias com impossibilidade de arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências sociais, cuja

³¹² O que também é comum nos outros municípios do país, não só os aqui analisados. Dos que participaram do levantamento nacional realizado pelo MDS (2009), 74,4% e 67,9% dos municípios viabilizam, respectivamente, seus serviços: benefício funeral e natalidade, na sede do órgão gestor da assistência social.

ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.

O benefício se materializa, de acordo com a Resolução 212/2006, nas formas de auxílio-natalidade e auxílio-funeral. Como prestação temporária, pode ser pago em dinheiro ou em bem de consumo. No primeiro caso (natalidade) para reduzir *vulnerabilidade* provocada por nascimento de membro da família. Os bens de consumo podem ser em forma de enxoval do recém-nascido, incluindo itens de vestuário, utensílios para alimentação e de higiene, observada a qualidade que garanta a dignidade e o respeito à família beneficiária. Quando o benefício for garantido por meio de transferência de valor monetário (pecúnia) deve ter como base de cálculo o valor de custo dos itens dos bens de consumo.

Quanto ao auxílio funeral, constitui-se, pela referida Resolução, em uma única parcela de prestação temporária, paga em valor monetário (pecúnia) ou bens de consumo, na forma de prestação de serviços, para reduzir *vulnerabilidade* provocada por morte do membro da família. Se em forma de serviços, o benefício deve cobrir o custeio das despesas relativas à urna funerária, velório, sepultamento, incluindo transporte funerário, capela, isenção de taxas e colocação de placa de identificação, dentre outros serviços inerentes que garantam a dignidade e o respeito à família beneficiária.

Ambos os benefícios deverão ser pagos à família quantas vezes ocorrer nascimento e morte, o critério orientador é a renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, podendo os municípios não adotá-lo e fixar valor igual ou superior a esse montante, conforme já observado.

Quase um ano depois, o Decreto presidencial nº 6.307/2007, que dispõe sobre os BEs, reforça e complementa o disposto na Resolução CNAS/2006. Ao defini-los como provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, *situações de vulnerabilidade* temporária e de calamidade pública, o Decreto reafirma que os BEs são integrantes da proteção social básica, orgânicos às garantias do SUAS, devendo atender aos princípios de: integração à *rede de serviços socioassistenciais*, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas; constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos; proibição de subordinação a contribuições prévias e de

vinculação a contrapartidas; adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a PNAS; garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos; garantia de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do benefício eventual; afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania; ampla divulgação dos critérios para a sua concessão e desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social (Art.2º, incisos de I a IX, Dec. nº 6.307/2007).

A situação de *vulnerabilidade temporária* caracteriza-se, de acordo com o referido Decreto (2007, Art. 7º), pelo advento de *riscos* (ameaça de sérios padecimentos), *perdas* (privação de bens e de segurança material) e *danos* (agravos sociais e ofensa) à integridade pessoal e familiar, podendo estes decorrer da falta de condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente de alimentação, documentação e domicílio; da situação de abandono ou impossibilidade de garantir abrigo aos filhos, da presença de violência, dentre outras situações sociais que comprometem a sobrevivência. O Decreto diz ainda, em seu penúltimo artigo (9º), que as provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação e outras políticas setoriais não se incluem na modalidade de benefícios eventuais.

Diante dessa concepção, afirma-se que os benefícios eventuais não estão sendo assegurados no Brasil. Nos municípios pesquisados o que ocorre é uma repetição das ações historicamente realizadas no âmbito da assistência social, de forma incerta, pontual, desarticulada com outras ações, com um fim em si mesmo, sem planejamento, acompanhamento e avaliação. Foram renomeados para se adequarem à nova denominação sem que qualquer mudança de concepção tenha sido efetivamente adotada. O que antes era considerado mero assistencialismo, passou a ser chamado de Benefícios Eventuais.

Os Relatórios Anuais de Gestão da SEMAS (Goiânia, 2009/2010, informam que esta secretaria conta com um setor de coordenação dos Benefícios Eventuais, tendo em vista cumprir as determinações legais. Entretanto, “o Município tem trabalhado de forma a atender, na medida do

possível, as demandas advindas desse público” (Relatório 2009, p.74). São elencados como benefícios eventuais e ações desenvolvidas por este setor os seguintes:

QUADRO Nº 6

Goiânia – Descrição e situação dos Benefícios Eventuais

BENEFÍCIOS EVENTUAIS	SITUAÇÃO DE EXECUÇÃO
1. Auxílio Funeral	Prestação gratuita de serviços funerários para famílias carentes (Lei nº 8908/2010)
2. Auxílio Natalidade*	Não efetivado, restrito a parceria com instituições filantrópicas, religiosas e privadas para conseguir enxovais de bebês.
3. Passagem interestadual	Não garantido com recursos públicos (doações de terceiros)
4. Passagem de transporte urbano	Irregular no ano de 2009 e inexistente em 2010
5. Foto	Realizado em 2009 e suspenso em 2010 (parceria com a Igreja Católica)
6. Cesta básica emergencial	Número muito reduzido (condicionado à arrecadação do Banco de Alimentos)
7. Casamentos comunitários	Realizado duas vezes ao ano com cerimônia religiosa e festiva
8. Encaminhamento para isenção de taxa de Registro Civil	Cartórios: isenção de Certidão de Nascimento, divórcio, casamento, 2ª via de certidão de óbito, dentre outros
9. Encaminhamento para Instituto de Identificação (RG)	Secretaria de Segurança pública: isenção de taxa de Atestado de Bons Antecedentes (1ª ou 2ª via)
10. Encaminhamento para o Ministério Público	Orientação para conseguir documentos provenientes de outras cidades/estados ou certidão de nascimento tardia.

FONTE: Relatórios Anuais de Gestão/ SEMAS (2008/2009/2010). Elaboração própria.

* Esse benefício deixou de constar no relatório de 2010.

Não constam na regulamentação municipal, mas são frequentes nos relatórios de Goiânia, no campo dos benefícios eventuais, o registro das seguintes ações:

- Encaminhamento para o Ministério Público;
- Encaminhamento para Instituto de Identificação (RG);
- Encaminhamento para isenção de taxa de registro civil,
- Casamentos comunitários e passagem de transporte urbano;
- Visitas domiciliares, encaminhamento de pessoas em situação de rua;
- Ações intersetoriais; orientações socioassistenciais;
- Ligações interurbanas etc.

Mais uma vez, aqui, os meios são contabilizados como resultado derradeiro, no qual a ação é tomada com objetivo intrínseco, se encerrando nela mesma e não na garantia do direito.

Além desses também existem, de acordo com o setor responsável

(Goiânia, 2012), os cobertores, conseguidos pela secretária junto à Organização das Voluntárias de Goiás (OVG) e os encaminhamentos (por escrito) de pessoas em situação de rua para refeição em unidade próxima e conveniada com a Secretaria, a Casa de acolhida São Tomaz de Villanova, que fornece almoço e atendimento aos dependentes de álcool.

Em Anápolis, os Benefícios Eventuais, da maneira como nomina e prevê a legislação, não são mencionados em nenhum dos documentos pesquisados. Chamados de *Atendimento Emergencial*, o Relatório de Gestão (2009) explicita os seguintes serviços e ações:

- Benefício de Prestação Continuada - BPC;
- Atendimento Emergencial (alimentos, roupas, calçados, utensílios domésticos, passagens, medicamentos etc.);
- OVG (fraldas geriátricas, enxoval para bebê, leite de soja, cadeira de rodas e banho etc.);
- Doações de urnas funerárias (através de convênios com funerárias);
- Liberação de isenção de taxa de sepultamento;
- Encaminhamentos para documentação civil;
- Encaminhamentos para qualificação profissional (Programa Qualificar) e mercado de trabalho (SINE);
- Encaminhamento para albergues;
- Encaminhamentos para a Rede de Atendimento Socioassistencial;
- Encaminhamento para isenção de passagens do transporte coletivo urbano para idosos e deficientes;
- Encaminhamento para isenção de passagens do transporte interestadual para idosos.

Ainda, de acordo com o Relatório de Gestão do município (Anápolis, 2009), os atendimentos mais expressivos são: *doação eventual de passagens; encaminhamentos à rede de saúde; encaminhamento de migrantes a albergues; encaminhamento ao Programa Renda Cidadã, Programa Bolsa Família (mediante triagem domiciliar), doação de material de construção; doação de cestas básicas; doação de colchões, cobertores e agasalhos; doação de peças de vestuário; encaminhamentos ao SINE e isenção funerária:*

QUADRO Nº 7

ATENDIMENTOS	TOTAL
Encaminhamento ao BPC	220
Doação de cestas básicas	1560
Encaminhamentos OVG	200
Doação de urnas funerárias	100
Encaminhamento documentos	1077
Encaminhamento SINE	7500
Encaminhamento albergue	660
Doação de passagens	11
Encaminhamento passe livre	180
Visitas domiciliares	660
Doação de roupas e calçados	114
Doação de utensílios domésticos	49
Encaminhamento cursos qualificação	780
Encaminhamentos proteção social especial	380
TOTAL	13.491

Fonte: Relatório de gestão 2009 (SEMDS – Anápolis)

Ainda consta no relatório uma ação denominada *Disk Doações*, “em funcionamento, mas com estudos de melhoria, conscientização, buscando confiabilidade pública e transparência; material de divulgação e publicidade em processo de compra” (Relatório de Gestão 2009, p. 71/72).

Com intenção de facilitar a colaboração da sociedade, essa iniciativa e os “atendimentos emergenciais”, demonstram a direção que prevalece, ou seja, aquela que reforça o “social refilantropizado, despolitizado e despublicizado” (YAZBEK, 2009, p.139). Isso significa que predominam o assistencialismo, a incerteza do atendimento e uma grande distancia da concepção de direito dos BEs na Loas e nas regulamentações e orientações subsequentes, com a realidade dos municípios.

Em Aparecida de Goiânia, os BEs aparecem no PPA e são definidos conforme quadro nº 8:

QUADRO Nº 8

Equipamentos de Referência	Unidade de Execução	Benefícios “concedidos”
CRAS	Unidades dos CRAS Secretaria Municipal de Ação Social	<ul style="list-style-type: none"> - encaminhamento para brigo - Autorização para viagem interestadual - Cesta básica - Auxílio funeral - Doação de kit enxoval para bebê - doação de cadeiras de roda - doação de cadeiras higiênicas - doação de fraldas descartável - doação de muletas - doação de cobertores - autorização para viagem intermunicipal - tratamento fora de domicílio

Fonte: Plano Plurianual da Assistência Social 2010-2013. Elaborado pela Secretaria de Ação Social.

Sempre mencionados como *doação*, os BEs revelam muito da concepção vigente nos municípios. A forma de provisão, o conteúdo e a execução não seguem a lógica do direito, sistemático e regulamentado. Uma realidade que não acompanhou as mudanças da legislação previdenciária e da assistência social. Estão longe de compor os direitos sinalizados nas resoluções nacionais, bem como serem integrados ao atendimento das necessidades básicas da população demandatária, no campo do direito devido pelo Estado e não como benemerência.

Conforme a regulamentação específica, a partir de 2007 (Decreto Presidencial nº 6.307), os BEs se referem à situação de *vulnerabilidade temporária*, caracterizada pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar com riscos de padecimentos, privação de bens e segurança material. Os quais decorrem da falta de condições para suprir a reprodução social cotidiana do demandatário e sua família, principalmente no que se refere à alimentação, abrigo, situações de ameaça à vida, desastres, calamidade pública e outros que comprometem a sobrevivência.

Entretanto, nos municípios, desde os tradicionais auxílios (natalidade e funeral) aos encaminhamentos para os serviços, programas, projetos e benefícios são computados como Benefícios Eventuais em seus relatórios de gestão. O que revela uma incompreensão da trajetória e da definição e dos acessos que esses direitos devem garantir como obrigação do Estado.

QUADRO Nº 9

Situação dos BEs por município, tipo, critério de acesso e origem dos recursos:

Município	Regulamentação	Tipos BEs	Como	Critério (renda)	Recursos (Pub/priv/terc)
Goiânia	Sim	Auxílio Natalidade	Distribuição de Enxoval p/ Recém nascido	¼ SM	Doção de terceiros (particular)
		Auxílio Funeral	Serviços	“Carência”	Terceirizado
		Outros	Cesta Básica	Vulnerabilidade extrema e não estar incluído em outro programa ou benefício	Público federal e privado (BA)
			Abrigo	Situação de rua	Próprio
Anápolis	Não	Auxílio Natalidade	Enxoval para recém-nascido	Não definido	Estado (OVG)
		Auxílio Funeral	Serviços	--	Terceirizado
		Outros	Cesta Básica	Não especificado	--
			Abrigo	Situação de rua	Terceirizado
Aparecida de Goiânia	Não	Auxílio Natalidade	Enxoval para recém-nascido	Não especificado	Públicos municipais
		Auxílio Funeral	Serviços	Ter Cad.Único e/ou benefício social	Públicos municipais
		Outros	Cesta Básica	Não especificado	Doações (privados)
			Abrigo	Situação de rua	Não tem

Fonte: Relatórios de gestão, planos plurianuais (anos: 2009/2010/2011) e informações coletadas pela autora juntos aos setores responsáveis de cada município (2011). Elaboração própria.

8.3.1. Auxílio Funeral

O Auxílio Funeral de Goiânia é regulamentado pela Lei nº 8.908, de 03 de maio de 2010³¹³, que autoriza o Poder Executivo a outorgar concessão remunerada para a exploração do serviço funerário municipal e dá outras providências. De acordo com o Art. 5º da referida Lei, a prestação gratuita de serviços funerários às *famílias carentes* será assegurada mediante a apresentação de comprovante e requisição do Poder Público Municipal, sem ônus para os cofres públicos. O que significa que o poder público não gasta, apenas deixa de receber a porcentagem que teria sobre os serviços (privados).

³¹³ Publicada no Diário Oficial do Município Nº 4.854, de quarta-feira - 05/05/2010 (p.2).

O papel da prefeitura é regulamentar e requisitar a atuação das empresas funerárias, as quais prestam obrigatoriamente esses serviços. Sendo que

o atendimento gratuito de pessoas carentes, assim reconhecidos pelo Poder Público, compreende no fornecimento de urna popular, na remoção para o velório em cemitério público ou residência (a critério dos familiares), na preparação do corpo quando necessária, e no transporte para o sepultamento [§ 1º]. Os critérios para prestação gratuita de serviços funerários às famílias carentes, bem como as demais especificações dos serviços e produtos serão estabelecidos em ato próprio regulamentador do Poder Público Concedente [§ 2º].

De acordo com profissionais do setor responsável (Goiânia, 2011), esses critérios ainda não foram regulamentados e os serviços são realizados com critérios informais, por exemplo, ser morador de Goiânia. O benefício é garantido dentro do limite de 6% por funerária, cota estabelecida para realização dos serviços. Uma vez excedida a cota estabelecida em Lei, faz-se nova distribuição e inicia a do mês seguinte, de modo que o município fica devendo para as funerárias parte da cota do próximo mês (cerca de 40 pessoas por mês). Informam os responsáveis que ninguém fica sem receber o benefício, desde que seja carente. Outro critério informal que orienta os serviços é o setor onde reside e a profissão do solicitante. A identificação de “carente” é feita pelo atendente. A Resolução aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (2008), que define até ¼ do salário mínimo para acesso, não é conhecida e considerada pelos trabalhadores da Central de Óbitos e Controle de Sepultamento da SEMAS.

Em vez disso, o solicitante assina uma declaração, onde assume inteira responsabilidade sobre a informação de que é carente, se comprometendo a restituir a funerária e ao poder público todos os gastos realizados no sepultamento, caso haja suspeita e comprovação do contrário, ou seja, que apresenta condições de pagar. O “fiscal” da veracidade da informação é a própria empresa (funerária), pois ela, além de ser quem executa o serviço e tem o contato direto com a realidade de vida do solicitante, no momento em que presta o atendimento, é a principal interessada na restituição, pois é quem deixa de receber.

O serviço funeral prestado pelas empresas, segundo informam os trabalhadores do setor (2011), é tão simples, que só o aceita quem não tem condições de custear outro. Com base nessa informação, pode-se inferir que a

qualidade serviço, por si, já seleciona as pessoas. Além do atendimento (terceirizado), a Semas oferece uma roupa, tipo beca, para o sepultamento, mas é usada só em indigentes, pois, se há parentes, estes reclamam e buscam alternativa.

Em Aparecida de Goiânia, o benefício também existe em forma de serviços, ainda públicos. A prefeitura conta com uma funerária própria para atender quem não pode pagar. Aqueles que podem procuram a rede particular. A Funerária Municipal foi ligada ao órgão gestor da assistência social, mas passou, há cerca de dois anos, para a gerência da Secretaria de Regulação Urbana³¹⁴. Nesse município, diferentemente dos demais, o serviço funeral para pessoas de baixa renda não tem relação direta com a assistência social. São completos³¹⁵ e prestados aos que comprovem situação de pobreza. O que é feito mediante apresentação de cartão de vínculo com o Bolsa Família ou outro programa social.

O serviço é padronizado e a família paga uma taxa de R\$54,60 (cinquenta e quatro reais e sessenta centavos), relativa ao jazigo (terreno), podendo ser isenta se não tiver condições de pagá-la. Para os que possuem jazigo particular no cemitério público³¹⁶ e não demandam os serviços funerários da Prefeitura, por estarem fora do critério de pobreza, a taxa de sepultamento é de R\$ 141,50. Esses recursos são destinados à manutenção e à gratuidade dos serviços funerários, de forma redistributiva. Sem relação com o órgão gestor da assistência social, nesse município os serviços funerários ainda tem um modelo bem diferente dos outros dois.

Em Anápolis os serviços são regulados pela Lei Municipal de Nº 2.514

³¹⁴ Esse serviço está sendo reestruturado para se tornar uma Central de Óbitos do município, seguindo o modelo de Goiânia. Foi aprovada a Lei nº 3.017 em 21 de dezembro de 2011 que ainda não estava em vigor na data de realização desta pesquisa. Segundo informação recebida ainda seria necessário realizar o processo de licitação e os serviços serão terceirizados, e apenas controlados pela prefeitura. O benefício funeral prestado às famílias de baixa renda deixará de ser público e será prestado como contrapartida das funerárias que exploram os serviços no município, em sistema de rodízio. Exatamente como é o modelo da capital e bem próximo do modelo de Anápolis.

³¹⁵ É fornecida a urna (envernizada), vela, flores, preparação do corpo, a remoção para o velório (maioria realizado nos domicílios) e remoção para o cemitério, além de serem emprestados os cavaletes de suporte para a urna, porta bíblia, luminosos com fio para o local do velório etc. Tudo isso é licitado uma vez por ano no município, portanto, os serviços são, até o momento, totalmente públicos.

³¹⁶ Uma parte dos terrenos (jazigos) dos cemitérios públicos é comercializada como propriedade particular, de uso exclusivo e perene da família proprietária, a outra, destina-se ao sepultamento dos que não podem comprar seus jazigos, mas neles podem permanecer até cinco anos, quando a família é avisada que os ossos serão removidos para que o terreno seja reutilizado. Se a família não puder comprar o terreno, fica sem a referência (endereço) de onde foram enterrados seus entes.

de 25/09/1997. Também dentro da Secretaria responsável pela Assistência Social no município, os serviços funerários aos pobres são terceirizados. Realizam-se em sistema de rodízio com oito funerárias que atuam com incentivos fiscais do município. Igual aos procedimentos de Goiânia, as funerárias tem a obrigação de prestar, como contrapartida dos incentivos fiscais e da concessão, o atendimento funeral aos pobres para a prefeitura, “de graça”. Além disso, essas empresas pagam para o poder público 4% de seu faturamento bruto mensal, recursos que ficam para a assistência social³¹⁷. O critério para os assistentes sociais da Secretaria³¹⁸ autorizarem os serviços é de que seja família com renda familiar per capita de até ½ salário mínimo, ou seja, superior ao que consta na Loas.

Uma peculiaridade desse município é que as pessoas atendidas recebem a urna e os serviços funerários, porém não têm direito ao velório. Logo após a preparação do corpo, passa pela capela do cemitério e segue o cortejo, sem poder cumprir o ritual de passar várias horas com o corpo. Informa a responsável (2012) que esse tempo elevaria muito o custo para as funerárias e elas não o fazem.

É pertinente lembrar que antes de o benefício ser extinto da Previdência, esse serviço era realizado pela rede assistencial filantrópica ou pela ex LBA, aos pobres e desprovidos do seguro social, ainda que de maneira precária, só assegurando a urna para enterrar. Isso explica porque, em praticamente todos os municípios, esses serviços estão dentro dos órgãos gestores da política de assistência social. Essa área continua a gerir os serviços funerários, mesmo sem relação conceitual com os objetivos e direitos da política de assistência social, a considerar a forma como se efetiva.

A hipótese é de que esses serviços permanecem nessa política porque constitui via de ampliação dos recursos para a pasta de assistência social³¹⁹.

³¹⁷ Esses recursos, de acordo com trabalhadora do setor (2012), são gastos em programas próprios do município, aqueles que não recebem financiamento do governo federal, além de serem destinados a entidades conveniadas com a SEMDS.

³¹⁸ De segunda a sexta feira, a seleção socioeconômica para acessar o serviço é feita por assistentes sociais da Secretaria. Já nos fins de semana quem faz essa seleção é o Conselho Tutelar, único órgão de plantão nesse período, segundo informações do setor responsável (2012).

³¹⁹ A porcentagem ganha com esses serviços junto às funerárias locais nos municípios (Goiânia e Anápolis) é contabilizada, ao final, como orçamento próprio. O que também leva a crer que a soma dos recursos financeiros da assistência social nos municípios, exceto Aparecida de Goiânia, além do Governo Federal, vem dos serviços funerários. Em síntese, os recursos captados nesses serviços foram, por

Além, claro, da sua “especificidade” histórica de lidar com as várias necessidades dos pobres, incluindo agora os que perderam os benefícios previdenciários, ainda que segurados.

O auxílio funeral, pela pesquisa de 2009 do MDS, é o mais ofertado nos municípios, com 93,5% dos que participaram da pesquisa, embora 38,1% desses municípios ainda desconheçam sua função de normatizá-lo. O serviço, em 55,3% dos municípios se dá em forma de distribuição de bens, mais precisamente no repasse da urna funerária (95,1%), despesas com sepultamento (53,4%) e necessidades urgentes da família (54,4%). Entretanto, inespecífico, esse último, deve ser relativizado, pois pode ser uma repetição dos itens precedentes, vez que a urna e o sepultamento, em caso de morte, são necessidades urgentes da família.

8.3.2 Auxílio Natalidade

O auxílio natalidade³²⁰, a rigor, não existe em nenhum dos três municípios. Em Goiânia ele está previsto na regulamentação, mas nunca foi garantido. De acordo com os relatórios de gestão “a Semas não tem esse serviço estruturado, mas a Divisão tem estabelecido parcerias com a OVG [...]” (Relatório de Gestão 2009, p.75). O enxoval de recém-nascido só tem disponível na SEMAS quando a equipe recebe doação de um grupo de mulheres espíritas, por solicitação da assistente social. De acordo com profissional do setor (2011), essa doação ocorre por contato pessoal de membros da equipe com o grupo de mulheres.

De fato, para viabilizar o atendimento é preciso contar com ações típicas de caridade organizada de setores privados e religiosos, além de relações pessoais das profissionais que atendem essa demanda. Entretanto, nos

muitos anos, importante fonte de financiamento (não exclusiva) da política de assistência social. Com a transformação da Fundação em Secretaria, esses recursos passam a compor o orçamento geral da prefeitura e só os serviços permanecem no órgão gestor. Em Anápolis os recursos arrecadados junto às funerárias ficam para a assistência social e em Aparecida as duas áreas não tem mais relação direta, nem de gestão, nem financeira.

³²⁰ Segundo o Relatório sobre o Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais (MDS, 2009) o auxílio natalidade é *ofertado* em 55,3% dos municípios, mas 46,2% deles desconhecem sua função de normatizá-lo. Em 75,3% dos municípios é *ofertado* o benefício na forma de distribuição de bens, cujo valor correspondente declarado mais recorrente é de até ½ salário mínimo em 53,4% dos municípios. A garantia de itens voltados às necessidades do recém-nascido ocorre em 99,2% das cidades, ou seja, o mesmo *enxovalzinho do bebê*, historicamente distribuído pela assistência social.

relatórios de gestão, esse aspecto quase sempre é velado, aparece como atendimento público e obrigação estatal cumprida.

Ademais, a característica de ser uma ação, majoritariamente, efetivada na sede do órgão gestor e não nos CRAS, indica – em Goiânia e Anápolis - a prevalência da centralização e possível reprodução de práticas personalistas, voltadas a interesses políticos e eleitoreiros, seja na esfera pública ou privada. De acordo com Pereira (2010, p.20)

na verdade, muitos municípios não têm clareza conceitual de suas ações sociais e não sabem distinguir ações personalistas e não especializadas desenvolvidas por pessoas de boa vontade e por primeiras damas dos Benefícios Eventuais inscritos na Loas.

Com base nos instrumentos nacionais que orientam a normatização dos Benefícios Eventuais, eles podem ser pagos em bens de consumo³²¹, porém, deverá ser observada a qualidade que garanta a dignidade e o respeito à família beneficiária. Por isso, quando for pago na forma de valor monetário (pecúnia) deve ter como base de cálculo o valor de custo dos itens dos bens de consumo. Mas muito longe disso, o poder público em Goiânia não tem efetivado gastos com esse benefício (auxílio natalidade), tampouco com o auxílio funeral. Nesse, deixa de receber o percentual de 20% em relação aos serviços pagos e executados por empresas, mas não chega a gastar. O mesmo ocorre em Anápolis. Já em Aparecida a primeira dama dá continuidade à fabricação própria do enxoval para recém-nascido³²² que é repassado às gestantes, quase sempre, por meio dos CRAS.

8.3.3 Outros “direitos” chamados de benefícios eventuais.

Uma expressiva demanda social que não é assegurada em nenhum dos municípios pesquisados é o direito de retorno ao Estado ou cidade de origem (passagem interestadual) quando a pessoa vem em busca de trabalho, de tratamento de saúde, de outros parentes ou quando sai “andando a esmo”, sem vínculos familiares e busca retornar ao seu lugar originário. Este benefício

³²¹ O que pode ser, por exemplo, em forma de enxoval de recém-nascido, incluindo itens de vestuário, utensílios para alimentação, de higiene, etc.

³²² Tem uma costureira contratada pelo município para toda a demanda da secretaria. O enxoval confeccionado é muito simples, não podendo ser classificado como auxílio natalidade, se o parâmetro for o direito perdido no âmbito da previdência. É composto por dois conjuntos de pagãs, dois mijoezinhos, duas fraldinhas de pano, dois cueiros e, esporadicamente, uma pequena quantidade de fraldas descartáveis.

está previsto na regulamentação dos BEs em Goiânia, e mesmo com focalização na “extrema vulnerabilidade”, acrescida da advertência de não poder haver reincidência, não é garantido regularmente e com recursos públicos desde 2009³²³.

O usuário, nesse caso tratado como forasteiro, é “deportado”, banido do Estado concedente do benefício, que é pontual e sem chance de se repetir. A lógica é a de entregar o problema ao município de origem, sem considerar o contexto nacional, e a (re)produção comum da situação, estrutural e inerente à lógica dessa sociabilidade.

Na realidade, o que se faz nesse procedimento é, sobretudo, reforçar a concepção que responsabiliza o usuário por sua situação, desobrigando o Estado (nos seus três níveis de governo), a encontrar meios de assegurar o acesso aos direitos e satisfação de necessidades básicas, independentemente de onde se encontram as pessoas com suas privações, as quais demandam a presença e respostas do poder público.

Tal como o (não) acesso a passagens interestaduais também o direito de mobilidade urbana não ocorre. Os usuários, nos três municípios pesquisados, deixam de acessar a política por falta de dinheiro para pagar ônibus. Situação que vem contribuindo para impedir a realização dos serviços e a integração destes com os benefícios, programas e projetos, inviabilizando a participação nas atividades dos dois níveis de atenção do SUAS. Assim, identificou-se que é corriqueira a interrupção de atendimento/acompanhamento por falta de condições do usuário de pagar o transporte coletivo.

As passagens interestaduais e de transporte coletivo urbano devem ser garantidas como meio de assegurar os atendimentos que compõem os esforços de mudanças da situação de vida dos usuários da política. É um direito que precisa ser acessado de forma sistemática, contínua e sem demora. Porém, o que ocorre é o contrário: não tem sido garantido com recursos públicos, demora e é incerto. Quando os profissionais conseguem garantir o “direito” é por doações de terceiros. Nesse contexto, o profissional passa a

³²³ De acordo com informação do Relatório de Gestão da Proteção Básica (Goiânia, 2010), por meio do Posto de Serviço Social da Rodoviária, durante o ano, foram doadas 14 passagens por cortesia das empresas; conseguidas 105 de familiares; 24 das prefeituras do interior, e do poder público local nenhuma.

desempenhar o papel de “pedinte” e não de mediador de acesso a direitos.

À medida que a necessidade não é atendida de forma regular, mas só quando tem recursos (e nunca tem) e/ou com ajuda de terceiros, não é direito, é ação pontual, isolada e assistencialista. Na situação do direito à passagem em Goiânia, pela regulamentação dos BEs nesse município, o solicitante ainda é moralmente coagido a não ser reincidente³²⁴. Nessa direção, não há compromisso público com as situações dos demandatários, a relação é imediatista e pontual. O papel que assume o município se restringe a passar adiante um “problema”, reproduzindo a típica unilateralidade autoritária presentes na lógica do pensamento social conservador que não só nega o direito como se sucumbe à moralização da *questão social*.

Com o objetivo de subsidiar a consecução de documentos e a procura de trabalho, a *foto*, como benefício eventual, é mais um exemplo de ação com finalidade endógena na política de Assistência Social de Goiânia. Não é uma ação sistemática, planejada e articulada ao conjunto de direitos da política. Também não se realiza com recursos públicos, mas por meio de terceiros, nesse caso, a Igreja Católica³²⁵. No entanto, é contabilizada como ação pública, cujo Estado assume a mera tarefa de informar onde e como conseguir o atendimento ou de pedir que sua demanda seja incluída na caridade religiosa, dada sua incapacidade de provisão e exercício de responsabilidade pública e legal.

Outro benefício previsto na regulamentação municipal em Goiânia é a Cesta Básica, denominada de *emergencial*. Da mesma maneira é classificada nos demais municípios, ainda que não regulamentada tal como na capital. A hipótese é de a característica *emergencial* não só tem relação com a focalização e consequente rigidez de acesso, como intenta livrar esse atendimento da pecha do assistencialismo. De fato, se limitam, quando efetivados, àquelas situações de extrema urgência e muitas vezes determinadas por instâncias jurídicas. De acordo com assistente social de um CRAS (n.1, Goiânia, 2011): “a Semas não tem benefícios eventuais. Se há fome, encaminhamos para a Igreja, pois na Secretaria não é possível. Temos

³²⁴ Reincidente significa teimoso, insistente e reincidir quer dizer recair, tornar a praticar um crime da mesma espécie (Dicionário de Língua Portuguesa Silveira Bueno, São Paulo, FTD, 2000).

³²⁵ Faz parte da caridade praticada pela Igreja Nossa Senhora de Fátima e Igreja Matriz de Campinas, com dias, horários e quantidades determinados.

amigos que doam e não a SEMAS”.

Em Anápolis, distintamente dos outros dois, a cesta básica é sistematicamente garantida no atendimento da secretaria, a despeito do rigor da focalização. É o único município pesquisado que realiza regularmente a licitação para a compra de gêneros alimentícios. O atendimento não é excludente, mas contextualizado na necessidade, podendo se repetir, independentemente de inserção em outros programas.

Por falta de destinação de recursos públicos nos outros municípios, há um número muito reduzido de atendimentos, embora seja grande a demanda que aparece nos CRAS, identificadas inclusive em famílias que já recebem transferência de renda (Bolsa Família e BPC). A esses não é possível garantir atendimento com cesta básica em Goiânia, o contrário ocorre em Anápolis.

A concepção de atendimentos excludentes e não complementares passa ao largo da perspectiva de uma política *preventiva do rompimento de vínculos familiares, sociais e comunitários* e, sobretudo, se volta à ideia de mínimos, com focalização na pobreza extrema e nas situações emergenciais, com clara referência no ideário liberal e conservador.

Em Goiânia o acesso (emergencial) a gêneros alimentícios é incerto também porque depende, nos últimos anos, da arrecadação do programa Banco Municipal de Alimentos (BA)³²⁶. De acordo com trabalhadores do setor (2012), as doações ao BA são incertas e em quantidade insuficiente para manter duas crescentes demandas da política de assistência social do município: as cestas básicas e o funcionamento diário das Unidades com seus programas (PETI, Projovem, Grupos de convivência etc.). Segundo o Relatório de Gestão da Semas (2010, p.18), “Esses alimentos são distribuídos às entidades que compõem a rede complementar de proteção social” do município, cadastradas no Banco de Alimentos (BA). Entretanto, a captação e distribuição de gêneros alimentícios para entidades filantrópicas praticamente não ocorre. O que se constatou foi um abastecimento das unidades públicas,

³²⁶ O Banco Municipal de Alimentos é um equipamento público instituído na gestão do PT (2001-2004), em parceria com o MDS e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Embora ligado à política de assistência social, o BA devia compor uma política de abastecimento e segurança alimentar do município. Tem a finalidade de arrecadar alimentos, por meio de doação de unidades de produção, comercialização, armazenagem e processamento destes alimentos, fazendo que sejam destinados gratuitamente, após análise, seleção, classificação e embalagem, às famílias de baixa renda que vivem em situação de insegurança alimentar.

devido à insuficiência de recursos próprios para mantê-las.

Em 2011 o Programa Banco de Alimentos inicia a compra direta da agricultura familiar³²⁷, com recursos do governo federal, conforme estava previsto desde a implantação do BA no município. A destinação vem sendo a mesma, isto é, as unidades públicas e, às vezes, filantrópicas de assistência social.³²⁸ A finalidade originária desse equipamento é a articulação de ações para enfrentar a fome, por meio do combate ao desperdício, melhor aproveitamento de alimentos, buscando a complementação alimentar. No entanto, esse objetivo foi desvirtuado em função do decrescente investimento público do município na área da assistência social.

Assim, o que deveria complementar as ações da assistência social no campo da segurança alimentar, acabou se transformando em estratégia de abastecimento cotidiano das unidades públicas (SEMAS). Em avaliação recente do MDS (2010), relativa aos BAs existentes no Brasil, identificou-se que o maior desafio desse programa é manter a regularidade na captação de doações. Essa dificuldade também soma para que os serviços sejam pontuais, descontínuos, com prestação incerta.

Mesmo diante de tais dificuldades, os demais municípios (Anápolis e Aparecida) contam com projeto em andamento junto ao governo federal para implantar seus BAs. O investimento público local na assistência social, bem aquém do necessário, tem levado os municípios a depender cada vez mais de

³²⁷ O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) é do Governo Federal e realizado pelo MDS. Após aprovação em edital, com exigência de contrapartida do município, esse Ministério repassa recursos para a compra de produção dos pequenos agricultores cadastrados. A Semas/Goiânia recebeu durante 2011 e início de 2012 um montante de R\$794.871,00 (parcelado em três vezes) para essa compra direta dos fornecedores. A contrapartida municipal é de três parcelas de R\$11.030,88, ou seja, R\$33.092,64, o que equivale a pouco mais de 4% do total. Atualmente são 62 agricultores cadastrados no programa, que venderam ao BA 93.653,85 toneladas de alimentos perecíveis (frutas, vegetais e outros). O município não consegue gastar todo o dinheiro, porque são poucos os produtores cadastrados. Além disso, de acordo com informações dos trabalhadores do BA, o tempo entre a entrega dos alimentos e o pagamento do fornecedor, de quatro a cinco meses, desestimula o (a) agricultor (a) a entrar no programa. Ainda, o Banco de Alimentos recebe doações da Companhia de Abastecimento Nacional de Alimentos (CONAB): arroz, feijão, farinha, fubá etc.; do Depósito Público Municipal: alimentos perecíveis apreendidos; da Central de Abastecimento de Goiás S.A (CEASA): vegetais e frutas e da Rede de Supermercados Carrefour. Em Anápolis e em Aparecida não existe Banco de Alimentos, mas há proposta para pleitear parceria com o Governo Federal e implantar o programa.

³²⁸ Atualmente são 153 unidades cadastradas, entre CRAS, CREAS e entidades filantrópicas. Mas em função da grande demanda pública, gerada pelo déficit de compras com recursos próprios, a arrecadação do Banco, de acordo com sua coordenação, abastece prioritariamente a rede pública, principalmente os abrigos Casa de Acolhida e Complexo 24 horas, deixando de atender as entidades da rede privada.

repasse federais, com o risco da inanição de seus programas, serviços e projetos. Decrescendo os recursos próprios, os municípios vêm, paulatinamente, se transformando em executores de programas e projetos federais, para os quais entram com contrapartidas simbólicas, por editais e ao preço de sua própria autonomia.

Nos três municípios pesquisados se mantém na Assistência Social as cadeiras de rodas e higiênicas, muletas, colchões especiais e camas hospitalares, bengalas, andadores, fraldas descartáveis para pessoas com deficiência e idosos, agasalhos, etc. Porém, com algumas diferenças; em Goiânia, a assistência social não compra mais esses objetos, só gerencia os que já possuíam, emprestando-os aos solicitantes, de acordo com critérios de necessidade identificados na seleção socioeconômica.

No município de Aparecida de Goiânia o setor que operacionaliza o acesso a esses *benefícios* é denominado Serviço Social e, de acordo com ele, houve uma pequena mudança nos últimos anos. Hoje a política de Saúde licita/compra, e a política de Assistência social “distribui” e/ou controla o empréstimo desses equipamentos. Como a licitação demora e nunca tem o bastante para a demanda, o setor recorre a doação de empresas e entidades filantrópicas como a Organização das Voluntárias de Goiás (OVG)³²⁹ e a Vila São Cottolengo³³⁰.

³²⁹ Essa organização tem sede em Goiânia e foi criada no contexto da ditadura militar no Brasil, em 30 de outubro de 1947, seguindo o espectro de órgão semelhante em âmbito nacional, a Legião Brasileira de Boa Vontade (LBA). A OVG também foi uma iniciativa do damismo, liderada pela então esposa do governador (Jeronymo Coimbra Bueno), Sr^a Ambrosina Coimbra Bueno. A entidade nasceu da articulação com grupo de mulheres da Igreja Católica, ligadas à Arquidiocese (que coordenou a entidade por 20 anos), com o propósito de ser um “órgão de auxílio voluntário aos hospitais, maternidades, orfanatos, e demais entidades de assistência social”, voltado ao atendimento de necessidades emergenciais de famílias de baixa renda, por meio de ações voluntárias (www.ovg.org.br). Em consequência, institucionaliza-se o padrão religioso de caridade sob o augúrio do poder público, encetando a histórica e ainda vigente relação patrimonialista entre público/privado na assistência social.

³³⁰ Criada em 1951, por religiosos redentoristas, inicialmente para servir de abrigo a moradores de rua, essa instituição se transformou, ao longo dos seus mais de 60 anos de existência, em um hospital de complexo atendimento a pessoas com deficiências múltiplas (no momento, 365) que vivem em leitos de longa permanência. Situação que ocorre principalmente, quando são abandonados por seus familiares, os quais não têm condições de manter os cuidados necessários a seus parentes, e eles se tornam moradores da Vila (Informações baseadas nas divulgações do site <http://www.cottolengo.org.br>, em 20/12/2011) Por isso, essa entidade estabelece, historicamente, relação conveniente com o poder público nas áreas de saúde, educação e assistência social. É uma instituição gerenciada por padres redentoristas e religiosas, Irmãs Filhas da Caridade de São Vicente de Paula, com sede no município de Trindade -Go. Trabalha com reabilitação física e auditiva, sendo, atualmente, uma das maiores parceiras na Secretaria de Ação Social de Aparecida Goiânia na doação de cadeiras de rodas, muletas, bengalas, órteses e próteses para atender a população que procura o poder público.

Sem regulamentação dos BEs, além de órteses e próteses, a Secretaria de Ação Social de Aparecida, garante o atendimento de fraldas descartáveis para adultos (idosos) e pessoas com deficiência, as quais são compradas pela área da saúde e gerenciadas pela área da assistência social. Mas, de acordo com profissionais do Serviço Social, a cesta básica ainda é a maior demanda apresentada pelos usuários ao setor³³¹.

Com exceção das fraldas, os demais produtos são adquiridos pela Secretaria de Assistência Social, mas como há demora na reposição no estoque, durante vários meses do ano os profissionais não podem contar com sua disponibilidade pelo próprio órgão gestor. Assim, mais uma vez, buscam doações da iniciativa privada e instituições filantrópicas como a Vila São Cottolengo e a Organização das Voluntárias de Goiás (OVG)³³², presidida pela primeira dama do Estado de Goiás.

Em Aparecida, distintamente dos outros municípios pesquisados, ainda é realizado pela Assistência Social o transporte regular de pacientes para tratamento de saúde fora do domicílio (TFD). Existe um transporte próprio que leva regularmente dentro ou fora do município, os cadastrados no serviço para fazerem hemodiálise, químio e radioterapia ou para obterem órteses e próteses sob medida, reabilitação etc.³³³.

Já em Anápolis todos os objetos historicamente distribuídos de forma assistencialista, citados acima, ainda são garantidos pela Assistência Social,

³³¹ A profissional do setor responsável informou que há quatro meses não tem nada para “distribuir”. E quando a situação de fome é muito grave, se junta os trabalhadores e cada um dá o que pode para atender a emergência: “traz de casa”. Além disso, é comum o assistente social fazer a visita domiciliar e não conseguir atender a demanda por falta de recursos disponíveis na Secretaria. “A pessoa fica cobrando e pedimos que tenha paciência, quando sair a gente leva e não sai” (Secretaria de Desenvolvimento Social, Aparecida de Goiânia, 2011).

³³² A OVG, em função de ter se tornado uma grande fornecedora de bens tipo cadeira de rodas, bengalas, muletas, enxovais de bebês, colchões, cobertores e outros, além da prática de campanhas de arrecadação e distribuição, instituiu um setor de produção em suas dependências para a fabricação própria de alguns desses itens, incluindo fraldas descartáveis, que são disponibilizados diretamente ao solicitante e aos municípios.

³³³ De acordo com informações do Serviço Social da Secretaria, setor que organiza a agenda dos pacientes em tratamento contínuo, existem pessoas que estão em tratamento diário de hemodiálise há mais de 10 anos. E todos os dias o carro busca em casa, leva ao hospital, espera e retorna com o paciente para casa. São mais de 100 pessoas que dependem da Secretaria de Assistência Social para realizar os seus tratamentos de saúde. A Secretaria de saúde do município, em parceria, emprestou um carro tipo Van que junto com uma Kombi da Assistência Social, trabalham todos os dias para atender a grande e crescente demanda. Até aproximadamente dois anos atrás, a secretaria de assistência social também distribuía insulina, mas esse serviço foi repassado à saúde.

exceto o enxoval de recém-nascido³³⁴. Também são feitos empréstimos, mediante termo próprio de responsabilidade, aos solicitantes de cadeiras, muletas etc.

Essa realidade corrobora o que diz o Segundo Relatório sobre o Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais (SNAS/MDS, 2009). Nele, dentre as principais dificuldades elencadas pelos municípios para instituir normas que regulamentem os Benefícios Eventuais estão, em primeiro lugar, as de transferir para outras políticas as responsabilidades antes assumidas como benefícios eventuais (33,3%); as de definição dos tipos de benefícios a serem operados no município (33,2%), e de garantia de recursos (32,3%). Isso confirma a falta de compreensão conceitual, histórica e normativa desse direito, com consequente ausência de investimento e força política para alocar recursos, o que corrobora e pereniza o assistencialismo. Estas dificuldades têm, como assinala Pereira (2010), raízes culturais e são estruturais, exigindo mudanças políticas de mentalidade.

8.3.4 Casamento comunitário: benefício eventual?

O Casamento Comunitário é um “Benefício Eventual” garantido nos três municípios pesquisados, por meio das Secretarias de Assistência Social. Em Goiânia essa cerimônia coletiva é realizada duas vezes por ano. Em cada uma delas participam cerca de mil casais. Em Anápolis o benefício teve início em 2012, pois antes estavam em processo licitatório para a organização do evento³³⁵. Em Aparecida de Goiânia já é evento corriqueiro. De acordo com informações do setor responsável (2011), o casamento comunitário pela Secretaria de Ação Social é realizado desde 2009, ano em que participaram 200 casais, seguido por 600 em 2010 e 1000 em 2011, atingindo a meta prometida pela atual primeira dama do município³³⁶.

³³⁴ Esses são distribuídos pelo município, mas não comprados por ele. Quando tem a demanda enviam solicitação à OVG e recebem dela o repasse dos Kits compostos por: três pagãs, três mijões, três cueiros, e oito fraldas de tecido. Acrescido a esse kit vai um cobertor que o município compra para complementar.

³³⁵ De acordo com informações do setor responsável (2011), o prefeito já recomendou ao secretário de Assistência Social, que sejam realizadas durante 2012 (ano de eleição) pelo menos três dessas cerimônias públicas comunitárias, onde faz questão de estar presente. Para janeiro de 2012 foi programado um casamento de 300 casais com um coquetel para 2.500 pessoas.

³³⁶ Do mesmo modo que acontece em Goiânia, em Aparecida o prefeito é o padrinho e a primeira é a madrinha nos casamentos comunitários. Ambos proferem discursos nessas ocasiões, em que tem

O objetivo desse casamento comunitário é formalizar, nos termos da Lei, a união de pessoas que já estão juntas ou querem se casar e não têm condições de pagar os custos da oficialização. A assistência social assume as despesas com o cartório³³⁷, a ornamentação, o cerimonial, o aluguel de passarela, músicos, iluminação, tapetes, bufê, aluguel de cadeiras, enfim tudo que diz respeito à cerimônia festiva e à parte legal. É realizada uma celebração religiosa, com participação concomitante de padre, pastor e representante dos espíritas. Nessa cerimônia os prefeitos e autoridades municipais têm presenças “obrigatórias”³³⁸. Com tais características, indaga-se: o casamento (comunitário) é uma ação que compõe os objetivos da assistência social pública? O custo do casamento civil deve constituir-se um benefício eventual?

Com base no Código Civil brasileiro (2002) o casamento é uma sociedade conjugal, pela qual se adquire o estado familiar de cônjuges, que se traduz em direitos e obrigações recíprocas. Essa sociedade prova-se pela certidão de registro, e, na falta desta, por outra prova qualquer. O Art. 1.512 desse Código diz que o casamento é civil e gratuita a sua celebração. “A habilitação para o casamento, o registro e a primeira certidão serão isentos de selos, emolumentos e custas, para as pessoas cuja pobreza for declarada sob as penas da lei” (Parágrafo Único, art. 1.512, Cód. Civil, 2007, p.272).

Além disso, o Código Civil, também deixa claro em seus Artigos 1.515/1.516, que o casamento religioso serve de base para validar o

cerimônia religiosa ecumênica. Para realizar o grande evento a Prefeitura busca parcerias com a iniciativa privada, conseguindo apoio de empresas e comércios da cidade.

³³⁷ De acordo com informações do Tabelião Antônio do Prado, em 23/11/2011, do Cartório do 2º registro civil e tabelionato de notas Antônio do Prado (Goiânia), os casamentos, por serem feitos no conjunto pela Prefeitura e porque a Juíza não cobra a diligência, há um desconto da parte do Cartório na taxa de Registro Civil. O preço regular cobrado tem um valor tabelado pela Corregedoria que varia de R\$178,00 a R\$524,12, dependendo do horário, dia e lugar onde é realizado o casamento. Pela Prefeitura de Goiânia, por meio da Semas, foi negociado o valor de R\$115,00 por casamento realizado no primeiro semestre de 2011 (total de 1.000 casamentos), devendo se repetir no segundo semestre, desde que o valor de tabela não seja alterado. Assim, só com o Cartório, no primeiro montante de casamentos do ano, a Semas teve um gasto de R\$115.000,00 para emissão de certidões civis. O Tabelião assegura que todos os cartórios agem da mesma maneira, tanto na capital como no interior, assim como em outros Estados da federação, ou seja, cobram a taxa com desconto para o poder público ou outras instituições realizarem os casamentos comunitários, isto é, o cartório não faz o serviço de graça.

³³⁸ Em Goiânia tal como nos demais municípios, o Prefeito, com sua esposa, assumem o papel simbólico de padrinhos e a então Secretária de Assistência Social (Célia Valadão) de madrinha. Sendo esta também cantora, tem como tal uma participação especial nas cerimônias de casamentos comunitários. As testemunhas individuais vão antes ao cartório, quando a oficialização acontece de fato. A cerimônia pública e comunitária é só um momento festivo, ou melhor, “político”, pois o que ocorre é um misto de apadrinhamento e patrimonialismo, que reúne o uso do dinheiro público para um serviço com gratuidade prevista na regulamentação nacional e com interesses políticos-eleitorais evidentes.

casamento civil, desde que conste em registro próprio e seja solicitado até 90 dias após sua celebração, mediante comunicação do celebrante ou por iniciativa de qualquer interessado³³⁹.

Assim, qual seria a relação dos propósitos de realização de casamentos comunitários com os de uma política pública, de um Estado laico e com os direitos de proteção social? O registro civil do casamento é um BE?

Ainda que não claramente explicitados nos documentos analisados, identificou-se que um dos objetivos da assistência social com essa ação, é formalizar a união dos chamados beneficiários do Programa Bolsa Família e de outros, como o “Minha Casa Minha vida”. Eles são os principais participantes dos casamentos comunitários. Do que se pode inferir que a documentação oficial da união representa uma forma de controle social dos pobres pelo Estado e um mecanismo de assegurar o acesso e a manutenção da propriedade, bem como fortalecer a responsabilidade da família entre si, na perspectiva do familismo.

A hipótese se fundamenta no crescimento desse tipo de ação no bojo da expansão desses programas e dos problemas a ele inerentes, como a necessidade de reconhecer e atender aos vários modelos de famílias existentes na realidade. Nesse contexto, o casamento comunitário vem como estratégia para “fortalecer” a família tradicional, proteger a propriedade privada (casa) e disciplinar o acesso e usufruto dos pobres inseridos nos programas sociais³⁴⁰.

Considerando o ritual de celebração, o montante gasto com a cerimônia e a apropriação política do fato, e, sobretudo, que não se trata de atenção a necessidades humanas básicas, com base na regulamentação própria, não se

³³⁹ Ainda, o Parágrafo Segundo do Art. 1.516 do Cód. Civil diz que o casamento religioso, celebrado sem formalidades, também terá efeitos civis se o requerimento do casal for registrado, a qualquer tempo, perante autoridade e dentro do prazo de 90 dias a contar da data da celebração.

³⁴⁰ Em Aparecida de Goiânia estava previsto para ser realizado em março de 2012 um casamento comunitário para os funcionários públicos municipais de baixa renda que serão inseridos no Programa Minha Casa Minha Vida. A intenção, pelas informações do setor responsável (2011), é dificultar ou impedir que esses trabalhadores se desfaçam da casa, prejudicando a família. O limite de renda para ter direito, tanto ao Casamento quanto ao programa habitacional é de, no máximo, R\$800,00 por família. Esse corte, ademais da focalização, remete a um desenho de família tradicional, em que um dos cônjuges não trabalha, em geral, a mulher (dona de casa), ou um deles tem necessariamente de estar na informalidade, pois se ambos forem assalariados, a renda ultrapassa o teto estipulado. Esses critérios reforçam a condição de pobreza, os papéis sociais, e, ainda, expressam formas de exercer o proselitismo político-eleitoreiro do governo de plantão.

pode considerar que esse seja um tipo de BE a ser viabilizado no âmbito da assistência social. Ao contrário, enquanto a política de assistência social continuar reproduzindo ações que não são claramente caracterizadas no cômputo de seus objetivos, provavelmente seguirá sem cumprir suas determinações legais. Situação que pulveriza os já insuficientes recursos, em detrimento de obrigações públicas, como por exemplo, do pagamento do auxílio natalidade. Direito não garantido, obrigação não cumprida, tampouco reclamada, cujo propósito seria de claro alcance para os direitos da família e para a finalidade da proteção social.

A concepção de casamento comunitário como direito social e não só como direito civil³⁴¹, reproduz estigmas relacionados à condição de classe. Por se tratar de pessoas de baixa renda, torna-se *direito social*, enquanto para os demais, constitucionalmente é um *direito civil*. O que põe os de baixa renda, à margem das regras constitucionais universais. Assim, o casamento de fato e para todos, deve ser compreendido, à luz da legislação, como uma sociedade conjugal que, dentre outros, diz respeito à preservação e acumulação de bens, patrimônio, renda, riqueza, herança etc. (Código Civil Brasileiro, 2007). Desse modo, o que se reproduz nos municípios são ações equivocadas, oportunistas e de caráter claramente patrimonialista³⁴² no âmbito dessa política social.

Nesse sentido, pode-se inferir que o casamento comunitário é mais uma das ações, com fins eleitoreiros, cujos dividendos são debitados do fundo público, dos direitos da população e creditados na conta dos governos populistas. Essas ações implicam gastos que passam ao largo dos objetivos do SUAS e da seguridade social e, principalmente, ignoram obrigações estatais ainda não cumpridas.

Como se viu, está previsto na legislação o direito à gratuidade do registro e da primeira certidão para as pessoas com pobreza declarada nos termos e sob as penas da lei. Assim, por qual razão a assistência social medeia esse acesso com gastos significativos e cerimônias gigantescas? É oportuno registrar que os municípios, por meio dos CREAS, têm contratado

³⁴¹ Isso em se tratando da população pobre, pois se relativo à formalização legal de união de pessoas ricas, trata-se de um direito civil, conforme o Código Civil brasileiro, ou seja, uma sociedade conjugal, o que também diz respeito à preservação e acumulação de bens, patrimônio, renda, riqueza, herança etc.

³⁴² No sentido de haver a apropriação dos interesses públicos pelos interesses privados, em cuja oportunidade se faz promoções político-eleitoreiras.

advogados que atuam, sobretudo, na área direito de família. Esses profissionais, com base nas informações colhidas, têm atendido um crescente número de pedidos de divórcios e de pensões alimentícias. Em Aparecida, por exemplo, tem quatro advogadas na sede, as quais têm trabalhado com grande e crescente demanda jurídica nessas duas áreas.

Diante disso, a realidade aponta mais do que a incompreensão da política, também a reprodução histórica do conservadorismo e da moralização das expressões manifestas da *questão social*, por meio dos recursos financeiros e institucionais da assistência social.

Portanto, urge que os objetivos da assistência social sejam teórica e politicamente compreendidos, para que os BEs sejam assegurados à luz de sua história como direito e das orientações legais para a sua regulamentação.

Os BEs nos municípios pesquisados, regulamentados ou não, tem uma lógica própria, historicamente constituída e comum nessas realidades. Lógica legatária do atendimento aos desprovidos de seguro social, que dependiam de caridade e de iniciativas filantrópicas para ter atenção a uma parte de suas contingências. Essa referência foi, por muitos anos, capitaneada pela Legião Brasileira de Assistência Social (LBA).

Como se viu, nos três municípios trabalhados não há garantia de atendimento como direito, prevalece ações pontuais. As quais são predominantemente centralizadas na sede dos órgãos gestores, burocratizando o acesso e desconsiderando o atendimento e demanda das unidades da política (CRAS/CREAS e outras). Ainda, distintamente do que pactua o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios etc. (CIT, 2009), tais benefícios não se articulam ao contexto da proteção social básica e especial do Suas.

Ao dar continuidade a repasses de benefícios próprios de outras áreas como a saúde, a assistência social não afirma sua identidade como política, ao contrário, distancia-se de todas as suas conquistas legais e, ainda, do que vem sendo propalado nos referentes nacionais como função própria de seu campo de provisão. O que é realizado contribui para fortalecer a identidade benevolente e caritativa da assistência social.

Não obstante o município de Goiânia ter seus benefícios eventuais regulamentados, na prática, estão no mesmo patamar que os outros dois

municípios. De fato, os BEs são operacionalizados como concessões e não como direitos, pois além de não ser regulares, com definição de quem paga, o que, a quem, em quanto tempo e quanto se paga, em geral não são sistemáticos, não se articulam às ações, programas, serviços e projetos da política. Além de apresentarem um corte de pobreza muito severo.

Os BEs continuam reproduzindo a lógica anterior à Loas, da incerteza, da indefinição, da desprofissionalização e ausência de responsabilidade pública estatal, que não permitem sua provisão como direitos. A rigor, o auxílio funeral e natalidade não existem. Os BEs nos municípios são transmutados de assistencialismo ao que prevê a legislação, mas apenas no limite do jargão ou no roteiro padronizado para a elaboração de relatórios. O que de fato se constata é um processo de desassistencialização (PEREIRA, 1996). Isto é, uma perda crescente de direitos que já existiram e que deixaram de ser reconhecidos, cobrados e pagos.

A regulamentação não é garantia de direito, está muito distante disso. Sempre com a desconfiança de que o usuário não está falando a verdade, os testes de meios e as “imprescindíveis” visitas domiciliares, são formas de burocratizar o acesso. É comum em Goiânia a falta de transporte para checar as informações, fazendo com que o atendimento seja muito demorado para situações que o próprio município classifica como emergenciais. O grau de dificuldade que se coloca pode ser invencível para determinados usuários. Quando Goiânia determina a apresentação de atestado médico comprovando a necessidade de uma cesta básica não se considera nem a dificuldade em conseguir acesso à política de saúde pública, atendimento médico, atestados/declarações, nem a autonomia profissional da equipe em identificar as demandas dos usuários.

O que se faz é remeter tal responsabilidade e autoridade ao médico. O qual, com base na situação de doença, irá atestar (ou não) a necessidade. Essa concepção também desconhece o caráter preventivo da política de assistência social e desqualifica seus técnicos na mediação de acesso aos direitos legítimos da população.

A LOAS e todas as regulamentações complementares vêm sendo constantemente boicotados e desconsiderados na prática. Essas leis são absorvidas no máximo em documentos, relatórios, discursos e na execução

não há correspondência. Quem, de fato, paga por isso são as milhões de pessoas lesadas em seus direitos.

É claro que a regulamentação é um passo importante, pois pressupõe uma discussão, um debate, uma negociação precedida de um mínimo de entendimento sobre a questão. Também pode provocar a assunção da responsabilidade do Estado, conforme prevê a legislação e orientações nacionais. Como ente federado, o estado tem de programar sua participação na responsabilidade pública de garantir os BEs. No caso de Goiás, no entanto, não há qualquer participação do governo como corresponsável no financiamento ou coordenação da política de assistência social. Com papel secundário e até ausente o governo estadual tem se limitado a realizar capacitações esporádicas nos municípios.

De um modo geral, a ausência do Estado e a falta de regulamentação dos BEs tem corroborado para que a provisão pública no campo da Assistência se realize “parcialmente, desconectada de um projeto orgânico de satisfação de necessidades e esvaziada de possibilidades de produzir impactos de conjunto” (PEREIRA, 2002, p.114).

Por tudo isso, os BEs revelam muito da concepção de assistência social hegemônica nos municípios. Ainda que “o reconhecimento da política de assistência social no campo dos direitos sociais [tenha colocado] em xeque a trajetória de não direito dos benefícios eventuais” (FREITAS e MARCO, 2010, p.31), a falta de um projeto de gestão para programar o seu pagamento, denuncia que ainda não se constituiu direito.

Não obstante o avanço na institucionalização da política de assistência social no Brasil, não há esforços coletivos estratégicos identificados em conjunto pelos três entes da federação, no sentido de suplantar velhas práticas, calcadas na casualidade, descontinuidade, incerteza e precariedade de atendimento. Assim, o conservadorismo predominante denuncia que ainda está longe a condição de política que garanta direitos, com muito a percorrer até se tornar pública, devidamente planejada, orçamentada, sistemática, com atendimento certo e caráter universalizante.

A assistência social, com base nos BEs, segue desqualificada em seu conteúdo e com frágil alcance social. Nela prevalecem “condicionantes e determinantes de um passado não muito distante e que precisa por imposição

histórica ser superado, uma vez que se sustentou com as marcas do clientelismo, do patrimonialismo e do assistencialismo” (PAULA, 2010, p.63).

Os BEs não podem ter um fim em si mesmos, apartados do conjunto de iniciativas voltadas à garantia das necessidades básicas. Para serem mecanismos que componham a proteção social, ainda que constituam a providência mais urgente, seu caráter de eventualidade, “que caracteriza a ocorrência de contingências sociais, não deve merecer um tratamento fragmentado e desgarrado de uma política estrategicamente concertada” (PEREIRA, 2002, p.125).

Discorrendo sobre premissas ou condições para que uma política pública seja centrada nas necessidades sociais e se livre de estigmas, Pereira (2002) argumenta que estas devem se assentar na instituição do princípio da certeza do atendimento, em contraposição às ações e provisões de caráter incerto ou facultativo; no princípio da gratuidade da oferta; na desfocalização dos benefícios na indigência; na eliminação dos testes de meios ou comprovações rigorosas de pobreza; na integração das ações num processo de proteção social concertado e orgânico; divulgação das informações sobre os direitos; desburocratização dos procedimentos de acesso e na efetivação do controle da sociedade sobre a oferta dos benefícios.

Sem a devida clareza conceitual para definir os elementos de sua normatização, reféns de uma “trajetória histórica eivada de casuísmos, oportunismos e de pouco profissionalismo, [...] sem planejamento, diagnóstico e controle social” (FREITAS; MARCO, 2010, p.31) e, por fim, sem a responsabilização do Estado, os BEs nos municípios pesquisados se constituem um mix de ações desvinculadas entre si e de caráter assistencialista, reproduzindo a assistência social *stricto sensu*³⁴³.

Nesse contexto, o poder público age desconhecendo a natureza laica do Estado em relação aos BEs e a outros direitos; busca as organizações religiosas e filantrópicas para atender situações contingenciais diversas. Com isso, são reforçados os estigmas, a caridade, a benemerência, reproduzindo o conservadorismo.

Por que não há intervenção dos conselhos municipais sobre a não

³⁴³ Para Pereira (1996, p.40) a assistência social *stricto sensu* é “capturada e fortemente manipulada pelos imperativos de rentabilidade econômica e, por isso, esvaziada de sua identificação com a justiça”.

garantia desses direitos? Vale dizer que os BEs constituem a única matéria da Loas que tem a responsabilidade direta dos conselhos em regulamentá-la. Fato que remete à

complexa antinomia entre gestão e controle utilizada como justificativa para o já histórico imobilismo na regulamentação e prestação adequada de tais benefícios. É preciso, pois, desacomodar a gestão descomprometida e o controle social figurativo, para que tal direito se faça valer, ainda que compreendamos as raízes históricas de tal iniquidade (PAULA, 2010, p.63).

Com papel praticamente figurativo em alguns municípios, os conselhos nem sempre se traduzem em efetiva democracia. Muitas vezes voltados mais para a defesa corporativa de entidades, não priorizam as discussões do campo de interesse público da política³⁴⁴. O que não tira a importância dos Conselhos, mas requer maiores reflexões para fazê-los avançar.

Essa é mais uma ilustração do quanto o atual estágio de (não) garantia desses direitos está exigindo esforços coletivos para dar conteúdo, concretude e precisão a eles. Nesse esforço, deve ser levado em conta que algumas contingências e eventualidades devem ser atendidas por outras políticas sociais, como a saúde e a educação, com articulação intersetorial.

O que supõe compreender que muitas demandas, eventuais e estruturais, impõem a perspectiva de interface entre políticas sociais e econômicas, voltadas para o atendimento de necessidades sociais, democratizando o fundo público. À medida que não há o atendimento das necessidades e demandas da população nas respectivas políticas, canaliza-se na assistência social tudo que diz respeito à pobreza, ampliando o estigma sobre os segmentos de classe e sobre a própria política.

Subverter o conservadorismo histórico e materializar as conquistas legais em serviços regulares e atenções de qualidade para a grande demanda, mal ou não atendida, em suas contingências e necessidades sociais, ainda é um trajeto a ser percorrido na realidade dos Benefícios Eventuais nos municípios analisados.

³⁴⁴ Não só os conselhos, também as conferências. A última Conferência Nacional de Assistência Social, por exemplo, realizada em 2011, não fez discussões sobre os BEs. A considerar o estágio de reconhecimento dos BEs no Brasil, isso deveria ter ocorrido de forma categórica na exigência de regulamentação, co-financiamento e pagamento imediato desses direitos, conforme previsto na legislação e normativas sobre a matéria. E essa Conferência reúne propostas trazidas dos Estados, as quais condensam as municipais.

CAPÍTULO 9 – A CHAMADA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL: O CREAS E OS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DO SUAS

A Proteção Social Especial (PSE) é um direito no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que organiza os serviços, programas e projetos de caráter especializado, para atender famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ameaça ou violação de direitos. De acordo com a PNAS (2004, p.37), a PSE é

a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento e medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Para atender essas situações, a Proteção Social Especial está hierarquizada em Média e Alta Complexidade. Com base na PNAS (2004) os serviços de média complexidade se voltam para o atendimento às famílias e indivíduos que apresentam situação de direitos violados, mas que não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos.

Esses serviços supõem maior estruturação técnico-operacional, atenção especializada e individualizada, o que requer acompanhamento sistemático e monitorado por meio de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA).

Os Serviços de Alta Complexidade do SUAS se constituem para atender pessoas sem referência ou que se encontram (famílias e indivíduos) em situação de ameaça e violência, com necessidade de serem temporariamente afastados de seu núcleo familiar e/ou comunitário do qual é originário. Os serviços, nesse nível de complexidade, devem garantir proteção integral por meio de Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); Trabalho Protegido (PNAS, 2004).

Com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

(2009) e na Lei 12.435/2011, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é a unidade pública estatal, instituída no âmbito do SUAS, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social. A qual está relacionada a violação de direitos ou contingência, com demanda de intervenções especializadas da proteção social especial, cujo objetivo é

contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (Lei 12.435/2011, Art.6º-A, inciso II).

Para desenvolver os *serviços*, que devem ser garantidos como ação continuada, hierarquizada e referenciada, os municípios contam com a seguinte estrutura de CREAS:

QUADRO Nº 10

NÚMERO DE CREAS E ESPECIFICAÇÃO POR MUNICÍPIO (2011)

Município	Número de CREAS	Especificação
Anápolis	3	Por especialidade
Aparecida de Goiânia	2	Especialidade e geral
Goiânia	6	Por Região e especialidade

FONTE: RELATÓRIOS DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS 2009, 2010 E VISITAS TÉCNICAS 2011. Elaboração própria.

Cada Centro deve garantir, de acordo com a Tipificação dos Serviços (2009), o seguinte: Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias e Serviço Especializado para pessoas em situação de rua.

Entretanto, em cada município pesquisado é distinta a forma de organizar e (não) garantir esses serviços. De comum eles apresentam a realização dos serviços especializados com pouca ampliação para novas demandas, ou seja, ainda se limitam a segmentos, sobretudo, crianças e adolescentes, sejam no Paefi³⁴⁵ ou nas MSE³⁴⁶; inexistência ou pouca atuação

³⁴⁵ A Lei 12.435/2011, em seu Art.24-B, estabelece que o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de

no Serviço Especializado em Abordagem Social; desarticulação interna e externa entre os serviços; execução especializada entre as profissões, com dificuldades de atendimento intersetorial e as condições precárias de garantir direitos, seja pela ausência de recursos financeiros, materiais, de estrutura, de equipe ou de apoio institucional.

Em Anápolis, cada um dos três CREAS existentes é voltado para um tipo de serviço: CREAS PAEFI, CREAS MSE e CREAS POP³⁴⁷. O primeiro deles (PAEFI) funciona no prédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDS), junto com outro serviço especializado, o de atenção à mulher, denominado Diretoria da Mulher. A principal demanda e atendimento desse CREAS e do Paefi em geral, é a violência sexual contra crianças e adolescentes. É um atendimento feito basicamente por psicólogos.

O segundo CREAS (MSE) funciona na estrutura física do Juizado da Infância e da Juventude e é a ele subordinado, sem relação com a própria política de assistência social. O único vínculo é o contrato de alguns

garantia de direitos. Esse serviço foi ampliado e denominado Paefi, em atendimento às novas orientações construídas a partir do SUAS, com centralidade na família, etc. No entanto, sua origem é o Programa Sentinela (Governo FHC) e o Serviço de Atendimento Especializado a crianças e adolescente em situação de violência, abuso e exploração sexual. De fato, o que se constata nos municípios, é que ainda prevalecem os mesmos serviços e na lógica do que antes era realizado. Não houve a assunção nos serviços da nova proposta, no geral a atenção é por segmentos e especializada em atendimentos sem articulação com os demais níveis do sistema.

³⁴⁶ Prevista no Título III (Da Prática de Ato Infracional), Cap.IV do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal Nº 8.069/1990), as Medidas Socioeducativas são aplicadas ao adolescente, quando autor de ato infracional, por autoridade competente. Dentre as MSE estão a de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e de Liberdade Assistida (LA), que compõem os serviços de Média Complexidade do SUAS. A primeira não poderá exceder o prazo (máximo) de 6 meses e a segunda por no mínimo esse tempo. Ambas são articuladas e acompanhadas por profissionais da política de assistência social que atuam na média complexidade no âmbito dos CREAS.

³⁴⁷ Um grande avanço que se registra nos últimos anos, a partir de 2004, é inclusão da temática População em Situação de Rua na PNAS e em todas as normativas subsequentes, relativas à política pública de assistência social. A partir de 2006, o MDS inicia o cofinanciamento dos serviços para que os municípios programem e garantam os serviços para essa população (Portaria MDS nº 381, de 12/12/2006); A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) também especifica o atendimento especializado para as pessoas nessa condição. Outra conquista foi a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua por meio do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Em 2010, a Instrução Operacional Conjunta (nº 7, de 22 de novembro) entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC orienta os municípios e Distrito Federal a incluir essa população no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O que representa a possibilidade de atendimento dessas pessoas em programas de transferência de renda. Outro passo foi a pactuação de critérios de partilha de recursos do cofinanciamento do Governo Federal para a oferta do serviço especializado por meio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social para pessoas em situação de Rua - CREAS POP (Resolução CIT nº 7, de 07 de junho de 2010). Esse cofinanciamento passa a ser sistemático por meio da definição do Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC) dos serviços realizados nos CREAS POP (Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010).

trabalhadores (nível médio e superior, da área de educação) que são colocados à disposição dessa instituição, os quais atuam diretamente com o juiz.

Ademais, nesse município, as Medidas Socioeducativas são basicamente articuladas por meio de parceria com uma instituição não governamental, denominada *Cruzada pela Dignidade*³⁴⁸. Desta entidade fazem parte o juiz e todos os trabalhadores das MSE como membros fundadores e/ou participantes. Assim sendo, essas Medidas se estruturam tanto às margens da política de assistência social e níveis de proteções do SUAS, quanto fora do serviço público municipal.

A concepção que prevalece nesse serviço é a da benevolência, um mix de altruísmo e busca de controle/moralização da *questão social*, com propostas que mobilizam o voluntariado, a integração e reeducação comunitária e familiar. Os métodos adotados passam pela educação profissional, educação familiar, repressão e outros. É uma abordagem que busca resolver, pelas MSE, os problemas sociais recorrentes na vida das famílias, tais como drogadição, desemprego etc., por meio de ações voluntárias de pessoas que compõem a instituição *Cruzada pela Dignidade*. O que significa, também nesse serviço, a presença da direção que refilantropiza a política e não fortalece o dever do Estado com os direitos da população. Também não realiza atendimento buscando a interface da assistência social com o chamado Sistema de Garantia de Direitos (SGD)³⁴⁹, ao contrário, nega tanto a política quanto o sistema e busca solução no voluntariado da sociedade.

³⁴⁸ De acordo com material informativo próprio, a “Associação Cruzada pela Dignidade é um movimento inspirado pela atuação de diversas pessoas que decidiram unir as forças do bem, congregando entidades assistenciais, clubes de serviço, igrejas católicas, evangélicas e espíritas, poder público e pessoas voluntárias para formar uma rede de proteção a famílias, vítimas de violência, drogas, desemprego e desestrutura familiar. A Cruzada é formada por Comissões que, além de fazerem o trabalho de contato com as situações problemáticas, buscam as soluções dentro da própria sociedade” (Anápolis, S/D). Dentre essas Comissões estão: Divulgação; Abrigos; Saúde; Reeducação Comunitária; Repressão; Educação Familiar; Educação Profissional.

³⁴⁹ Sob a responsabilidade institucional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), o denominado *Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente (SGD)* “constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal”. (In: <http://www.sedh.gov.br/sgd>, consultado em 28/04/2012). Esse Sistema tem como eixos prioritários: a Defesa dos direitos humanos, a Promoção dos direitos e o Controle e efetivação do direito.

Assim, pode-se inferir que o trabalho socioeducativo com os adolescentes nega o Estado como viabilizador de direitos e nega também as MSE como exercício e reconhecimento desses direitos, no contexto das condições em que são reproduzidos os conflitos que lhe deram origem. O serviço não tem gestão municipal no âmbito da Proteção Social Especial e quando se realiza de forma subordinada ao sistema judiciário, é a este delegado e ignorado pela estrutura e gestão do SUAS com suas unidades de atendimento e níveis de proteção social.

Os Creas POP³⁵⁰ passaram a ser criados no ano de 2011 com o incentivo do Governo Federal, tanto relativo às orientações quanto no que se refere a recursos financeiros destinados a municípios com mais de 250.000 habitantes e Distrito Federal. Foi implantado, recentemente, um desses Centros em cada município pesquisado, e esses estão em fase de estruturação. Nesse processo, Anápolis contratou a *equipe de abordagem*, mas não garantiu estrutura própria para o seu Centro POP. Iniciou seu funcionamento nas instalações do *Albergue Bom Samaritano*, instituição com a qual mantém convênio para outro serviço (alta complexidade), na forma de Casa de Passagem.

Sem identificação na sua estrutura, até a data em que se encerrou a coleta de dados empíricos dessa pesquisa, o serviço especializado (Creas POP) não se explicita como um direito, em unidade pública estatal, conforme estabelece as orientações e legislações próprias e complementares, comuns e de âmbito nacional. Sua característica é de um arranjo, uma acomodação provisória, (entidade da igreja) sem qualidade, sem planejamento e registros que possam resultar em avaliação e proposições que demarquem meios para a consolidação do direito dessa população. Há uma formalização do direito sem condições de efetiva garantia deste.

³⁵⁰ Esses centros são também conquistas da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), instituída pelo Decreto Nº 7.053/2009. Nele, essa população é definida como “Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

Em Goiânia, até 2010, eram três CREAS e em 2011 iniciou-se a implantação de mais dois, além de um Creas POP. Esses serviços especializados são organizados por regiões e cada um deles, ainda que atenda predominantemente situações de violência (física, psicológica e negligência) contra crianças/adolescentes, dentre as quais o abuso e exploração sexual, bem como as Medidas Socioeducativas, tem a demanda de outros segmentos e já iniciaram o atendimento a eles, a exemplo os idosos.

As dificuldades para desenvolver esses serviços no município são muitas. De acordo com Relatório de Gestão PAEFI (SEMAS, 2011), elas dizem respeito à falta de disponibilidade de veículos para visitas e andamento do trabalho; insuficiência de capacitação dos profissionais que atuam na área; indefinição dos papéis e funções das áreas técnicas; falta de vale transporte para os usuários frequentarem os serviços; insuficiência de profissionais, equipamentos, material didático, necessidade de articulação com a rede de atendimento, entre outros.

Em Aparecida, a situação, de modo geral, é semelhante, com a diferença de que tem carro com motorista disponível todo o tempo; mas, com o reduzido número de profissionais, não é possível aproveitá-lo e este fica muito tempo ocioso. Outra diferença é que “ninguém fica sem atendimento por falta de vale transporte”, afirma a técnica do CREAS (2011). O município tem apenas uma unidade de CREAS, na região central da cidade, para atender a todas as demandas. Seus principais serviços (PAEFI e MSE) são divididos entre os profissionais “por especificidade”. Essa divisão destina os assistentes sociais para as MSE, os quais trabalham diretamente com o judiciário, e os psicólogos para o PAEFI, que atendem as outras demandas.

Com um volume enorme de trabalho para uma equipe mínima e insuficiente, o CREAS tem todos os seus trabalhadores com contrato temporário e baixa remuneração, apresentando muitas dificuldades para assegurar atendimento com qualidade. Até os registros das atividades são muito precários e, muitas vezes, inexistentes.

A desarticulação da Proteção Básica com a Especial, assim como uma divisão interna entre seus principais serviços: PAEFI e MSE, com especificação de que área profissional deve realizá-los, é realidade identificada nos três municípios pesquisados.

Trata-se (PAEFI e MSE) de dois serviços especializados, com públicos distintos, nos quais o atendimento tem a característica de ser individualizado. Obviamente, para uma política com predominância histórica de atenção pontual, é um grande desafio a interdisciplinaridade, bem como a intersetorialidade entre os atendimentos dentro e fora da política e com as demais áreas. Sendo este um aprendizado em construção que, a considerar a realidade atual, não será fácil ser alcançado.

A orientação conceitual da política nacional, cuja matriz é a família, induz os profissionais a buscarem articulação entre esses serviços e envolver a família nos atendimentos. No entanto, ainda que muitos busquem uma forma de abordagem que vai além da psicoterapia individual e grupal, delas não conseguiram fugir. Além da falta de intersetorialidade, a interface com outras políticas ainda não é exercitada. Também não há relação da proteção especial com a proteção básica, pois

quando o CRAS encaminha demanda é para acompanhamento psicológico, porque aqui tem atendimento psicoterápico, voltado para as crianças, com os psicólogos, que só fazem isso. A psicologia aqui está muito focada na criança e não na família. A mãe fica só aguardando a criança ser atendida (consultório). Quando o assunto é relativo aos outros segmentos é encaminhado para as assistentes sociais. Os psicólogos não se envolvem com as Medidas, só com o enfrentamento [abuso e exploração sexual] (Assistente social, CREAS n.3, Aparecida de Goiânia, 2011).

Essa explicação elucida vários aspectos determinantes na concepção que prevalece na direção do trabalho realizado nesse nível de proteção social do SUAS: a substituição da política de saúde (que não atende a demanda existente) pelo Creas; a divisão e desarticulação do trabalho entre os profissionais de psicologia e serviço social³⁵¹; uma subdivisão a partir da lógica dos segmentos e, ainda, a dificuldade mesmo de materializar a concepção de Sistema Único de Assistência Social pelo norte da interdisciplinaridade e intersetorialidade, com base nas necessidades humanas; ainda, com algumas exceções, identifica-se um desafio maior quanto à atuação da psicologia, com menos acúmulo e experiência na área e

³⁵¹ Para aprofundar o conhecimento da atuação dessas duas áreas na assistência social, consultar documento elaborado em conjunto pelos Conselhos Federais de Serviço Social (CFESS) e de Psicologia (CFP). Esse documento esclarece, orienta e dá a direção ao trabalho dos profissionais de ambas as áreas. É intitulado "Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social", Brasília, 2007.

sem formação profissional curricular que já abarque o conteúdo dessa política pública³⁵².

Ante os limites e desafios colocados aos profissionais que atuam nesses serviços da política de assistência por meio do CREAS está o crescimento da demanda e a indefinição de como realizar o trabalho com indivíduos e/ou com coletivos, dentre os quais a família. Assim, os serviços mudam do enfoque individual para o coletivo menos por concepção e mais pelo crescimento da demanda, conforme relatado:

Face à crescente demanda decorrente de inclusão de novos segmentos populacionais a serem atendidos, [ficou prejudicado] o enfoque de atendimento individual continuado, principalmente no campo psicológico, [e] houve a necessidade de incrementar os atendimentos e orientações grupais (Relatório de Gestão – PAEFI, Goiânia, 2011, p.6).

De fato, há um grande conflito técnico, de gestão e de concepção quanto a forma de realizar o atendimento no CREAS, sobretudo, considerando a demanda de serviço psicoterápico não garantido amplamente na saúde. Assim, a psicoterapia, em alguns CREAS existe, mas ora é *renominado*, ora realizada de forma velada, já que nas orientações nacionais esse atendimento (psicoterápico) é rechaçado e, no lugar, se prevê o *atendimento psicossocial*. Entretanto, frente a todas as nomenclaturas das normas e orientações nacionais vigentes, esses dois atendimentos (psicoterápico e psicossocial) se confundem, pela força mesmo da concepção posta, seus objetivos, direção e conteúdo.

Assim, esses serviços têm se transformado, muitas vezes, em um atendimento precário ou extremante seletivo, contemplando somente situações mais críticas: “aqui atendemos demanda reprimida de psicoterapia da saúde, pois tem 200 esperando e para a situação não ficar muito crítica, vamos fazendo aqui mesmo, a cada 15 dias” (Coordenação, CREAS n.1, Goiânia, 2011).

A dificuldade de estabelecer fluxo de atendimento sistemático com a rede pública de serviços (saúde, educação, Conselho Tutelar, etc.) é

³⁵² De acordo com o documento conjunto das entidades profissionais (2007), o conhecimento da legislação social é matéria obrigatória do Serviço Social, prevista nas Diretrizes Curriculares de formação profissional da área. Quanto à Psicologia, ainda se faz necessária sua inclusão no processo de formação desse profissional (Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social - CFESS e CFP, Brasília – DF, 2007).

identificada em todo o Sistema, o que impossibilita, retarda e/ou gera muitos problemas para a equipe no seu processo de trabalho: “a nossa maior dificuldade é que a rede não funciona. Nosso encaminhamento não tem resultado. O conselho Tutelar, o CREAS... não dão retorno para o CRAS. Não fazem a contrarreferência” (Psicóloga, CRAS n.9, Aparecida, 2011)³⁵³.

Outro grande problema no atendimento em relação às outras políticas e serviços públicos, identificado na realização do trabalho especializado do CREAS, é a interface com a saúde mental e com o Judiciário. Nessa relação, além da ausência de serviços e cobertura, os equívocos de concepção e o conservadorismo representam fetiches na solução e nas possibilidades do SUAS:

95% dos adolescentes que atendemos são usuários de drogas e nós não temos para onde encaminhar, o que fazer. Não tem rede, não tem médico, não tem internação. Só tem um CAPS e não atende criança e adolescente, só a partir de 18 anos. E o nosso maior público está na faixa de 13 e 14 anos, que é quando entram para as drogas. A questão das drogas é muito séria para o CREAS: são pais usuários, filhos usuários e não temos como dar encaminhamento. A promotoria e o juizado mandam cumprir a Lei, sem dar respaldo algum. Isso quando não manda fazer caridade, assistencialismo... Tem juiz que fala que o CREAS tem tudo: pedagoga para ensinar, assistente social para ajudar, psicólogo para tratar, etc. Pensam que estão cumprindo a Lei e não conhecem o trabalho social. Até quando vamos ficar nessa roda viva? (Assistente Social, CREAS n.3, Aparecida, 2011)

A concepção equivocada do Judiciário em relação aos serviços da política de assistência social foi identificada nos três municípios, com base nas explicações do trabalho técnico das unidades de média complexidade, tanto do Paefi, quanto das MSE:

Temos uma dificuldade grande com o judiciário. Eles acham que estamos à disposição para a sua demanda, que é tudo que implica no processo (laudos, pareceres, visitas...). Isso dificulta porque não estamos para prestar serviço a eles, mas à população. Diante da demanda dessa rede, o trabalho do PAEFI fica prejudicado. Os órgãos pedem atendimento à pessoa e não à família, com isso a gente fica apagando fogo. Eles [Juizado, promotoria, etc.] não têm equipe e tenta fazer do CREAS a equipe deles, e o nosso

³⁵³ Além disso, a coordenadora (CRAS n.9, Aparecida, 2011) relata o exemplo da inclusão no Benefício de Prestação Continuada: “para o BPC, precisa de uma consulta com o neurologista e não consegue. Isso leva de três a seis meses, só para a consulta. Depois vêm os exames que é outra peregrinação. Se for neuropediatra, não tem no município, precisa ir para Goiânia e aí vai, no mínimo, mais seis meses. Depois marca perícia no INSS, se for favorável, essa parte até que sai rápido. Nesse processo, a pessoa fica vindo ao CRAS para saber quando sai, quer conseguir o benefício, nisso, outras dificuldades vão se apresentando: remédio, comida, transporte etc.”.

atendimento fica (Psicóloga, CREAS n.6, Anápolis, 2011).

A relação de subordinação e não de articulação da Média Complexidade do Suas com o judiciário é criticada pelos profissionais, mas a lógica prevalece, a despeito da resistência destes:

Nas Medidas Socioeducativas nos sentimos um braço do Judiciário, nossa relação é com eles, prestamos conta para eles (relatórios, pareceres, encaminhamentos, etc.). Somos prestadores de serviço é do judiciário, com as ações da assistência não nos envolvemos (Assistente social, CREAS n.2, Goiânia, 2011).

Essa realidade tem imbricação com o fato de os dois serviços especializados do SUAS serem vinculados a outros sistemas nacionais. O PAEFI, que na prática se volta, prioritariamente, ao enfrentamento da violência (abuso e exploração) sexual contra crianças e adolescentes, está sob a coordenação do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. E as Medidas Socioeducativas compõem o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)³⁵⁴ no âmbito do SGD, ambos vinculados à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e não ao MDS e ao SUAS.

Assim, há uma sobreposição de comandos, ferindo o princípio constitucional de comando único das ações, em que a assistência social assume o papel de política meramente executora, a despeito de haver uma apropriação desses serviços na tipificação nacional de 2009.

Desse modo, no lugar da intersetorialidade na assistência social, o que prevalece são relações judicializadas e jurisdicalizadas com esta política. Uma judicialização³⁵⁵ anversa da Média Complexidade do SUAS, que também compõe o denominado SGD. Já a jurisdicalização diz respeito à subordinação de todas as profissões ao Poder Judiciário, ambas as situações são comuns na política de assistência social e sua relação com esse Poder.

³⁵⁴ O SINASE (2006) é um sistema nacional, coordenado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), assim como o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, construído em 2002. “O SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção a esse público” (SINASE, SDH/CONANDA, 2006, p.6). Para maiores conhecimentos consultar: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/prosinase>.

³⁵⁵ O termo judicialização se constituiu devido à prática de remeter ao Sistema Judiciário, a resolução dos problemas afetos ao não acesso de direitos previstos na legislação e não garantidos na operacionalização dos serviços públicos pelo Estado.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em 2006, como política de direitos humanos e intersetorial, constitui parâmetros e diretrizes para a execução das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A coordenação nacional desse Sistema é atribuída à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria de Direitos Humanos³⁵⁶ (SPDCA/SEDH/PR).

De acordo com a PNAS (2004), os Serviços de Proteção Especial do SUAS compõe o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), e operacionaliza parte do SINASE, devendo manter interface e estreita relação com outros serviços e ações, o que exige gestão complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros. Entretanto, nos municípios pesquisados, essa relação se constitui de forma subordinada, na condição de apoio ao SGD, não raro, perdendo o vínculo com o próprio SUAS:

As MSE são todas baseadas no SINASE. Por isso, temos pouco conhecimento sobre a NOB, SUAS, PNAS etc. Isso nunca é discutido aqui. Depois do Paefi, incorporamos pessoa com deficiência, idoso, mulher, mas não atendemos e não estamos preparados para isso. Deveria ter fiscalização dos conselhos para ver as condições de atendimento, mas isso quase não acontece (Equipe do CREAS n.2, Goiânia, 2011).

Dessa maneira, nos serviços de média complexidade do SUAS, dado ao tipo de relação estabelecida com o judiciário, bem como com outros sistemas nacionais, verifica-se o fenômeno da judicialização da *questão social* e das formas estabelecidas para o seu enfrentamento nesses serviços. De acordo com Aginsky e Alencastro (2006, p.1),

O fenômeno da judicialização da questão social ocorre em uma superposição de responsabilidades do Judiciário às demais instâncias da esfera pública. Esta forma de acesso à justiça se dá, via de regra, de forma individual e por um segmento seletivo de sujeitos [...]. Diante deste quadro, discute-se este processo de efetivação de direitos que, ao privilegiar cada vez mais a via judicial, rebate no descomprometimento do Estado com o enfrentamento da questão social e na despolitização da esfera pública.

³⁵⁶ “A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) é responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção aos Direitos Humanos no Brasil. Criada em 1977 dentro do Ministério da Justiça, foi alçada ao status de ministério em 2003. No ano passado (2010) a Secretaria ganhou o atual nome” (<http://www.sedh.gov.br>), Consultado em 28/04/2012.

A *judicialização* não foi verificada só no nível de Proteção Social Especial do SUAS, a Proteção Básica e outras políticas também se submetem e/ou adotam a prática de interpelação do Poder Judiciário para resolver problemas relativos ao acesso de usuários a direitos não atendidos. O que demonstra a distância entre as necessidades da população e a garantia quantitativa e qualitativa de políticas que devem viabilizar direitos.

Como unidade pública de média complexidade que realiza serviços contínuos, o CREAS deve buscar uma atuação muito mais ampla que a operacionalização judicializada de dois serviços especializados e com vínculos institucionais sobrepostos ao SUAS. De acordo com normativa nacional, os serviços devem se voltar aos demandatários (famílias e indivíduos) que vivenciam violações de direitos em decorrência de violência física, psicológica e negligência; violência, abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar dado à aplicação de medidas socioeducativa ou protetiva; tráfico de pessoas; situação de rua e/ou mendicância; vivência de trabalho infantil, discriminações (orientação sexual, raça, etnia); outras formas de violação de direitos que impedem a autonomia e bem-estar e, ainda, descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em função de situação de violação de direitos (Resolução CNAS, n.109/2009).

Os objetivos da Proteção Especial a ser garantida nos CREAS por meio de seus serviços, de acordo com Orientações Técnicas (MDS, 2011) são relacionados à função protetiva da família, à interrupção da violação de direitos; ao acesso a direitos *socioassistenciais*, ao exercício do protagonismo, da participação social, entre outros.

Esses objetivos têm relação com o eixo matricialidade sócio-familiar na Proteção Social Especial, o qual é tensionado pela lógica dos segmentos, tanto no atendimento quanto na pormenorização dos serviços, especificados por faixa etária ou condição/situação, conforme Tipificação Nacional (2009). E o CREAS, por meio do PAEFI, deve buscar qualificar o trabalho social na perspectiva da intersetorialidade e totalidade, no que respeita à realidade de vida dos demandatários, a fim de desempenhar suas competências, garantindo o que a normativa estabelece como trabalho essencial ao serviço.

Como parte do Trabalho Social essencial ao Serviço³⁵⁷, o CREAS/PAEFI deve se articular às MSE (CNAS, 2009) e orientações técnicas (MDS, 2011), tem de fortalecer a função protetiva da família; realizar trabalho interdisciplinar e fazer atendimento psicossocial. Essas ações, no conjunto de outras referentes às competências desse nível de proteção do SUAS, paradoxalmente, contribuem para incrementar a divisão entre as profissões de referência e as diferentes concepções em disputa. Identifica-se, com base nas realidades municipais pesquisadas, um longo caminho a percorrer no sentido de efetivar uma abordagem na perspectiva da *totalidade*, enfrentando o desafio da *interdisciplinaridade* no trabalho social.

Voltado para o apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos, os serviços predominantes do CREAS (Paefi e MSE) são realizados, principalmente, por profissionais de serviço social e psicologia, pois ambas as profissões compõem a equipe de referência³⁵⁸ de todo o Sistema. No entanto, percebeu-se que o Paefi conta com maior envolvimento e presença da psicologia e as MSE³⁵⁹ do Serviço Social, nos três municípios: “são serviços separados, especializados/específicos (violência e Medidas) e as equipes separadas também, quase não tem relação, só o espaço físico” (Assistente social, CREAS n. 3, Aparecida de Goiânia, 2011).

A despeito de um trabalho articulado e coletivo, os serviços, por suas

³⁵⁷ O Trabalho Social Essencial ao Serviço, pela Resolução nº109 (CNAS, 2009), do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) é constituído por: acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação e encaminhamento para a rede de serviços locais; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico social; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; acesso à documentação pessoal; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios e/ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio (Resolução CNAS, nº109/2009).

³⁵⁸ A equipe de referência que consta na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), aprovada pela Resolução CNAS Nº 269, de 13 de dezembro de 2006, e ratificada pela Resolução CNAS Nº 17, de 20 de junho de 2011, relativa às categorias de nível superior, é composta, obrigatoriamente, na Proteção Social Básica por assistente social e psicólogo, e na Proteção Social Especial de média complexidade por esses dois profissionais mais advogado (a) e na de alta complexidade, volta ao núcleo anterior: assistente social e psicólogo. Outras profissões poderão atender as especificidades dos serviços, tais como antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e musicoterapeuta, mas não compõem a equipe de referência.

³⁵⁹ Com participação de advogados em alguns lugares, que, inclusive, pela relação com o judiciário, “monitora e fiscaliza” o trabalho dos técnicos das MSE dos CREAS, informa a equipe (2011), quando a relação de subordinação não é estabelecida diretamente com o Juiz.

especificidades e características, “naturalmente” foram se dividindo entre as profissões nas unidades. E a articulação entre as áreas é um exercício pouco identificado. Sobre a psicologia, o papel desse profissional na média complexidade do SUAS, o qual está consoante com as orientações da profissão e também da Política, se define como:

o papel do psicólogo é de propiciar atendimento psicossocial aos usuários do CREAS, bem como seus respectivos familiares numa perspectiva de ressignificar o trauma vivenciado. O referido atendimento não constitui processo de psicoterapia, podendo ser realizado em grupo, sendo o individual considerado apenas em casos excepcionais. [...Quanto] a demanda psicoterápica surgida no decorrer do atendimento, deve-se efetuar o encaminhamento para as unidades de saúde. Enfim, a abordagem psicossocial pode e deve ter efeitos terapêuticos, mas ele se distingue da psicoterapia pela forma de intervenção e pelos objetivos (Relatório de discussão de CREAS, em Síntese Avaliativa, Goiânia, julho/2011).

Assim, o trabalho psicoterapêutico existe em alguns CREAS, mas não todos. Identifica-se um grande conflito do cotidiano de trabalho, tensionado pelas demandas e, sobretudo, pela ausência e difícil acesso ao atendimento na rede pública de serviços da saúde. Premidos por essa situação, os profissionais não lograram estabelecer uma concepção clara, com direção coletivamente assumida, no que deverá ser materializado como direito nesse nível de complexidade do SUAS. No entanto, de acordo com atribuições e competências estabelecidas ao CREAS, as Orientações Técnicas (SNAS/MDS, 2011, p. 27), destacam que a este *não* cabe, entre outras:

Ocupar lacunas provenientes da ausência de atendimentos que devem ser ofertados na rede pelas outras políticas públicas e/ou órgãos de defesa de direitos; ter seu papel institucional confundido com o de outras políticas ou órgãos, e por conseguinte, as funções de sua equipe com as de equipes interprofissionais de outros atores da rede, como, por exemplo, de segurança pública [...] ou de outras políticas (saúde mental, etc.)

Nessa direção, os parâmetros traçados no documento conjunto das entidades profissionais (CFESS e CFP, 2007, p.38), informa que

o trabalho de assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social requer interface com as políticas da saúde, previdência, educação, trabalho, lazer, meio ambiente, comunicação social, segurança e habitação, na perspectiva de mediar o acesso dos (as) cidadãos (ãs) aos direitos sociais.

A construção desta perspectiva exige a formatação de um processo de trabalho qualificado, que passe necessariamente por amplo e profundo conhecimento da realidade, na perspectiva crítica, interdisciplinar e de

totalidade. Tal processo pressupõe desvelar os emaranhados da (re)produção das diversas expressões da *questão social* na lógica dessa sociedade na cena contemporânea, “com vistas a situar o indivíduo nas relações sociais que têm papel determinante nas suas condições de vida, de modo a não responsabilizar o indivíduo pela sua condição socioeconômica” (CFESS e CFP, 2007, p.38)³⁶⁰.

A considerar que as demandas para os CREAS vêm principalmente dos Conselhos Tutelares, das Delegacias especializadas e do Juizado da Infância e juventude, e raramente dos CRAS, é praticamente nula a possibilidade de instituir a referência e contrarreferência do SUAS como sistema único. Isso ocorre porque a relação com os primeiros é de delegação, cobrança e determinação. Não obstante a existência de um Sistema de Garantia de Direitos, por todos tão propalado, predomina a ausência de equipes próprias, os investimentos insuficientes e a relação de subordinação que adensam a lógica da judicialização junto à ação dos profissionais e estruturas da política de assistência social. O que piora com a parca relação existente entre a PSE e a PSB do sistema, tornando sua concepção fundante um paradoxo.

De acordo com informações técnicas, a maior demanda dos CREAS em relação ao Paefi é a violência e abuso sexual. Sendo assim, no âmbito desse serviço, os Creas priorizam o acolhimento e o atendimento psicossocial, incluindo escuta e atendimento especializado. O que poderá contar com participação de outros serviços da rede pública, de forma interdisciplinar, com garantia de encaminhamento e acompanhamento, ou seja, de referência e contrarreferência. Porém,

Referência e contrarreferência não fazemos, isso passa batido. Embora tenha um campo para preencher, esse é um exercício que não se faz, não há devolutiva de nenhuma das partes. Nunca fizemos devolutiva para os CRAS, também quase não recebemos encaminhamentos, é raro (Coordenador CREAS n.1, Goiânia, 2011).

Diante desta realidade, está posto o desafio de envidar esforços conjuntos, relativos à efetiva implantação do SUAS, buscando compreender os

³⁶⁰ O referido documento destaca também a importância de atuação conjunta dessas profissões no sentido de organizar os usuários (as), com vistas a viabilizar sua participação nos Conselhos, contribuindo para tornar acessível à população as deliberações das Conferências e Conselhos de assistência social, aprimorando, junto a ela, os mecanismos de divulgação e socialização dos debates. Essa direção e perspectiva de atuação profissional só foi identificada, nessa pesquisa, no nível de Proteção Social Básica (PSB) do SUAS, notadamente em apenas um município (Aparecida de Goiânia) e de forma ainda mais contundente no CRAS Internacional Park.

vários projetos de políticas públicas em jogo, inclusive de assistência social. Ainda, buscar identificar e desvelar os distintos projetos societários existentes, em que se baseiam os projetos de políticas sociais e econômicas. Do contrário, todos continuarão sucumbidos ao acúmulo de demandas e, por isso, ao “tarefismo” pragmático, em detrimento de uma práxis capaz de estabelecer relação com as condições de vida e trabalho, no âmbito das relações sociais e familiares, que deram origem a essas demandas. Do mesmo modo, essas relações sociais são também fundantes dos processos judiciais de conflito com a lei, os quais também tem intrínseca relação com a *questão social*³⁶¹.

A caracterização de “serviço especializado” não tem significado mudança na concepção de um sistema hierarquizado de serviços, que se complexifica à medida que a demanda exige. O que se constata, ao contrário, é a lógica da especialização departamentalizada e sem articulação com o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. Diante disso, os trabalhadores expõem: “não fomos até hoje, nesses dois anos, chamados para discutir o Suas. Estamos bastante focados no atendimento e nos procedimentos” (Psicólogo CREAS n.1, Goiânia, 2011).

Indagados sobre a existência de política de capacitação (formação permanente) explicam: “capacitação mesmo não há. Às vezes chamam para capacitação, mas o que acontece é o repasse de orientações e determinações a serem seguidas. Nós precisamos muito de capacitação. Muitos não sabem fazer nem relatório” (Assistente social, CREAS n.2, Goiânia, 2011).

Sobre a participação dos profissionais na construção do Plano Municipal de Assistência Social (PPA), informam: “O PPA da assistência não conhecemos, não participamos, nem fomos chamados. É feito só pelo planejamento e imposto de cima para baixo” (equipe de CREAS, Goiânia, 2011). Além disso, nos três municípios foi afirmado que sobre o Suas nunca houve capacitação, tampouco sobre família. Numa postura crítica e de grande honestidade profissional, uma trabalhadora do sistema esclarece: “não sabemos fazer muitas coisas. A assistência social perde muito por ser movida

³⁶¹ Para ilustrar, no município de Goiânia, - único com dados anuais organizados, de forma detalhada nesse nível de complexidade – relativo ao PAEFI, do total de 436 atendimentos realizados entre janeiro e setembro de 2011, 164 são de situações, cujas famílias recebem de zero a um salário mínimo mensal. E 220 atendimentos são no interior de famílias com renda mensal de dois a três salários mínimos (Relatório de Gestão do PAEFI - Semas, dezembro de 2011).

a urgências, apagar fogo e não fazer a reflexão do que faz” (Assistente Social, CREAS n.3, Aparecida, 2011).

Ser movida a urgências e não fazer reflexão acerca do que é realizado é parte das precárias condições de trabalho a que estão submetidos os profissionais. Situação que contribui para reproduzir o trefismo, potencializar a desarticulação, a subordinação ao judiciário, ao burocratismo etc. Além de corroborar para a falta de autonomia profissional.

Não ficar refém da judicialização e de toda lógica a ela inerente, exige estabelecer vínculo e compromisso com a organização dos usuários, investindo cotidianamente no fortalecimento das estratégias de lutas coletivas, trazendo à tona a reflexão sobre suas situações vividas, tanto em relação às privações e necessidades sociais, quanto às precárias condições de realizar o trabalho que poderia viabilizar o acesso a direitos.

No cotidiano de trabalho do CREAS, em meio a condições precárias de exercício profissional, a equipe explicita que

Uma grande dificuldade do serviço é o acompanhamento familiar. Por um lado, o público é difícil, tem baixa adesão à escola, a regras sociais e ao trabalho do CREAS. Mas também nossa falta de capacidade de intervir na área também conta (Assistente social, CREAS n.3, Aparecida de Goiânia, 2011).

Com prevalência de atendimentos imediatistas, pontuais e pragmáticos, a explicação da profissional dá a dimensão das dificuldades do trabalho social no CRAS:

É comum a gente não saber o ‘fim da história’, o que deu de resultado nossos encaminhamentos. Eles (usuários) não retornam, pegamos outros casos, ‘esquecemos’ esses e a roda gira. Não sabemos que fim teve quase nada. Vivemos fazendo o emergencial, não dá para pensar no preventivo (Idem).

Entre as demandas emergenciais, há uma reprimida, que se refere ao cumprimento das MSE determinadas judicialmente, “pois há muita resistência das empresas e até dos órgãos da prefeitura em aceitar, já que são adolescentes infratores” (Idem). Isso resulta em dificuldade de ter para onde encaminhar os adolescentes para cumprir as MSE, ocupando grande parte do tempo de trabalho das assistentes sociais nos CREAS. O preconceito e o estigma das entidades, instituições e órgãos, suplantam a possibilidade de um compromisso com os direitos das crianças e adolescentes brasileiros.

Outra dificuldade identificada se refere ao tratamento diferenciado entre

os tipos de MSE (L.A e PSC) e as condições em que se realizam:

As crianças em atendimento não tem lanche. Sabemos que tem a verba, mas ela não chega. O único lanche que tem é para as reuniões da L.A, no Fórum. No CREAS não tem. Mas a L.A não funciona. Os adolescentes preferem a L.A em vez da PSC, pois só participam de uma reunião uma vez ao mês, não prestam serviço, além de ter lanche. Isso é uma fantasia, o trabalho não acontece, não é sistemático, não tem condições técnicas de realizá-lo, a equipe é insuficiente, troca muito e ninguém quer coordenar nada, nem o CREAS, que já ficou até três meses sem coordenação. O salário do coordenador é o mesmo de técnico (Idem).

Mais do que a precariedade evidente nas condições de realizar o trabalho e cumprir as prerrogativas legais, as equipes³⁶² expõem constantemente a queixa de que, no atendimento, identificam grande necessidade em garantir a cesta básica em algumas situações abordadas, dada a gravidade e urgência de atendimento dos direitos elementares, mas não conseguem assegurar esse acesso. A falta de respostas, como esta, aliada à incompreensão de que a política de assistência social é um direito e precisa se efetivar como tal, encontra terreno fértil para a perpetuação da concepção conservadora e consequentes práticas assistencialistas, pontuais e puramente benevolentes.

Assim, também no CREAS foi identificada a exposição e distribuição de roupas usadas, realizada como uma das ações da política de assistência social. Com doações dos trabalhadores do Juizado da Infância e da Juventude e sob a coordenação de estudante e/ou profissionais de Serviço Social, em Aparecida a prática é denominada de *Bazar Se Me Cabe*, cujo objetivo, ao contrário dos demais identificados em unidades da PSB, não é arrecadar dinheiro, mas apenas distribuir as roupas usadas aos usuários, para isso, basta que a peça lhe caiba.

Os serviços de enfrentamento da violência sexual contra crianças/adolescentes e MSE foram instituídos e se realizam por meio da política de assistência social desde antes da definição do SUAS. A partir dele tenta-se reorganizá-los para que correspondam à nova concepção no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Entretanto, ante as dificuldades enfrentadas para assegurar os serviços, nos três municípios foi identificada resistência das unidades em ampliar o atendimento para outros

³⁶² Situação verificada em dois municípios: Goiânia e Aparecida, pois em Anápolis não foi identificado o mesmo problema.

segmentos, por exemplo, os idosos.

As demandas desse segmento vem crescendo no nível de proteção social especial do SUAS, segundo informações das equipes da PSE. Na tentativa de desenvolver a lógica de serviços, superando a de segmentos e adequar-se à nova concepção, as equipes questionam a perspectiva de realizar apenas as ações tradicionais e centralizadas com os idosos, como atividades de recreação (bailão, passeios, etc.), visto que outras demandas exigem também respostas:

Aqui estamos, muitas vezes, negligenciando a parte da violência contra crianças e adolescentes para atender idosos, por denúncias vindas do Ministério Público. O Departamento do Idoso [sede] só faz recreação, devia receber essas denúncias também (As.Social, CREAS n. 2, Goiânia, 2011).
Não cabe ao CREAS fazer averiguação de denúncia contra idoso, e há a demanda (As.Social, CREAS 3, Aparecida, 2011).

Desse modo, tem-se explicitado que a incorporação de outra lógica, que não a de atender segmentos e serviços especializados e desintegrados entre si, está no horizonte, mas prevalece a concepção de antes, aquela que não reconhece o SUAS como sistema hierarquizado, com acesso ascendente, de acordo com a necessidade dos usuários, cujo propósito é garantir proteção social. Diante de tantas dificuldades, do imediatismo e da falta de condições básicas para um trabalho com qualidade, a profissional explicita:

Só fica aqui mesmo quem não passa em concurso ou não arranja coisa melhor, pois é muito difícil. Não fazemos a discussão da Tipificação Nacional, trabalhamos de acordo com a demanda que vai chegando. A unidade nem sistematiza mais o atendimento, não faz relatório, é muita correria, não dá tempo (Assistente social, CREAS n. 3, Aparecida, 2011).

De fato, a definição e regulamentação do SUAS tem resultado em ampliação do número de trabalhadores efetivos em alguns municípios do país, com realização de concursos públicos. Entretanto, essa realidade é extremamente desigual no Brasil. Em alguns lugares inexistem trabalhadores efetivos, em outros esses são a minoria. De modo que prevalece um quadro de profissionais contratados temporariamente, sem participar de uma política de educação permanente e sem condições de realizar serviços de qualidade na política de assistência social.

Essa situação indica que a concepção dos gestores, tal como no pensamento burguês e conservador, se baseiam na ideia de que *qualquer*

coisa serve quando se precisa de tudo. O resultado é repetição das mesmas ações pontuais e altruístas de sempre, com conteúdo despolitizado e vazio de possibilidades transformadoras das situações apresentadas.

Pensar políticas públicas, dentre as quais a assistência social, exige estabelecer relações (analíticas, intersetoriais, interprofissionais, etc.) dentre e fora do Estado. Pressupõe alcançar a população usuária na sua necessidade de se organizar; é necessário envolver os atores sociopolíticos, para que, na condição de sujeitos históricos, possam buscar, por meio de “um processo de luta, a construção de uma nova história, de uma nova sociedade, com justiça” (AGUINSKY e ALENCASTRO, 2006, p.7).

Entre esses sujeitos históricos, as mulheres devem ser fortalecidas e articuladas, não como responsáveis primeiras, sobrecarregando-as na histórica tarefa da reprodução sociofamiliar, mas como protagonistas da luta pela sobrevivência, por condições dignas de convívio familiar com exercício de direitos ampliados. Se as mulheres são predominantes no atendimento da Proteção Social Básica do Suas, na Proteção Especial, tanto de Média quanto de Alta complexidade, a situação se inverte.

A maioria dos usuários dos CREAS é constituída por homens, sobretudo nas MSE e no atendimento à população em situação de rua. Aqui as mulheres também estão presentes, mas com predominância da forma indireta, isto é, acompanhando o atendimento, mobilizando seus filhos, buscando socorro nas unidades de assistência social e de saúde. As mulheres são sempre as principais e não raro as únicas responsáveis, pois “a maioria tem pai ausente ou esse trabalha e a mãe tem mais disponibilidade. Também porque a maior parte dos agressores são os pais ou o padrasto, então eles não vêm” (Psicóloga, CREAS n.6, Anápolis, 2011).

No nível de proteção social especial do SUAS, identificou-se a repetição de uma ação que há anos vem sendo articulada pelos poderes públicos municipais, como medida de *proteção* e de *prevenção*, deflagrada em campanhas contra a mendicância (Goiânia e Anápolis). O mote é do tipo “não dê esmola, dê cidadania” ou “não dê esmola, dê dignidade”, entre outros. Baseadas na ideia de que a esmola estimula as pessoas a irem ou a permanecerem nas ruas porque ganham dinheiro, o poder público, na ocasião dessas campanhas, investe em “material educativo”, no qual esclarece à

população os riscos e os efeitos de se dar esmola e com ela incentivar a mendicância. Como alternativa, sugere que as pessoas exerçam sua solidariedade doando suas contribuições às entidades e órgãos que fazem um atendimento digno a essa população.

O poder público tem razão no fato de a doação de dinheiro poder favorecer a exploração de crianças e a sua exposição a situações insalubres e de risco pessoal, sobretudo porque quase sempre os adultos estão com elas ou por trás de suas atitudes e permanência nas ruas. Entretanto, se equivocam essas campanhas por não deterem aspectos da realidade da população em situação de rua, demonstradas, por exemplo, nas pesquisas realizadas em grandes municípios.

Em 2009, sob a coordenação do MDS, foi realizada a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua em 71 cidades brasileiras. Nessa pesquisa foram identificadas 31.922 pessoas adultas nessa condição. Se somadas aos resultados encontrados por pesquisas municipais, esse número se aproxima a 50 mil pessoas (MDS, 2011). O que ainda não inclui todos os municípios, nem as crianças e adolescentes que vivem sob as mesmas condições no país, fazendo desses dados, uma realidade aproximada.

Ainda assim, as informações levantadas na pesquisa nacional apontam que essa população tem o seguinte perfil: é predominantemente masculina (82%), mais da metade (53%) tem idade entre 25 e 44 anos; a proporção de negros (67%) nesse grupo é maior do que a apontada no conjunto da população do país (44,6%, Censo Demográfico 2010); a renda da maioria (52,6%) varia entre R\$20,00 a R\$80,00 por semana, na condição de trabalhadores e não de mendigos, contrariando a informação que circula no censo comum.

A pesquisa mostrou que 70,9% desses trabalhadores exercem alguma atividade remunerada e apenas 15,7% tem como estratégia de sobrevivência pedir dinheiro. As principais razões para estar nas ruas tem relação com alcoolismo e drogas (35,5%), com desemprego (29,8%) e conflitos familiares (29,1%). E quase 90% dessa população afirmou não receber qualquer benefício governamental (MDS, 2011).

Esse perfil identificado demonstra que mais da metade dessa população (adulta) tem renda e é quase toda constituída por trabalhadores (70,9%) e não

por mendigos (15,7%). Dessa maneira, o investimento nessas campanhas para o fim da mendicância, além de inócuo, não tem fundamento na realidade vivida por essas pessoas e, por consequência, não representa o caminho para enfrentar a extrema pobreza em que elas se encontram, e, no limite, acabam por disputar com os pobres os recursos da caridade exercida nas ruas.

Ademais, toma-se o problema estrutural do desemprego, subemprego e pobreza, que arrasta o alcoolismo, os conflitos familiares, a drogadição etc. pela aparência. Essa situação, acima de tudo, denuncia o precário atendimento e proteção social do Estado em todas as suas políticas públicas e serviços. Ou seja, o uso do fundo público para concentrar mais riqueza em detrimento das demandas da classe trabalhadora.

Nesse sentido, o atendimento aos segmentos (crianças, adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência, idosos e pessoas em situação de rua), sem referência à condição de classe, contribui para encobrir a forma como se produz e reproduz as desigualdades e naturaliza a pobreza tomando-a como fracasso individual.

Mesmo com direitos positivados na Constituição, a ausência destes se sobrepõe, assim como a falta de qualidade no atendimento e a distância da possibilidade de assegurar mudanças nas condições de sobrevivência dos demandatários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Eu vejo o futuro repetir o passado
Eu vejo um museu de grandes novidades*
(Cazuza e Arnaldo Brandão)
"O tempo não para."

Na sequência de uma imersão na realidade da assistência social em municípios goianos, não se põe em questão a legitimidade dessa política no seu papel de responder por parte das necessidades sociais e demandas da população. As quais são originadas na sociedade capitalista e determinadas pela apropriação desigual da riqueza entre as classes, como lógica inerente ao capital. No entanto, não se pode dela esperar que seja capaz de responder aos requerimentos da redução da desigualdade socioeconômica e alcance da justiça social. Já que superar essa desigualdade implica inverter o processo de acumulação da riqueza em favor da sua apropriação igualitária.

O que se põe em questão, no entanto, é o papel político e ideológico que lhe foi atribuído (MOTA, 2010) em detrimento dos direitos que deveria efetivar no cômputo da seguridade social. Se referindo também aos PTRs, notadamente o PBF, Mota (Ibid.) sustenta que a assistência social assume o lugar de principal política social brasileira e estrategicamente vem cumprindo o papel de política pacificadora frente à precarização do trabalho e ao desemprego. De acordo com a autora, os anos 2000 demarcam uma nova processualidade histórica, a que se estabelece para enfrentar a crise do capital financeiro, por meio de projetos social-liberais e neodesenvolvimentistas, que trazem como bandeira a combinação do *crescimento econômico* com o *desenvolvimento social*.

Exatamente nesse contexto histórico, político e econômico, o governo Lula entra para a cena do poder e não se furta em abraçar a referida bandeira como meio de legitimar-se e cumprir sua principal promessa, a de acabar com a fome. Para o que se amparou "no caldo cultural da solidariedade, despido de qualquer conteúdo classista" (SITCOVISKY, 2010, p.160). Mesmo não vingando o *Fome Zero*, com PBF seu governo "respondeu à luta social e histórica contra a miséria e a desigualdade com estratégias que negam o antagonismo de classes, obtendo, assim, o consentimento ativo e passivo de grande parte dos *trabalhadores* e do *lumpem*" (MOTA, 2010, p. 23). Por isso,

segundo a autora, suas políticas compensatórias vêm sendo possível atender parte das necessidades imediatas dos trabalhadores, sem, contudo, romper com os interesses do capital (Ibid.).

Nessa direção, mantém-se a relação de atração e rejeição entre a assistência social e o trabalho (BOSCHETTI, 2003), pois ao mesmo tempo em que “o trabalho assalariado e protegido transforma-se em peça de museu” (SITCOVISKY, 2010, p.153), a assistência se põe como mecanismo central de integração social, compensatório das contradições e desigualdades, principalmente pela transferência condicionada de renda.

A entrada do governo Lula também possibilitou o acirramento da disputa que buscava afirmar a assistência social como política de direitos e fazê-la avançar na sua especificidade, com identidade de política pública. A estratégia definida foi o SUAS, que acabou tomando forma *gerencialista* de gestão da PNAS. Foi definido herdando o rescaldo da cultura solidarista, já tão arraigada na história e na lógica dessa política. Isso repõe, na sua direção atual, a *velha* relação com a sociedade civil e a esfera privada, como se fossem *novas* formas de reorganizar os serviços, programas, projetos e benefícios da política. Tomam frente a solidariedade familiar, comunitária e beneficente (parcerias) com novas nomenclaturas, mas com conteúdos que repete o passado. Como sustentou Harvey (2010), os períodos de crise e insegurança são propensos também ao reforço de valores afetos à família, à religião e ao Estado, para compensar as contradições. Ganha força a responsabilização familiar, as saídas subjetivas, individuais, focalizadas e compensatórias.

No espírito do Estado *gerencialista*, iniciado pelo antecessor de Lula, os anos 2000 foi também o cenário em que se ganha fôlego o esforço de implantação do SUAS. Cresce a regulamentação, por diferentes instrumentos de âmbito nacional, seja do MDS, da CIT ou do CNAS, com profusa divulgação em todo o território nacional, cujo propósito declarado é o fortalecimento da política como proteção social não contributiva. O que não significa, necessariamente, avanço, no sentido de romper com o conservadorismo, tampouco crescimento dos direitos efetivados no campo da assistência social, reconhecidamente componente da seguridade social desde 1988. A tendência de crescimento verificada nessa política se canaliza nas ações relativas aos PTRs e não aos seus serviços e outros direitos.

O SUAS nasce no momento em que se aprofundam ainda mais as amarras neoliberais, contexto em que o mote inicial “*luta por direitos*”, é posto no mesmo patamar da noção de “*risco social*”. O que caracteriza, segundo lamamoto (2010), um ecletismo nessa política social, pois esses não são conceitos complementares, mas opostos. Irmã da noção de *risco* é a de *vulnerabilidade social*. Ambas originárias do pensamento liberal e fundamentadas no modelo de proteção social disseminado pelo Banco Mundial desde os anos 2000. Conforme análise de Mota (2010, p.21), “Nessa direção está em andamento um novo movimento constitutivo da hegemonia das classes dominantes, desenvolvido com as armas da despolitização, em prol da conservação dos interesses daquela classe”.

Essas regulamentações se revelam sitiadas por essa lógica, e submetidas à focalização, à contrarreforma e à ideologia dominante, têm cada vez mais transformado a assistência social, da condição de componente da seguridade social, à política subsidiária das ações minimalistas de enfrentamento da extrema pobreza, notadamente as *monetarizadas* e seu aparato burocrático e de controle social para garantir o foco e o cumprimento de contrapartidas, isto é, na direção contrária das tímidas conquistas do legado constitucional. Como afirma Mota (2010, p. 145),

“Esse processo responde por uma aliança invisível entre a manutenção do anti-reformismo, a preservação da dinâmica capitalista e o atendimento das necessidades imediatas da população, sem que se projete qualquer iniciativa que reponha a centralidade do trabalho, o seu valor de uso social no horizonte do acesso aos meios de vida, ora transformados em necessidades geradoras da assistência social.

O imperativo “direito do cidadão e dever do Estado”, maior conquista no campo jurídico da assistência social em mais de duas décadas, capitulou-se no contexto de crise e estratégias de seu enfrentamento pelo grande capital. Estratégias que se espriam, inclusive, por todos os rincões da vida, e na forma de compreendê-la, isto é, na visão de mundo, hegemonicamente mercadológica, privatista, individualista e de senso comum.

Com raio de profusão amplo, essas estratégias se fazem presentes nas orientações assumidas nas políticas sociais e, sobretudo, na política de assistência social são flagrantes. O que é possível apreender nas suas mudanças recentes, condensadas na Política Nacional, na Norma

Operacional Básica e todas as orientações, normativas e resoluções subsequentes próprias ou a ela tangenciadas. Capitulada pelas estratégias de enfrentamento da crise e pelos princípios neoliberais (mais mercado, menos Estado, desregulação do trabalho etc.), os novos referentes, aparentemente um avanço, essencialmente seguem reproduzindo a (des)historização da pobreza (MOTA, 2010), nos seus termos e no seu enfrentamento, adotando como núcleos estruturantes e fundamentais, a família e o território.

O SUAS veio para fortalecer a implantação unificada da política em todo o território nacional, seu conjunto de direitos como obrigação do Estado, mas ainda não ultrapassou os limites de um avanço restrito a regulamentações e publicações, recheadas de concepções que trazem um novo jargão, e não necessariamente uma nova proposta, cujo conteúdo ultrapasse os marcos do liberalismo. Logo, não tem sido capaz de confrontar o renitente conservadorismo da assistência social e efetivá-la como direito.

Reunindo os elementos da concepção e direção posta, com as condições de realização dessa política, nos maiores municípios goianos, os achados dessa pesquisa são reveladores de traços e tendências presentes e futuras dessa política social. Acredita-se que essas características não são únicas nem exclusivas, ainda que particularizadas.

Muitos elementos da realidade hodierna desses municípios são pormenorizados ao longo dessa tese, os quais serão agora retomados, agrupadamente, a fim de explicitar o objeto da pesquisa: a concepção que prevalece nos municípios, com base na direção nacionalmente empreendida.

Traços e tendência identificados na pesquisa:

- Há uma distância entre o que foi plasmado nas já limitadas conquistas constitucionais e regulamentação subsequente, relativas à assistência social, tanto no norte teórico-normativo vigente como na atuação municipal. Vazia de conteúdo legal no campo do direito devido pelo Estado, com acesso a bens e serviços sistemáticos, objetivamente identificáveis, na assistência social prevalece respostas desqualificadas, casuísticas e assistencialistas.

- As terminologias presentes nas novas orientações, de inspiração liberal e pós-moderna, fortalecem a tendência já pré-existente nos municípios. A conjunção entre condições precárias de trabalho, recursos insuficientes para atender direitos e pouca ou nenhuma compreensão da política, constituem o

terreno fértil para o crescimento das abordagens que se voltam para a dimensão subjetiva, tendendo a restringir o trabalho social e as respostas, necessariamente objetivas, em abordagem psicologista.

- O moralismo é um traço forte no que concerne às abordagens relativas às várias expressões da *questão social*. Ele se põe aliado ao princípio da subsidiariedade, concepção liberal, historicamente adotada pela igreja, que compreende o papel do Estado como complementar e de apoio e não como principal responsável em garantir direitos e acesso universalizado.

- A tríade de atividades predominantes nas unidades da chamada proteção social básica, constituída por: PTR, *visitas domiciliares* relativas ao controle de condicionalidade e *inclusão produtiva*, é reveladora da concepção de assistência social que fomenta garantia compensatória, temporária e minimalista. A mesma que combina solução precária e controle comportamental do seu público. Situação que coloca as visitas domiciliares no ranking das atividades mais realizadas por essa política hoje, não só nos municípios dessa pesquisa, mas no Brasil (IBGE/MDS, 2009), ainda que a demanda mais frequente dos usuários sejam as *cestas básicas emergenciais*, denunciando e comprovando o pífio alcance das “garantias” atuais. A transferência de renda - assistencialização monetarizada minimalista - destituiu a assistência social de suas vicissitudes e possibilidades enquanto política de seguridade social.

- A tendência burocrático-tecnista é real e crescente na realidade dos municípios, pois induzida pelo conteúdo que a política operacionaliza, nesse caso, na condição de “barriga de aluguel” (SPOSATI, 2004) do PBF, do Programa Brasil sem Miséria, Minha casa, minha vida etc. Isso faz com que se amplie mais o controle social sobre a demanda e reduza a possibilidade de articulação intersetorial dos direitos. Os serviços se sucumbem às premências da burocracia relativa à inserção e controle dos que buscam o benefício monetário ou outros programas imediatistas e compensatórios.

- O autoritarismo é traço característico do trabalho social. As possíveis formas de organização coletiva dos usuários, de suas resistências, bem como suas realidades de classe e limites relativos às suas privações não são matérias sobre as quais se voltam as preocupações da política de assistência social realizada. Predomina a ausência de incentivo à mobilização social, à

organização dos usuários, à participação da população nas instâncias de controle democrático³⁶³ e, sobretudo, a ausência de reflexão crítica de sua realidade e os direitos que são devidos pela política de assistência social. Nesse sentido, a possibilidade de controle social dos pobres é um deleite para a perspectiva autoritária, ambas trabalham juntas e são predominantes na ação dos poderes públicos municipais. No mesmo viés autoritário, a relação com os usuários se constitui, muitas vezes, com caráter clientelista e imediatista.

- Por meio do PBF há uma recentralização da relação entre os entes federados, que afeta o princípio da autonomia dos municípios. Essa questão, aliada à falta de recursos próprios para a assistência social, vem reeditando uma antiga relação entre governo federal e municípios, fazendo com que estes sejam executores de programas daquele. Nesse bojo tem crescido contratos determinados por editais, em que o município entra com contrapartidas irrisórias para executar projetos definidos na União.

- O patrimonialismo com o primeiro damismo é traço característico marcante no trajeto histórico dessa política social e, pelo visto, longe de ser superado. Nos municípios, ainda que a primeira dama não seja a secretária, “presta contas à sociedade”, no que se refere à “área social”, exercendo o seu “papel natural” de mulher do prefeito comprometida com os pobres. E, se secretária, explicita a desprofissionalização, exerce o nepotismo e o patrimonialismo, fortalece o assistencialismo, o clientelismo, o amadorismo e outros *ismos*, cumprindo a tarefa de ajudar o marido no seu projeto de poder. Identificou-se que o primeiro-damismo é uma cultura e não só uma condição. Há aquelas que exercem o cargo, não são mulheres do prefeito e praticam o mesmo método.

- O trabalho social com famílias, ao buscar o objetivo do PAIF, de fortalecer vínculos, pela via dos padrões socialmente determinados e conservadores, reforça o *familismo*, com responsabilização das famílias por suas condições de pobreza, de fracasso na educação dos filhos e coloca sobre elas as possibilidades de mudança de todas as suas condições, de buscar o

³⁶³ Aqui é imprescindível fazer uma distinção entre os municípios pesquisados. Distintamente dos outros dois, Aparecida de Goiânia, como já registrado no corpo da tese, tem uma equipe muito comprometida com a organização e participação dos usuários, desde as atividades diárias do CRAS aos eventos que antecedem e compõem a Conferência Municipal e outros. Foi constatada expressiva participação dos usuários e compromisso do município em garanti-la, fruto mesmo da intencionalidade da equipe de profissionais que atuam nos CRAS e CREAS.

“sucesso” próprio e dos filhos, com a ajuda do poder público. Nessa relação, as mulheres são reforçadas como principais responsáveis pela tarefa.

- É traço característico nas ações que a assistência social vem realizando, a busca de soluções subjetivas, psicológicas e individualizadas, que apostam na elevação da *autoestima* para alcançar o *empoderamento*, a *autonomia*, a felicidade e o bem-estar familiar e social. Essa direção, que já compõe o pensamento conservador predominante da sociedade brasileira, ante o “espírito” de enfrentamento da crise, é fomentada pelas orientações nacionais, as quais os municípios tomam como referência no “trabalho social” que realizam. Ainda que muito se tenha feito para clarificar o papel da assistência social, seus *serviços essenciais* e as *aquisições* que deve assegurar, o fato é que, as práticas tidas como pretéritas são reafirmadas e perpetuadas nos municípios. Não obstante, ainda impera a imprecisão conceitual e de objetivos dessa política, agora mais complexa nas suas finalidades, porém de pouco domínio crítico, na sua formulação, execução e sistematização. Ainda falta compreensão clara de seu papel, alcance e objetivos, com base na realidade da população e de suas necessidades.

- Seguindo os referentes nacionais, o *fortalecimento da autoestima* é traço comum e fundamental do trabalho social realizado pelos municípios, nos dois níveis de proteção social do SUAS. No entanto, a pesquisa comprovou que esse propósito se efetiva por meio de atividades ligeiras, superficiais, dentre as quais, psicoterapias individuais rápidas, trabalhos manuais tradicionais, terapias em grupo, orações, grupos tradicionais de convivência, entre outros. Nessa direção psicologizante, tanto a demanda quanto o seu atendimento/solução são idealistas, se põem pelo ponto de vista do sujeito e não dos processos históricos em que se insere e no que se constitui. Algumas dessas ações são próprias de outras áreas, nesse caso, a saúde e a assistência social, fugindo às suas competências, as assume com serviços de qualidade questionável. De fato, a ambiguidade das orientações nacionais induz os municípios a essa situação, pois ao mesmo tempo que faz o discurso contrário ao trabalho terapêutico, adota termos que levam a ele. O resultado é um serviço “camuflado” e sem qualidade. O prejuízo é para quem os recebe.

- O estímulo ao consumismo e ao endividamento dos usuários, principalmente das mulheres, com o chamado “Dia da Beleza” é outra

tendência comum verificada. Sob o mote da autoestima, do fetiche da beleza e da supervalorização da aparência física, essa ação, frequentemente realizada nos CRAS, com o propósito declarado de autocuidado, fazem propaganda de cosméticos e estimulam o aquecimento do mercado e da alienação dessas pessoas. Essas práticas creditam a felicidade à aparência, reproduzem alienação e opressão, não cumprem o papel da política e são extremamente funcionais ao capital e seu principal objetivo: lucro. Irresponsavelmente esse “fortalecimento da autoestima” se volta para responsabilizar ainda mais as mulheres na tarefa da reprodução social e provisão do grupo familiar.

- Verifica-se o crescimento dos recursos federais e a relação por edital, com perda de autonomia municipal. Assim, a tendência é que os municípios passem a realizar só o que é financiado pelo governo federal; aquelas ações que são de sua responsabilidade em executar dormitam na falta de recursos, cada dia mais minguados. Os orçamentos próprios para a área são exíguos e as execuções orçamentárias a eles não correspondem, o que é traço histórico nas diversas razões de obstrução da política.

- No contexto de crescimento vegetativo e de cortes orçamentários e financeiros, cresce o estímulo ao setor privado e ao voluntariado. No mesmo ritmo em que crescem os benefícios monetários condicionados como via de legitimação social, tanto do governo federal como dos municipais, ficam estagnados e/ou encolhem os serviços, programas e projetos no campo do direito à assistência social.

- É traço característico da realidade da assistência social nos municípios, a prevalência de estruturas alugadas, cedidas (pela rede filantrópica e religiosa) e adaptadas, muitas das quais insuficientes, precárias e inadequadas. Essa condição de *ocupante* ou *inquilina* vem contribuindo para aprisionar essa política à lógica, historicamente predominante, de filantropia e benemerência, o que bloqueia “a capacidade de criação e organização de uma estrutura pública estatal adequada às exigências para a implantação do SUAS” (SITCOVSKY, 2010, p.163).

- A existência de trabalhadores sem a qualificação necessária, predominantemente com contratos temporários precários, salários baixos, com constante atraso no pagamento, é traço comum na realidade da assistência social dos municípios. Compõe essa realidade, o apadrinhamento e

rotatividade da equipe, bem como a descontinuidade das ações, do vínculo com a realidade dos usuários, da proposta iniciada, etc. A relação de favor estabelecida no contrato apadrinhado afeta a autonomia do profissional, do coordenador e das possibilidades de trabalho crítico. As equipes são sempre em número reduzido e insuficiente para o crescente trabalho técnico-burocrático, consumindo todo o tempo dos trabalhadores. Mesmo na realidade de precárias condições de trabalho, número insuficiente e rotatividade, o concurso público não é realizado na assistência social. A situação de trabalho desprotegido e mal remunerado não raro nivela os trabalhadores com as mesmas condições em que se encontram os mandatários de seus serviços no campo dessa política pública.

- A ausência de condições, desde as mais básicas, para intervir e realizar atendimentos nos CRAS mobilizam os profissionais a práticas do tipo *bazar de roupas usadas* para levantar recursos financeiros e fazer a manutenção mínima das atividades. Situação que reproduz a benevolência, a caridade e o voluntarismo no âmbito dessa política, além de expor suas fragilidades e perpetuar a visão distorcida que a população, os trabalhadores e os usuários já têm sobre ela. Outro dado revelador da situação de investimento insuficiente nessa política é a sua dependência de doações das empresas, captadas pelo Programa Banco de Alimentos, que destina sua arrecadação para o abastecimento diário das unidades de atendimento, em detrimento do seu objetivo de origem.

- A qualificação profissional e/ou inclusão produtiva é característica histórica e aposta “renovada” na realidade dos municípios. Uma ação que não qualifica, não inclui no “mundo do trabalho” e não garante sobrevivência, mas segue como engodo da política. O que se realiza atualmente estimula a informalidade, a submissão a qualquer tipo de trabalho e fortalece a subproletarização dos desempregados. O engodo se expõe na promessa do famigerado e tão apregoado binômio: *autonomia* e *empoderamento*. A expectativa da autonomia e empoderamento não raro se materializam nas repetidas e conhecidas práticas de bordados, crochê, fuxico, pano de prato, etc. Essa tendência é reforçada pelas normativas vigentes e recém-confirmada em instrumento próprio sobre a relação da política com o “mundo do trabalho”, que define como conteúdo da assistência social “o resgate da autoestima,

autonomia e resiliência” (Res. CNAS, n.33, 2011, p.2).

- É traço comum a continuidade do PETI como *jornada ampliada*, ao invés de *serviço de convivência e fortalecimento de vínculos* tal como preconizam os referentes atuais. Mesmo inserido no SUAS, esse Programa não passa de atividades educacionais complementares, a um público focalizado, reproduzindo prática discriminatória e estigmatizadora. O que se faz com uma educação precária, sem qualidade, terceirizada, filantropizada, capturada por disciplinas militares e doutrinas religiosas. É uma pobre política de complementação da educação formal, que substitui a lacuna da educação em tempo integral, ainda não universalizada.

- Nos benefícios eventuais, campo de obrigação da política de assistência social, a concepção que impera nos municípios se revela plenamente. Aqui se vê uma política distante dos seus enunciados iniciais, incompreendida, esvaziada de compromissos e postergada no cumprimento do seu papel particular em garantir acesso a direitos fundamentais. Há uma enorme distância entre o que devia fazer e o que tem logrado realizar. No campo das necessidades elementares, falta tudo nos municípios para atender a população em suas demandas. Situação que leva os profissionais ao recurso da benevolência ante a falta de recursos nas necessidades mais prementes. Esse direito ficou perdido, esquecido e continua negligenciado, sem ser regulamentado ou cumprido.

- Traço comum nos municípios é a instituição de um “novo” Benefício Eventual, o *casamento comunitário*. Com efeito, de proteção social, a assistência passa à proteção da propriedade privada, do espólio. Além disso, esses eventos se tornaram importantes trunfos eleitoreiros dos governos de plantão, no mais escancarado conservadorismo e fisiologismo, confirmando a tendência de reforço a essas instituições e valores em tempos de crise e suas estratégias de enfrentamento do capital. Esse “benefício”, além de não constituir-se um direito no âmbito dos objetivos legais, vem facilitar o controle social sobre o comportamento dos pobres, na perspectiva da disciplina sexual. Além de facilitar a gestão dos conflitos relativos à propriedade das casas de programas habitacionais populares, e, ainda, ampliar o horizonte já tão grande da perspectiva familista, nesse caso, da família tradicional. O que é mais próprio dos BEs, o auxílio funeral e natalidade, a rigor, não existe nos

municípios, ou seja, esses direitos não são pagos. Prevalcem as práticas casuísticas, desprofissionalizadas, oportunistas, sem planejamento e sem atender a real demanda dos usuários.

- Predomina como tendência comum identificada na realidade dos municípios a *judicialização e, sobretudo, a juridicalização* dos serviços de média complexidade. Essa tendência aqui se expressa com duas características: a impossibilidade de viabilizar direitos e recorrer ao judiciário para fazê-lo, sobretudo ao Ministério Público. E, ainda, a submissão dos profissionais da assistência social, especialmente desse nível de complexidade do SUAS a outros sistemas, notadamente do campo jurídico e de direitos do segmento da criança e adolescente, fazendo com que as equipes dos CREAS sejam completamente subordinadas à lógica do judiciário e não ao SUAS e sua hierarquização.

- A fragmentação das ações e a desarticulação interdisciplinar são também características comuns nas realidades estudadas. Prevalece a abordagem individualizada e por segmentos, em detrimento da lógica de classe e frações de classe. Pode-se dizer que não existe a prática de planejamento coletivo entre as equipes de trabalho; ao contrário, é comum que se oponham umas às outras. De um lado, os psicólogos ocupam as lacunas de outras políticas, notadamente a saúde e os assistentes sociais se confinam no tecnicismo vigilante das condições de acesso para garantir a focalização determinada pelos diversos atendimentos.

- Um traço identificado é a latente capacidade de profusão das novas categorias, ainda não generalizadas, mas já bastante apropriadas e repetidas na atuação dos municípios, tanto nos seus documentos quanto no trabalho corriqueiramente realizado. Essas categorias, “embora tenham capilaridade para explicar as manifestações singulares do real, reverterem as possibilidades de análise crítica da sociedade e das determinações da desigualdade” (MOTA, 2012, p.183).

Na realidade, essas categorias expressam uma concepção fundamentada nas ideias pós-modernas que rompem com as explicações amplas, interligadas e relacionadas à existência de classes sociais, passando a privilegiar os microespaços e as saídas de caráter subjetivo. Essa vertente não permite o discernimento das injustiças sociais e encerra o debate nos limites da

ordem vigente, sem alcançar a democracia, fundamento da verdadeira autonomia. Elimina as contradições e se torna funcional à ordem do capital.

Ante todas essas tendências e características das realidades municipais no que tange à política de assistência social, afirma-se que a dimensão do direito exige confrontar o voluntarismo, moralismo, assistencialismo, patrimonialismo, primeiro-damismo, clientelismo e outros, bem como exige superar a fragmentação, o imediatismo, o acaso e a incerteza no atendimento à população. É preciso resgatar a luta por direitos e por serviços de qualidade, planejados com participação popular. O claro propósito nessa direção é abalar a lógica do Estado burguês em favor dos interesses dos trabalhadores, democratizando o acesso à parte da riqueza socialmente produzida, por meio de investimentos oriundos do fundo público em favor da política social, não como fim do túnel, mas como possibilidade de travessia.

Há várias compreensões em disputa no campo das políticas sociais no Brasil. O desafio é identificar que projeto de sociedade informa cada uma delas e quais compromissos têm com os direitos sociais objetivos. É preciso fortalecer aquelas que buscam elevar o acesso a bens e serviços de qualidade e melhorar as condições de vida, enfrentando as interdições do capital.

Superar o conservadorismo e suas marcas, seus vícios e sua lógica, materializar conquistas legais e ampliá-las, por meio de serviços regulares, de qualidade, com ampla cobertura das necessidades básicas da população, é sem dúvida uma bandeira pela qual ainda há muito que se lutar nesses municípios, estado e País.

Para tanto, não se pode perder de vista duas coisas: que há uma grande diferença entre enfrentar a pobreza e superar a desigualdade, e que o exercício de direitos é uma mediação anticapitalista, mas não chega a representar um projeto societário (MOTA, 2010). A assistência social, por todas as razões apresentadas, não representa possibilidade de contribuir com o enfrentamento da pobreza, tampouco da desigualdade e seu processo de reprodução. Ao contrário, a continuar como está, seguirá sendo funcional à ordem do capital e à sua ideologia.

Por fim, como bem já observara Marx e Engels (s/d, p. 210), há que se lembrar, em todos os tempos, que “Em primeiro lugar, vem as pretensões do governo e de tudo o que está ligado a ele, pois o governo é o órgão da

sociedade para a manutenção da ordem social”. Nesse sentido, ainda de acordo com eles, cada passo do movimento real é mais importante do que uma dúzia de programas.

BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES

ALBUQUERQUE, Simone. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do/a Assistente Social. In: Seminário Nacional – O trabalho do/a Assistente Social no SUAS. Brasília, CFESS, 2011.

AGUINSKY, B.G. e ALENCASTRO, E.H. **Judicialização da questão social:** rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. *In: Revista Katálysis*, Vol. 9, nº 1, Florianópolis, Jan/Jun, 2006.

AMARAL, A. Mota, A. PERUZZO, Juliane. **O novo desenvolvimentismo e estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais na América Latina.** Jornada Internacional de Políticas Públicas – JOINPP: UFMA: 2011.

ANDRADE, G. FARIAS, L.O. & VAITSMAN, Jeni. **Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988.** Revista Ciência Saúde Coletiva Vol 14, Nº 3, Rio de Janeiro, May/June, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **O Continente do Labor.** São Paulo, Boitempo: 2011.

----- & POCHMANN, Márcio. **Dimensões do desemprego no Brasil.** In: *O Continente do Labor*/Ricardo Antunes. São Paulo, Boitempo: 2011.

----- **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal.** *In: Cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho.* GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

----- **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do Mundo do Trabalho. 4ª Ed. São Paulo: Cortez; Campinas/SP, Editora da Unicamp, 1977.

ARREGUI, Carola C. e WANDERLEY Mariangela B. **A vulnerabilidade social é atributo da pobreza?** In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 97, jan/mar/2009, São Paulo, Cortez.

ARIÈS, Philippe e DUBY Georges. **História da vida privada:** da Primeira Guerra aos nossos dias. nº 5. Companhia das Letras, 2009.

BASBAUM, Leôncio. **Sociologia do materialismo:** introdução á história da filosofia. São Paulo: Símbolo, 1978.

BATTINI, Odária (Org.) **SUAS: Sistema Único de Assistência Social: em debate.** (Série Núcleo de Pesquisa - 9). São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

BERMAN, Marshall. **Tudo o que é sólido desmancha no ar:** a aventura da modernidade. Trad.: C.F. Moisés e A. M. Lioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BILAC, Elisabete Dória. Família: algumas inquietações. *In: A família contemporânea em debate/Mª do Carmo B. de Carvalho (Org.)* – São Paulo: EDUC/Cortez, 1997. 2ª Ed.

BORGES, P.C. Alves. **Formação e representações do Estado em Goiás.** *In: Goiás: Sociedade e Estado/org: Dalva Borges de Souza.* Goiânia: Cànone Editorial, 2009, 2ª edição.

BEHRING, Elaine R. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do/a assistente social. In: Seminário Nacional – O trabalho do/a Assistente Social no SUAS. Brasília, CFESS, 2011.

----- **Trabalho e Seguridade Social:** o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas/ Elaine R. Behring e M^a H. T. Almeida (Orgs). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008. (p.152-174)

----- **Contra reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia.** In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, n. 73, mar. 2003.

----- **Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania.** In: *Capacitação em serviço social e política social*, mod. 3. Brasília: UnB, CEAD, 2000.

----- **Brasil em contrarreforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. – 2^a ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

----- **Balanço crítico do SUAS e o trabalho do assistente social.** In: O trabalho do assistente social no SUAS: seminário nacional. Brasília, CFESS, 2011.

----- e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Biblioteca Básica do Serviço Social v.2).

BOSCHETTI, Ivanete e SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da Seguridade e Política Econômica: perversa alquimia.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87 – Especial SUAS E SUS, São Paulo: Cortez, 2006.

----- **A reforma da Previdência Social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho.** In: Serviço Social e Sociedade, n.70, São Paulo, Cortez, julho de 2002.

----- **Questões correntes no debate sobre metodologias de avaliação de políticas públicas.** Brasília, 2006, *Texto de Aula.* 17 p.

----- **As forças de apoio e de oposição à primeira proposta de regulamentação da Assistência Social no Brasil.** In; Cadernos CEAM nº 11, UnB, out/2002.

----- (Coordenadora). **LOAS 10 Anos: Pesquisa LOAS + 10.** Brasília, UnB/MAS/CNAS, dez. de 2003.

----- **Assistência Social no Brasil:** um direito entre originalidade e Conservadorismo. 2^a ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.

----- **Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social:** que direitos para qual cidadania? In: Serviço Social & Sociedade nº 79. São Paulo: Cortez, 2004 (p.108/132).

----- **Seguridade Social e Trabalho:** paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasil: Letras Livres e Ed. UnB, 2006.

----- **Os custos da crise para a política social.** In: Capitalismo em crise, política social e direitos. Ivanete Boschetti [et al.] (Orgs).

– São Paulo: Cortez, 2010.

----- **América Latina, Política Social e Pobreza: novo modelo de desenvolvimento?** (*mimeo, no prelo*), 2012.

BOVOLENTA, Gisele A. **Os benefícios eventuais previstos na Loas: o que são e como estão.** Serv.Soc.Soc. São Paulo, n.106, p.365-387, abr./jun.2011.

BRAVO, M^a Inês S. **Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS).** In: Serviço Social e Sociedade, nº 88, São Paulo, Cortez, Nov./ 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Trad.: Iraci D. Poletti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CAMPOS, Itamí. A política tradicional: 1930 a 1960. In: Goiás: Sociedade e Estado/org: Dalva Borges de Souza. Goiânia: Cãnone Editorial, 2009, 2^a edição.

-----**Municípios, eleições e desafios.** Artigo publicado no Jornal O Popular, em 22 de janeiro de 2012, p. 7, Goiânia, Goiás.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. **Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS):** um modo singular de produzir política pública. In: Serviço Social e Sociedade nº 87, São Paulo, Cortez, 2006.

CAMPOS, Roberto. A lanterna da popa: memórias. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994. Vol.I e II.

CARLOTO, Cássia Maria. **Gênero, políticas públicas e centralidade na família.** In: Serviço Social e Sociedade nº 86, Julho/2006. P.139-155. São Paulo, Cortez Editora.

CARVALHO, M^a do Carmo Brant de. **A priorização da família na agenda da política social.** In: KALOUSTIAN, Silvio Manoug (org.) Família brasileira: a base de tudo. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.

----- **Assistência Social:** uma política pública convocada e moldada para constituir-se em “governo paralelo da pobreza”. Serviço Social e Sociedade nº 46, São Paulo: Cortez, dez/1994.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “questão social” no Brasil: crítica do discurso político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania Cultural:** o direito à cultura. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

CHAUL, Nasr Nagib Fayad. **Caminhos de Goiás:** da construção da decadência aos limites da modernidade – 3^a ed. – Goiânia: Editora UFG, 2010.

CORBUCCI, Paulo. Situação educacional dos Jovens brasileiros. In: Revista Desafios do Desenvolvimento, nº 60, abril/maio, 2010, IPEA, Brasília – DF.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política.** A dualidade de poderes e outros ensaios. 2^a Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTO, Berenice R. [et al.] **O Sistema Único de Assistência Social:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

----- **O direito social e a assistência social na sociedade**

brasileira: uma equação possível? 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro** n.5 – Direito de Família: 25ª edição. Saraiva Editora, São Paulo, 2010.

DONZELOT, Jacques. **La invención de lo social:** ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas. 1ª ed. Buenos Aires: Nueva Visión, 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Por um reforço da proteção à família:** contribuição à reforma dos programas de assistência social. *In:* KALOUSTIAN, Silvio Manoug (org.) Família brasileira: a base de tudo. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos sociales de las economias postindustriales.** Cap. 3 – *Riesgos sociales y estados del bienestar.* P. 49-67. Barcelona: Ed. Ariel, 2000.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930:** historiografia e história. São Paulo, Companhia das Letras, 1997.

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

FREITAS, M^AJ. e MARCO, Patrícia S. **Benefícios Eventuais no contexto do Suas.** *In:* Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n.12, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2010.

FREITAS, Rosana C.M. Programas de combate à pobreza: o poder das mulheres às avessas. *In:* Serviço Social e Sociedade, n.96, São Paulo, Cortez, 2008.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala.** Rio de Janeiro, Record, 1994,

FRIEDRICH Engels. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** *In:* Obras Escolhidas, Vol.3. São Paulo, Ed. Alfa-Omega, (s/d).

GARCIA, Ledonias Franco. **Goyaz:** uma província do sertão. Goiânia: Cãnone Editorial e PUC Goiás, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** Vol. I. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

----- **Cadernos do Cárcere.** Vol. 4 Trad. Carlos Nelson Coutinho e L. Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRANEMANN, Sara. **Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho.** *In:* Revista Em Pauta, nº 20 – Trabalho e Sujeitos Políticos. UERJ, Rio de Janeiro, 2007.

GUEIROS, Dalva Azevedo. **Família e proteção social:** questões atuais e limites da solidariedade familiar. *In:* Serviço Social e Sociedade, n.71 – set. 2002. São Paulo: Cortez Editora.

----- & OLIVEIRA, Rita de C. S. **Direito à convivência familiar.** *In:* Serviço Social e Sociedade n.81 – março/2005. São Paulo, Cortez Editora.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** Edições Loyola, São Paulo, Brasil – 19ª ed.- janeiro, 2010.

HOBBSAWN, ERIC J. **A Era do Capital** (1848-1875). Trad. Luciano Costa Neto. Paz e Terra, 2005. 11^o edição.

IAMAMOTO, Marilda. **O novo ecletismo na política social brasileira**: entre o “risco social” e a luta por direitos. Anais do XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), 2010.

----- **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: *capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

----- **Questão social, família e juventude**: desafios do trabalho do assistente social na área sociojurídica. In: Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. Sales, M.A; MATOS, M. & LEAL, M.C. (Orgs). São Paulo: Cortez, 2004.

----- **A questão social no capitalismo**. in: *Temporalis*/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. N^o 3 (jan/jul.2001) Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

----- **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 2^a Ed. São Paulo, Cortez, 1999.

----- **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1992.

----- & CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 8^a ed.- São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: 1991.

IANNI, Octavio. **Classe e Nação**. Petrópolis: Vozes, 1986. Cap. V e XI.

----- **Construção de Categorias**. Transcrição de aula dada no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP, 1^o semestre de 1986.

----- **A crise de paradigmas na sociologia**. RBCS N^o 13, Ano 5. Junho de 1990.

----- **A ideia de Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

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

JACCOUD, Luciana. **Entre a pobreza e a cidadania**: a política pública de assistência social no pós-1988. In: 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. 2^a Ed. São Paulo, Cortez: 2011.

----- & NACANO, Kazuo. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras**. In: Serviço Social e Sociedade, n.85 São Paulo, Cortez, março de 2006.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 4^a Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.

LAVINAS, Lena. **Transferência de renda**: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. In: SICSÚ, João (org). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo, 2007.

LESSA, Simone E.C. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação dos trabalhadores. In: Serviço Social e Sociedade Nº 106. São Paulo, Cortez: abr/jun, 2011.

LICIO, Elaine Cristina. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília – DF, 2012.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Vol. I, Tomo 2. Tradução de Regis Barbosa e Flávio Kothe. Revisão Paul Singer. São Paulo, Abril Cultural, 1984.

----- **O capital**: crítica da economia política. Vol. I. Tradução de Regis Barbosa e Flávio Kothe. (Os economistas) 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

----- **O Capital**: crítica da economia política. Apresentação de Jacob Gorender. Coordenação e Revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

----- & ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Tradução: Luis Cláudio de Castro e Costa. – 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Clássicos).

----- **Crítica ao Programa de Gotha**. In: Obras Escolhidas. Vol. 2. São Paulo, Editora Alfa-Omega, sem data.

----- **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução e notas: Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004 – 2ª reimpressão: março/2008.

----- **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução: Artur Mourão, 1975. Edições 70, Lda., Lisboa – Portugal.

MELO, João M.C. O capitalismo tardio. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.

MENDONÇA, Neusa Maria de Paula. **O financiamento da Política de Assistência Social no município de Goiânia** – 2002 a 2006. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social – PUC/Goiás, Goiânia, 2009.

MENEZES, M^a Thereza C.G.de. **Em busca da teoria**: políticas de assistência pública. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 1998.

MENICUCCI, Telma M.G. **Política de saúde no Brasil**: entraves para universalização e igualdade da assistência no contexto de um sistema dual. In: Serviço Social e Sociedade nº 87, São Paulo, Cortez, 2006.

MÉSZAROS, István. **Para além do capital**. Boitempo: São Paulo, 2002.

----- **Economia, política e tempo disponível**: para além do capital. In: *Margem Esquerda* 1. Ensaios Marxistas. São Paulo: Boitempo, maio/2003.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Família e Assistência Social**: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais. In: Famílias & famílias: Práticas Sociais e Conversações Contemporâneas. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2010.

----- **Novas propostas e velhos princípios**: a

assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. *In: Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos.* SALES, M. A; MATOS, M. C & LEAL, M^a Cristina (Orgs.). – São Paulo: Cortez, 2004.

----- **Família e Serviço Social:** contribuições para o debate. *In: Serviço Social e Sociedade, nº 55, novembro de 1997.* Cortez, São Paulo; 1997.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2010.

MONTEIRO, L. P. & CARDOSO, N.A. **Família e criação de filhos.** *In: Desenhos de família: criando os filhos: a família goianiense e os elos parentais.* SOUSA, S.M^a G. & RIZZINI, Irene (Coord.) Goiânia: Cãnone Editorial, 2001.

MOYSÉS. Aristides. *Goiânia: metrópole não planejada.* Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. **Assistência social em debate:** direito ou assistencialização? *Seminário Nacional: O trabalho do assistente social no SUAS.* Brasília, CFESS, 2011.

----- **Redução da pobreza e aumento da desigualdade:** um desafio teórico-político ao serviço social brasileiro. (Org.) MOTA, A.E. *In: As ideologias da contrarreforma e o serviço social.* Recife, Ed. UFPE, 2010.

----- (Org). **O mito da assistência social:** *ensaios sobre Estado, política e sociedade/ 2^aed.rev.ampl.* – São Paulo: Cortez, 2008.

----- & MARANHÃO, C.H & SITCOVISKY, M. **As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional.** MOTA A.E. (Org). *In: O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade/ 2^aed.rev.ampl.* – São Paulo: Cortez, 2008.

----- **Serviço Social e Seguridade Social:** *uma agenda recorrente e desafiante.* *In: Revista Em Pauta nº 20 – Trabalho e sujeitos políticos.* UERJ, 2007.

----- **Cultura da crise e Seguridade Social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90 - 3^a ed. – São Paulo, Cortez, 2005.

NETTO, J. Paulo. **Introdução ao estudo do Método de Marx.** 1^a ed. - São Paulo: Expressão Popular, 2011.

----- **Capitalismo monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

----- **Cinco notas a propósito da ‘Questão Social’.** *In: Temporalis, nº 3. Ano 2 (Jan/jul.2001).* Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

----- & BRAZ, Marcelo. **Economia Política:** uma introdução crítica. *Biblioteca básica do Serviço Social – Vol. 1. 3^a Ed.* São Paulo: Cortez, 2007.

NETO, F. M. de Sá. *Perspectiva para o Brasil no contexto da crise mundial.* Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil –

ANFIP. Disponível em www.anfip.org.br/publicacoes. Acesso em 07/10 /2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Da dádiva aos direitos**: a dialética da cidadania. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Ano 9, n.25, São Paulo jun/1994.

PAIVA, Beatriz A. **O SUAS e os direitos socioassistenciais**: a universalização da seguridade social em debate. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 87, São Paulo, Cortez, setembro de 2006.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. Coleção Educação e trabalho social 6, Porto Editora, 2003.

PAULA, R. F. dos Santos. **Benefícios Eventuais e Controle Social**: uma associação insolúvel. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n.12, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2010.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política Nacional de Assistência Social e Território**: um estudo à luz de David Harvey. Tese de Doutorado, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, Potyara A.P. **Panorama do processo de regularização e operacionalização dos Benefícios Eventuais regidos pela Loas**. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n.12, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2010.

----- & STEIN, Rosa Helena. **Política Social: universalidade versus focalização**. Um olhar sobre a América Latina. In: Capitalismo em crise, política social e direitos – Ivanete Boschetti [et al] (orgs). – São Paulo: Cortez, 2010.

----- **Assistência Social no contexto das políticas públicas**: focalização X universalização na integração de programas e projetos sociais. Série Política Social em Debate - NEPPOS/UnB - Ano 2, vol. 3, jul/dez 2008.

----- **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

----- **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. In: Ser Social nº 20, UnB, jan a jun/2007. (p.63 a 83).

----- **Mudanças estruturais, política social e papel da família**: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. SALES, M.A; MATOS, M.C de; LEAL, M.C. (Orgs). São Paulo: Cortez, 2004.

----- **Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social**. In: Serviço Social e Sociedade nº 77. São Paulo: Cortez, mar/2004.

----- **Perspectivas teóricas sobre a Questão Social no Serviço Social**. In: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, nº 7 – jan-jun, 2003.

----- **Política de Assistência Social no Brasil**: avanços e retrocessos. In: Cadernos do Centro de Estudos Avançados

Multidisciplinares – CEAM/UnB. Brasília, Out. 2002.

-----; NASSER, I.R.; CAMPOS, S.M.A. **Os percalços dos benefícios eventuais regidos pela LOAS**. Cadernos do CEAM nº 11. Núcleo de Estudos Pesquisas em Política Social – NEPPOS. Universidade de Brasília, out/2002.

----- **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil**. In: política Social e Democracia. BRAVO, M^a I.Souza e PEREIRA, P.A.P (Orgs) 2^a ed. São Paulo, Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002 (p.217-234).

----- **Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania**. In: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Nº 3 (jan/jul.2001) Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

----- **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

----- **A política social no contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a particularidade da assistência social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, março 1998.

----- **A assistência Social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PIERUCCI, A. Flávio. **Cilada da diferença**. São Paulo: USP, Ed. 34, 2^a edição, 2000.

POCHMANN, Márcio. **Desempregados no Brasil**. In: Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. Ricardo Antunes (Org.). São Paulo: Boitempo, 2006.

PROST, Antoine & VICENT, Gerárd (Orgs). **História da vida privada: da Primeira Guerra aos nossos dias**. Trad.: Denise Bottimann; Dorothée de Bruchard, posfácio. – São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

RODRIGUES, Mavi P. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do assistente social. Seminário nacional do/a assistente social no SUAS. Brasília, CFESS, 2011.

ROSA, João Guimarães. Grande Sertão Veredas. São Paulo: Nova Fronteira, 2006.

ROSANVALÓN, Pierre. **A nova questão social**: repensando o Estado providência. Brasília, Teotônio Vilela: 1998.

----- **A Crise do Estado Providência**. Goiânia, Ed. UFGO e UnB, 1997.

RUSSO, G., CISNE, M. & BRETAS, T. **Questão Social e mediação de gênero**: a marca feminina na assistência social. In: SER Social, Brasília, v.10, n.22, p.129-159, jan./jun.2008.

SADER, Emir. **Direitos e Esfera Pública**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, n. 77, abr. 2004.

SALES, Mione Apolinário. **(In)visibilidade perversa**: adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo pós-moderno e serviço**

social brasileiro. Questões da nossa época, vol.132. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Tânia S. dos. Gênero e políticas sociais: novos condicionamentos sobre a estrutura familiar. In: SER Social, Brasília, v.10, n.22, p.97-128, jan./jun.2008.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas.** São Paulo, Duas Cidades, 1977.

SILVA, Ana Lúcia da. **A Revolução de 30 em Goiás.** Goiânia: Cãnone Editorial, Agepel, 2001.

SILVA, Ademir A. **A gestão da Seguridade Social brasileira:** entre a política pública e o mercado. São Paulo, Cortez, 2004.

----- **Política Social e política Econômica.** In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº55, São Paulo, Cortez, Nov. 1997.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social em debate:** direito ou assistencialização? Seminário Nacional: O trabalho do assistente social no SUAS. Brasília, CFESS, 2011.

----- **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social.** In: Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo: Cortez, Especial (SUAS e SUS), 2006.

----- **Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social.** In: Serviço Social e Sociedade nº 77, São Paulo: Cortez, mar/2004.

----- **A menina LOAS:** um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2004.

----- **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** In: Serviço Social e Sociedade, nº 78. São Paulo: Cortez, julho, 2004.

----- **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil.** In: Serviço Social e Sociedade Nº 68. São Paulo: Cortez, novembro/2001.

----- **Mínimos sociais e seguridade social:** uma revolução da consciência da cidadania. In: Serviço Social e Sociedade Nº 55. São Paulo: Cortez, novembro/1997.

----- (Coord.). **Cidadania ou Filantropia:** um dilema para o CNAS. Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, Nº 1. São Paulo, agosto - 1994.

----- (Coord.) Carta-Tema: a assistência social no Brasil: 1983 – 1990. São Paulo: Cortez, 1991.

-----; FALCÃO, M.C. & FLEURY, S.M.T. **Os direitos (dos desassistidos sociais).** São Paulo: Cortez, 1989.

----- [et al]. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras – uma questão em análise.* 4 ed. – São Paulo: Cortez, 1989.

SITCOVSKY, Marcelo. **Particularidades da expansão da assistência social no Brasil.** MOTA, A.E. (Org). In: O mito da assistência social: ensaios sobre

Estado, política e sociedade/2ªed.rev.ampl. – São Paulo: Cortez, 2008.

STEIN, Rosa Helena. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade.** In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas/(organizadoras) Ivanete Boschetti...São Paulo: Cortez, 2008.

----- **Estado de Bem-Estar: origem, modelos e terminologias.** Cap.1 da tese de doutorado As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?CEPPAC/UnB, 2005.

----- **Implementação de Políticas Sociais e descentralização político-administrativa.** In: Capacitação em serviço social e política social. Brasília, UnB/ Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

----- **Descentralização e Assistência Social.** In: Cadernos ABONG, nº 20 – CFESS, ABONG, CNTSS/CUT. São Paulo, out/1997.

SWEEZY, Paul. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SZYMANSKI, Heloisa. **Teorias e “teorias” de famílias.** In: A família contemporânea em debate. CARVALHO, Mª do Carmo Brant de (Org.) São Paulo: EDUC/Cortez - 1995 (1ª Ed.) e 1997 (2ª Ed.).

TAVARES, M. A. e SOARES, M.A.T. **O trabalho em pauta.** In: Revista Em Pauta, nº 20 – Trabalho e Sujeitos Políticos. UERJ, Rio de Janeiro, 2007.

THOMPSON, E.P. **As peculiaridades dos ingleses e outros artigos.** Organizadores: Antônio L. Negro e Sérgio Silva – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.

VIANA, Mª José. **Direito e Política Social: o impacto da Loas nas agências de assistência social no município de Goiânia.** Dissertação Mestrado. FE/UFGO, 1999.

VIANNA, Mª Lúcia Werneck. **Reformas do Estado e Política Social: notas à margem do tema.** In: Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. BEHRING, E.R & ALMEIDA, M.H.T. (Orgs.). São Paulo, Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

----- **O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil.** In: Política Social e Democracia. BRAVO, Mª Inês Souza e PEREIRA, Potyara A.P.(Orgs). - 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

----- **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000, 2ª edição.

----- **As armas secretas que abateram a Seguridade Social.** In: O desmonte da nação: balanço do Governo FHC. LESBAUPIN, Ivo (Org.) 4ª Ed., Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

YAZBEK, Mª Carmelita. **Fundamentos históricos e teórico-metodológicos**

do Serviço Social. In: Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.

----- **A assistência social na prática profissional:** história e perspectivas. In: Serviço Social e Sociedade nº 85. São Paulo: Cortez, março/2006.

----- **As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS.** In: Serviço Social e Sociedade Nº77. São Paulo: Cortez, março/2004.

----- **Pobreza e exclusão social:** expressões da questão social no Brasil. In: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Nº 3 (jan/jul.2001) Brasília, ABEPSS, Graflin, 2001.

----- **Assistência Social brasileira:** limites e possibilidades na transição do milênio. In: Cadernos ABONG, nº 30, São Paulo: novembro de 2001.

----- **Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social.** In: Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, março/1998.

----- **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

DOCUMENTOS E PERIÓDICOS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, 2005. Brasília – DF.

BRASIL. IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares: 2008 – 2009: Despesas, Rendimentos e Condições de Vida. Rio de Janeiro, IBGE: 2010.

BRASIL. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. IPEA. 4º Relatório Nacional de Acompanhamento de Objetivos do Milênio. Presidência da República, Brasília, março de 2010.

BRASIL. IPEA. Revista Desafios do Desenvolvimento, Nº 49, abril de 2009.

BRASIL. IPEA. Revista Desafios do Desenvolvimento, Nº 60, abril/maio de 2010.

BRASIL. IPEA. Políticas Sociais – Boletim de Acompanhamento e Análise, Nº 19. Capítulo 2 – Assistência Social. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. IPEA. Políticas Sociais – Boletim de Acompanhamento e Análise, Nº 19. Capítulo 2 – Assistência Social. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. IPEA. A Década Inclusiva. (2001-2011: Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicado nº 155. Brasília, 25 de setembro de 2012.

BRASIL. MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Relatório sobre o Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais. Brasília – DF, 2009.

BRASIL. MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas sobre o PAIF. Vol.1, Versão Preliminar, Brasília: 2012.

CUADERNOS DE LA CEPAL. *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile, 1995.

CFESS e CPF. Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social. Brasília, 2007.

Desenvolvimento Social – Guia Síntese, 2008. Brasil/Governo Federal/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

GOIÂNIA. Jornal O Popular, em 26/11/2011. Encarte especial: “Maiores do ICMS 2010”.

IBASE. Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas. Rio de Janeiro, julho de 2008.

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas sobre o PAIF: O serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Versão Preliminar, Vol. 1, Brasília, 2012.

MDS. SNAS. Projovem Adolescente - adolescências, juventudes e socioeducativo: concepções e fundamentos. 1ª ed. Brasília: 2009.

MDS. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Proteção Social Básica: Orientações Técnicas – Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, DF, 2009.

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas sobre o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. Brasília, DF, 2010.

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS. Brasília, DF, 2010.

MDS. Censo SUAS 2010. Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, DF, 2010.

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. 1ª Edição, Vol. 2, Brasília, 2012.

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS. Brasília, 2011.

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas. Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP. SUAS e População de Rua. Vol. III, Brasília, 2011.

NACIONES UNIDAS. **CEPAL** – ECLAC, 2002. **Vulnerabilidad sociodemografica**: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas – síntesis y conclusiones. Disponible en: www.cepal.cl.

Prefeitura Municipal de Goiânia, Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). Plano Plurianual de Assistência Social: 2010-2013. Goiânia, janeiro

de 2010.

Prefeitura Municipal de Aparecida de Goiânia. Secretaria de Ação Social. Plano Plurianual de Assistência Social: 2010-2013. Aparecida de Goiânia, setembro de 2011.

Prefeitura Municipal de Anápolis. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Plano Plurianual de Assistência Social: 2010-2013. Anápolis, 2010.

Prefeitura de Anápolis. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Relatório de Gestão/2009.

Prefeitura de Aparecida de Goiânia. Secretaria de Ação Social. Relatórios de Gestão 2009 e 2010.

Prefeitura de Goiânia. Secretaria Municipal de Assistência Social. Relatórios de Gestão 2008/2009/2010.

Revista Veja, edição 2241, ano 44, nº44, de 2 de novembro de 2011, Editora Abril: Especial Cidades.

LEIS, DECRETOS, RESOLUÇÕES E PORTARIAS

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras Providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

BRASIL. Lei Ordinária Nº 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742 de 7/12/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e cria o SUAS.

BRASIL. MDS. LOAS ANOTADA. Brasília - DF, março/2010, 2ª edição.

BRASIL. Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Brasília, Congresso Nacional, 2002.

BRASIL. Lei Nº 11.258 de 30 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília – DF, 2008.

BRASIL. Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Presidência da República, Casa Civil. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL.

Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

Decreto Nº 6.392, de 12 de março de 2008, que altera o Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, que Regulamenta a Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

Portaria GM/MDS Nº 551, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Presidência da República. Decreto Nº 5.085, de 19 de maio de 2004: define as ações continuadas de assistência social.

Portaria GM/MDS Nº 148, de 27 de abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e dos Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. Publicada no Diário Oficial da União, Edição nº 81, de 28/04/2006.

Portaria GM/MDS Nº 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Publicada no Diário Oficial da União, Edição nº 251, de 30/12/2005.

Resolução CNAS Nº 33, de 28 de novembro de 2011. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos.

Resolução CNAS Nº17, de 20 de junho de 2011. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS.

Resolução nº 7 de 10 de dezembro de 2009 da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), que aprova o Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Suas.

SITES CONSULTADOS

www.mds.gov.br

www.legislacao.planalto.gov.br.

www.trabalhoescravo.org.br

www.ibge.gov.br

www.seplan.go.gov.br/sepin

www.fgv.br/cps/dd

www.cfess.org.br

www.saude.go.gov.br

www.tcm.go.gov.br/portaldocidadao

www.cgu.gov.br

www.ibase.br/pt/biblioteca

www.sedh.gov.br

www.brasilsemiseria.gov.br

www.anfip.org.br